



**MINISTÈRES  
ÉDUCATION  
JEUNESSE  
SPORTS  
ENSEIGNEMENT  
SUPÉRIEUR  
RECHERCHE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Direction des affaires financières**

Paris, le **23 MAI 2023**

**Secrétariat général  
Direction des affaires financières**

Expert de haut niveau  
n° **004990**

Affaire suivie par :  
Frédéric BONNOT  
Tél : 01 55 55 12 19  
Mél : frederic.bonnot@education.gouv.fr

110 rue de Grenelle  
75357 Paris SP 07

Le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse

à

Mesdames et messieurs les chefs d'établissement  
public local d'enseignement

Mesdames et messieurs les adjoints gestionnaires

Mesdames et messieurs les agents comptables  
des établissements publics locaux d'enseignement

**Objet** : présentation de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics.

La loi de finances pour 2022 a prévu la modification du régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics en autorisant la création par ordonnance d'un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023. L'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics est parue au *Journal officiel* du 24 mars 2022. Deux décrets précisant les modalités d'application de l'ordonnance sont parus au *Journal officiel* le 23 décembre 2022. Il s'agit du décret n° 2022-1605 du 22 décembre 2022 portant application de l'ordonnance et du décret 2022-1604 du 22 décembre 2022 relatif à la chambre du contentieux de la Cour des comptes et à la Cour d'appel financière et modifiant le code des juridictions financières.

La réforme réaffirme la séparation entre l'ordonnateur et le comptable et maintient les contrôles habituels qui incombent au comptable. Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) du comptable public est supprimé, toutefois les comptables publics, tout comme les ordonnateurs, encourent toujours une responsabilité du fait de leurs actes.

La réforme supprime également la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) devant laquelle les ordonnateurs pouvaient être mis en cause mais s'en inspire pour poser les bases d'un nouveau régime juridictionnel simplifié, relevant désormais d'une juridiction unique, concernant l'ensemble des gestionnaires - ordonnateurs comme comptables publics et leurs équipes - et recentré sur les manquements les plus graves alors que la mise en cause de la RPP pouvait être déclenchée pour des erreurs formelles et pour le premier euro manquant.

L'ordonnance précise le champ des justiciables, qui n'est ni plus ni moins étendu que le périmètre des justiciables du précédent régime de responsabilité devant la CDBF et la Cour des comptes, mais elle cantonne plus fortement les cas de mise en cause possible aux agissements consistant en une « faute grave » ayant entraîné « un préjudice financier significatif ». Les sanctions sont des amendes plafonnées, pour les cas les plus sérieux, à 6 mois de traitement.

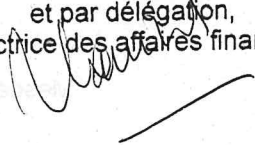
COPIE : M. le secrétaire général  
M. le directeur de l'encadrement  
Mesdames et messieurs les recteurs d'académie

Ce recentrage doit avoir pour contrepartie un renforcement de la maîtrise des risques financiers et comptables (MRCF), du contrôle interne et de la responsabilité managériale.

Le détail de la réforme ainsi que les axes d'un plan d'accompagnement à la mise en œuvre de la réforme figurent en annexe.

Mes services se tiennent à votre disposition pour toute information complémentaire.

Pour le ministre de l'éducation nationale  
et de la jeunesse,  
et par délégation,  
la directrice des affaires financières,



Marine CAMIADE

## - ANNEXE -

### I – LA REFORME : un recentrage du régime juridictionnel sur les manquements graves

- Les justiciables sont les mêmes que ceux qui l'étaient devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) et la Cour des comptes

Un régime juridictionnel unifié de responsabilité est applicable à l'ensemble des gestionnaires et comptables publics à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, à l'exclusion des ministres et des élus locaux comme c'était déjà le cas<sup>1</sup>. Ce nouveau régime unifié se substitue aux deux régimes précédents: celui devant la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) pour les comptables publics, celui devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) pour les ordonnateurs<sup>2</sup>.

**Le champ des justiciables n'est pas modifié. Il s'agit des personnes suivantes :**

- membres des cabinets des exécutifs locaux et des membres du gouvernement,
- **tout fonctionnaire ou agent civil** ou militaire de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics, et tous ceux qui exercent en fait les fonctions de ces agents,
- tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis au contrôle de la Cour des comptes ou des CRTC.

- Les infractions : un régime juridictionnel recentré sur les manquements les plus graves

Le nouveau régime vise à recentrer la mise en cause juridictionnelle sur les manquements les plus graves et à supprimer les mises en cause juridictionnelles pour des erreurs formelles ou sans impact significatif.

- a) Il s'agit tout d'abord de recentrer le juridictionnel sur « *les fautes graves ayant causé un préjudice financier significatif* » lorsqu'un justiciable aura enfreint les « *règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens* » des organismes publics, ou aura « *approuvé* » en tant qu'« *autorité de tutelle* » ces décisions (article L. 131-9 du code des juridictions financières).

L'infraction dite générique est définie par deux éléments cumulatifs : une faute grave et un préjudice financier significatif. Le juge déterminera les contours de l'infraction. Toutefois l'ordonnance du 22 mars 2022 précise que le **préjudice financier significatif** est apprécié en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable.

- b) Ce nouveau régime reprend par ailleurs la plupart des infractions déjà sanctionnables par les juridictions financières :

Est passible de sanction, tout justiciable :

- dont les agissements ont pour effet de faire échec à une **procédure de mandatement d'office** (nouvelle infraction);
- qui a favorisé l'attribution à une personne morale, à autrui ou soi-même d'un **avantage injustifié**, pécuniaire ou en nature (ajout de l'attribution à soi-même d'un avantage injustifié par rapport au

<sup>1</sup> Les exceptions du régime précédent demeurent également : les élus peuvent être poursuivis en cas de gestion de fait, de non-exécution d'une décision de justice, ou d'octroi d'un avantage injustifié dans le cadre d'une réquisition.

<sup>2</sup> La CDBF était régie par les dispositions du titre Ier du Livre III du Code des juridictions financières.

régime précédent qui ne visait que l'attribution d'un avantage à autrui) ;

- dont les agissements ont entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de **l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice** (infraction inchangée);
- qui aura commis une **gestion de fait** (infraction inchangée);
- qui n'a **pas produit les comptes** dans les conditions prévues réglementairement (infraction inchangée);
- qui a **engagé une dépense sans respecter les règles** applicables du contrôle budgétaire (non applicable aux EPLE);
- qui a **engagé une dépense sans en avoir le pouvoir** ou reçu délégation pour le faire (infraction inchangée).

- **Les sanctions**

Pour les agents dont la responsabilité a été retenue dans la commission des infractions, la juridiction peut prononcer des **amendes** dont le montant est plafonné à six mois de rémunération brute annuelle pour les infractions les plus importantes et à un mois pour les autres infractions (absence de production des comptes, engagement de dépenses sans respecter les règles du contrôle budgétaire, ou sans en avoir le pouvoir). Il y a lieu de rappeler que dans le régime précédent, la plupart des sanctions étaient plafonnées à un an de rémunération.

Les amendes sont déterminées individuellement et proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'importance du préjudice causé à l'organisme, à la réitération de pratiques prohibées et, pour la gestion de fait, à sa durée, aux circonstances, au comportement et à la situation matérielle du comptable de fait.

La juridiction peut accorder une dispense de peine si le dommage apparaît réparé et que le trouble causé par l'infraction a cessé.

- **Assurance et cautionnement**

Dans le cadre de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, il y avait l'obligation de constituer une garantie de cautionnement au profit du Trésor public. Le cautionnement était une garantie de l'Etat pour couvrir les fonds publics en cas de mise en débet du comptable. Si le comptable était défaillant, l'organisme caution était appelé en garantie et pouvait exercer une action récursoire à l'encontre du comptable et récupérer les sommes versées. Le cautionnement n'était pas une garantie du comptable mais de l'Etat.

Par ailleurs, en cas de manque en caisse, le capital personnel du comptable était mis en jeu. En l'absence de remise gracieuse totale ou partielle, le reste à charge pouvait être couvert par une assurance personnelle et pécuniaire.

Avec la suppression par l'ordonnance du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public, le **cautionnement disparaît puisque l'on passe d'un régime réparatoire d'un préjudice financier avec obligation de remboursement, à un régime de responsabilité pour faute**. Lorsqu'il y a un manque en caisse, le comptable n'est plus mis en débet. L'ordonnance prévoit un mécanisme de **prise en charge par l'Etat des déficits résultant des fautes ou d'erreurs des comptables publics de l'Etat**. Le décret n° 2022-1605 du 22 décembre 2022 précité, précise que les agents comptables des EPLE sont considérés comme comptables publics de l'Etat.

Les conditions du **rétablissement de la caisse des EPLE** par l'Etat seront précisées par un texte à venir. Celui-ci fixera les circuits administratifs et financiers de cette prise en charge (l'autorité à laquelle signaler le manquant en caisse, les pièces justificatives à apporter, la modalité financière de versement des fonds par l'autorité habilitée).

L'**assurance** est libre. Toutefois le champ des infractions punissables est restreint par rapport au précédent régime de responsabilité, dès lors l'intérêt d'être couvert par une assurance n'est pas certain.

- **Les exonérations de responsabilité**

L'agent qui **agit conformément aux instructions de son supérieur hiérarchique ou d'une personne habilitée**, n'est passible d'aucune sanction. La responsabilité du supérieur hiérarchique se substitue à celle du subordonné. Toutefois ces dispositions ne sont pas applicables dans le cas où l'instruction donnée est manifestement illégale et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

Il y a lieu de noter que la **délégation de signature** n'exonère pas le délégant de la responsabilité. La délégation de signature autorise le délégataire à signer certaines décisions à la place du délégant mais sous son contrôle et sa responsabilité. Le délégant demeure responsable des décisions prises par le délégataire. Ce dernier ne doit pas avoir commis d'irrégularités manifestes pour être totalement exonéré.

Le justiciable qui excipe d'un **ordre écrit d'une personne non justiciable de la Cour des comptes (ministre ou élu local)** ou d'une délibération d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale ne peut être passible d'aucune sanction.

La possibilité d'une **réquisition du comptable par l'ordonnateur** est maintenue. Le comptable n'est pas responsable des opérations effectuées sur réquisition régulière de l'ordonnateur.

Les justiciables ne sont par ailleurs pas responsables devant la Cour des comptes lorsque celle-ci constate l'existence de **circonstances exceptionnelles ou constitutives de force majeure**.

- **La procédure juridictionnelle**

La juridiction compétente en première instance est une **chambre de la Cour des comptes, la « chambre du contentieux »**. Il n'y a donc plus qu'une seule juridiction à la place de 23 chambres régionales et territoriales des comptes, de la Cour des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière. Pour l'appel, une **cour d'appel financière** est mise en place, présidée par le premier président de la Cour des comptes et composée de quatre conseillers d'Etat, de quatre conseillers maîtres à la Cour des comptes et de deux personnalités qualifiées. L'appel sera suspensif. Le **Conseil d'Etat demeure la juridiction de cassation**.

**Les personnes habilitées à déférer au ministère public près de la Cour des comptes les faits susceptibles de constituer des infractions** sont le président du Sénat, de l'Assemblée nationale, le Premier ministre, le ministre chargé du budget, **les autres membres du gouvernement pour les faits des agents placés sous leur autorité ou des organismes sous leur tutelle**, la Cour des comptes, les chambres régionales et territoriales des comptes, les procureurs de la République, le représentant de l'Etat dans le département pour les faits ne relevant pas des ordonnateurs de l'Etat, le directeur régional, départemental ou local des finances publiques pour les faits ne relevant pas des ordonnateurs de l'Etat, les présidents des exécutifs locaux, les créanciers des astreintes, les chefs de service des **inspections générales**, les commissaires aux comptes des organismes soumis au juge des comptes et le procureur général près la Cour des comptes.

Cela signifie que ni le chef d'EPLÉ ni l'agent comptable ne peuvent saisir le ministère public près de la Cour des comptes, ni être déféré par le recteur d'académie. En revanche, ils peuvent saisir ou être déféré par le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, le préfet, le directeur départemental des finances publiques, la cheffe de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR). A noter toutefois que la Cour des comptes a ouvert un portail de signalement permettant à tous les citoyens de faire part de dysfonctionnements dans les organismes soumis à son contrôle.

Le ministère public près de la Cour des comptes apprécie les suites à donner aux saisines qu'il reçoit.

Comme dans le régime précédent, les faits susceptibles de constituer des infractions ne pourront être poursuivis au-delà de 5 ans. Le délai de **prescription** est de 10 ans pour les faits susceptibles de constituer une gestion de fait.

**Les poursuites devant la Cour des comptes ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire, comme c'était déjà le cas dans le précédent régime de responsabilité.** Si l'instruction relève des faits de nature à justifier une sanction disciplinaire, le président de la juridiction en saisit l'autorité qui a le pouvoir disciplinaire. Cette dernière doit informer le président de la juridiction dans les 6 mois des mesures prises. De même si l'instruction fait apparaître des faits susceptibles de constituer des délits ou des crimes, le dossier est transmis au procureur de la République.

- **Les conséquences de la suppression de la RPP et de la transmission des comptes au juge**

Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables est maintenu. Le nouveau régime conserve le partage de compétences et de responsabilités entre les deux fonctions fixé par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Ainsi, il est affirmé à l'article 17, à l'instar de ce qui est prévu pour les ordonnateurs à l'article 12 de ce même décret, qu'à raison de l'exercice de leurs attributions, les **comptables publics encourent une responsabilité** dans les conditions fixées par la loi.

L'ordonnance du 23 mars 2022 a érigé au niveau législatif une procédure de dialogue en disposant que le **comptable peut signaler à l'ordonnateur** toute opération qui serait de nature à relever des infractions relevant du code des juridictions financières. Le décret du 22 décembre 2022 portant application de l'ordonnance précise que l'**ordonnateur** auquel sont signalés des faits ne motivant pas la suspension de paiement mais susceptible de constituer une infraction au sens de l'article L 131-9 du code des juridictions financières (faute grave ayant causé un préjudice financier significatif) **informe le comptable public** à l'origine de ce signalement **des suites** qu'il donne à ce dernier dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé du budget.

Il y a lieu de noter par ailleurs que l'indemnité de caisse et de responsabilité des comptables publics est remplacée par une **indemnité de manquement de fonds** des comptables publics dont les conditions d'attribution sont identiques. Comme le régime de responsabilité a pour objectif de sanctionner l'auteur de la faute, le comptable ne peut **plus exprimer de réserves** lors de son installation dans un poste. Pour sa première installation, l'agent comptable d'un EPLE **prête serment devant le recteur d'académie** et non plus devant le juge des comptes. Une note DAF du 5 avril 2023 précise l'organisation du service des agents comptables des EPLE dans le nouveau cadre.

La **production des comptes** par les comptables publics principaux à la clôture de chaque exercice demeure **obligatoire mais ils ne sont plus produits au juge des comptes**. La réglementation ne qualifie plus cette opération de reddition des comptes mais de production des comptes dont les modalités seront précisées par arrêté du ministre chargé du budget (article 21 du décret 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique). Deux arrêtés actuellement soumis à l'avis de la Cour des comptes préciseront les modalités de transmission des comptes des EPLE aux autorités habilitées.

**L'apurement des comptes par le juge des comptes a été supprimé.** Ainsi les **comptes des EPLE ne sont plus transmis** à la chambre régionale des comptes, qui n'est plus juge des comptes, ni au pôle national d'apurement administratif des comptes de la direction générale des finances publiques. Les comptes et les pièces justificatives doivent être **conservés pendant cinq ans** et doivent être accessibles sur une plateforme d'archivage électronique, sur une application informatique ou, à défaut, sur support papier.

Une mission a été confiée à l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche pour vérifier les modalités à mettre en place de contrôle de ces comptes afin de préserver la qualité de la gestion financière des EPLE.

## **II – Mise en œuvre de la réforme**

La réforme va dans le sens d'un recentrage très important de la responsabilité juridictionnelle sur les manquements les plus graves. L'exigence de bonne gestion des deniers publics demeure néanmoins tout aussi forte et implique un renforcement des autres formes de garantie du respect des règles et des intérêts financiers publics : il est donc primordial de travailler au **développement des actions de maîtrise des risques comptables et financiers, de contrôle interne et de compléter le régime de responsabilité devant la Cour des comptes par une responsabilité « managériale » accrue.**

- **Les leviers managériaux**

Il y a lieu de mobiliser les leviers managériaux afin de **responsabiliser les gestionnaires et les comptables publics**. La qualité de la gestion financière ou, à l'inverse, les fautes ou négligences commises par un gestionnaire ou un comptable public ne justifiant pas une procédure juridictionnelle peuvent, comme c'est déjà le cas, être prises en compte dans la gestion de la carrière de l'agent.

- **Le développement du contrôle interne**

La **responsabilisation des gestionnaires passe également par un renforcement du contrôle interne centré sur les risques et les enjeux**. Il s'agit de renforcer la sécurisation des processus comptables et budgétaires en favorisant l'appropriation du contrôle interne par les gestionnaires. Le contrôle interne doit être considéré comme un levier pour les gestionnaires en contrepartie de l'atténuation des contrôles.

Il y a lieu de rappeler que la DAF a engagé dès 2017 un **plan de déploiement en trois points de la démarche de maîtrise des risques comptables et financiers (MRCF) en EPLE**.

- Il s'agit en premier lieu de parvenir à ce que tous les EPLE établissent un **diagnostic des risques** à l'aide de l'outil ODICé afin de déterminer les points de fragilité d'une organisation. Une enquête 2022 indique que près de trois quarts des EPLE ont utilisé l'outil ODICé. Les **principaux risques relevés** résident dans **l'organisation** (notamment l'absence ou l'insuffisance de formalisation des process, le défaut d'habilitations, des équipes restreintes, l'isolement des acteurs), **les régies, le patrimoine et les voyages scolaires**.
- Le second objectif est de conduire tous les EPLE à établir des **organigrammes fonctionnels nominatifs** pour sécuriser l'organisation et notamment les délégations. L'enquête 2022 indique que 60% des établissements les ont établis.
- Enfin, le troisième point consiste à ce que les EPLE élaborent un **plan d'actions** afin de formaliser les choix stratégiques pour renforcer le contrôle interne à partir d'une approche par les risques. D'après l'enquête 2022, seulement 39% d'EPLE ont réalisé ce plan d'actions.

Dans le cadre de l'accompagnement à la mise en œuvre de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics, le MENJ conduira plusieurs actions définies ci-dessous.

- **Plan d'actions**

- Il s'agit de poursuivre le **développement de la démarche de maîtrise des risques comptables et financiers** afin d'améliorer les résultats obtenus sur les points évoqués précédemment. L'action devra plus particulièrement développer le suivi des académies sur l'animation et le pilotage du contrôle interne financier.
- Il est prévu également de développer les **formations** : un complément est apporté au parcours de responsabilité financière des ordonnateurs organisé par l'IHE2F (webinaire de 2h), et des sessions de formations pour les ordonnateurs vont être mises en place (sur les aspects responsabilité, place des ordonnateurs dans les dispositifs de maîtrise des risques, intégration d'OP@LE), ainsi qu'un renforcement du plan de formation des adjoints gestionnaires et agents comptables à la démarche de maîtrise des risques comptables et financiers.
- Il est nécessaire ensuite **d'exploiter les nouvelles possibilités de requêtage des données comptables qu'offre OP@LE tout au long de l'exercice budgétaire**, alors que GFC ne permet qu'une seule date d'observation, celle de la reddition des comptes au 31 décembre de l'année N, suite à leur transmission dans l'infocentre « Cofipilotage » par l'agent comptable.
- Il s'agit également d'élaborer des **outils « clés en main »** :
  - mettre à disposition une **cartographie de maîtrise des risques** comptables et financiers (MRCF) en EPLE,
  - et mettre à disposition des EPLE des **tableaux d'indicateurs de gestion financière** (fonds de roulement, trésorerie, capacité d'autofinancement etc...) afin de permettre aux établissements d'avoir une meilleure connaissance de leur santé financière.Ces deux outils sont en cours de développement et devraient pouvoir être disponibles d'ici la fin de l'année 2023.