Information

MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE
Liberté
Égalité
Fraternité

Direction générale de l'enseignement et de la recherche **Service de l'enseignement technique** **Sous-direction des établissements, des dotations et des compétences** **78 rue de Varenne** **75349 PARIS 07 SP** **0149554955**	**Note de service** **DGER/SDEDC/2025-358** **04/06/2025**

Date de mise en application : Immédiate
Diffusion : Tout public

Cette instruction n'abroge aucune instruction.
Cette instruction ne modifie aucune instruction.
Nombre d'annexes : 0

Objet : Présentation des modifications apportées par la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics au sein des EPLEFPA et des EPN

Destinataires d'exécution
DRAAF/DAAF/SRFD/SFD/SEAM EPLEFPA et EPN

Résumé :
La présente note a pour objectif de fournir une information exhaustive sur les modifications apportées par la réforme des gestionnaires publics au sein des EPLEFPA et des EPN.

Textes de référence :
- Ordonnance n°2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires.
- Décret n°2022-1605 du 22 décembre 2022 portant application de l'ordonnance.
- Décret n°2022-1604 du 22 décembre 2022 relatif à la chambre du contentieux de la Cour des comptes et à la Cour d'appel financière.
- Décret n°2022-1698 du 28 décembre 2022 modifiant le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

Prévue par la loi de finances pour 2022, la **réforme de la responsabilité des gestionnaires publics** est entrée en vigueur le 1er janvier 2023. Cette réforme s'inscrit dans la démarche de responsabilisation des gestionnaires publics portée par le programme « Action publique 2022 ». Elle conduit à une **rénovation profonde du régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics**.

Les principaux changements apportés par la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics sont les suivants :

- La réforme réaffirme le principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable public, tout en évoluant vers un régime unifié de responsabilité financière ;
- Elle abolit la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics ;
- L'ordonnance supprime la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), dont les ordonnateurs étaient précédemment justiciables ;
- Un nouveau régime juridictionnel simplifié est mis en place, avec une juridiction unique auprès de la Cour des comptes, devant laquelle les gestionnaires publics (ordonnateurs, régisseurs, comptables publics et leurs équipes) sont désormais justiciables ;
- L'activité de cette juridiction se concentre sur les manquements les plus graves, définis comme des « fautes graves » ayant entraîné un « préjudice financier significatif » ;
- Les sanctions sont des amendes, plafonnées à six mois de traitement pour les cas les plus sérieux.

Cette réforme se fonde sur un ensemble de textes :

- Ordonnance n°2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics,
- Décret n°2022-1605 du 22 décembre 2022 portant application de l'ordonnance,
- Décret n°2022-1604 du 22 décembre 2022 relatif à la chambre du contentieux de la Cour des comptes et à la Cour d'appel financière,
- Décret n°2022-1698 du 28 décembre 2022 modifiant le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

Dans les EPLEFPA et les EPN, cette réforme doit contribuer au renforcement de la maîtrise des risques financiers ainsi qu'à la poursuite du travail partenarial entre l'ordonnateur et le comptable public.

Cette note a pour objectif de fournir une information exhaustive sur les modifications apportées par cette réforme et applicable aux EPLEFPA et aux EPN.

Les services de la direction générale de l’enseignement et de la recherche, et en particulier la sous-direction des établissements, des dotations et des compétences, sont mobilisés pour accompagner la mise en œuvre de ce nouveau régime et le développement de la maîtrise des risques financiers au sein des EPLEFPA et des EPN.

Pour alléger la lecture, les EPLEFPA et les EPN seront désignés dans la suite de la note par le terme unique et générique « établissements ».

1. UN NOUVEAU REGIME JURIDICTIONNEL RECENTRÉ SUR LES MANQUEMENTS GRAVES

1.1 Les acteurs concernés

Le régime juridictionnel unifié de responsabilité est applicable à l'ensemble des gestionnaires et comptables publics depuis le 1er janvier 2023[1]. Ce nouveau régime 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 et celui devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) pour les ordonnateurs.

Le champ des justiciables n'est pas modifié. Il concerne, entre autres, tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics, ainsi que toute personne exerçant de fait les fonctions de ces agents et tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis au contrôle de la Cour des comptes ou des CRTC.

1.2 Un nouveau régime juridictionnel

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 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 prévoit par ailleurs d'autres infractions 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 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 (maniement de deniers publics par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public) ;

[1] 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.

- 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 établissements) ;
- qui a engagé une dépense sans en avoir le pouvoir ou reçu délégation pour le faire (infraction inchangée).

1.3 Les sanctions

Pour les agents qui ont commis des infractions dont la responsabilité a été retenue, 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 (par exemple : absence de production des comptes, engagement de dépenses 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.

1.4 L’assurance et le cautionnement

Avant la réforme :

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’État 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’État.

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.

Après la réforme :

Avec la suppression 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. En cela, en cas de manque en caisse, le comptable n'est plus mis en débet. L'ordonnance prévoit un mécanisme de prise en charge par l’État des déficits résultant des fautes ou d'erreurs des comptables publics de l’État (les agents comptables des établissements sont considérés comme comptables publics de l’État).

Les modalités de cette prise en charge sont définies par l'arrêté du 18 décembre 2023 donnant compétence aux directeurs régionaux, départementaux ou spécialisés des finances publiques pour décider la prise en charge par l’État des déficits résultant exclusivement des fautes et erreurs des comptables de l’État.

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

1.5 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.

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 exonère le justiciable de toute 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.

1.6 La procédure juridictionnelle

La juridiction compétente en première instance est la chambre du contentieux de la Cour des comptes. 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'État, de quatre conseillers maîtres à la Cour des comptes et de deux personnalités qualifiées. Le Conseil d'État demeure la juridiction de cassation.

Les personnes habilitées à déférer au ministère public près la Cour des comptes des faits susceptibles de constituer des infractions sont précisés dans l'ordonnance n°2022-408 du 23 mars 2022.

Ni le directeur de l'établissement, ni l'agent comptable ne peuvent saisir le ministère public près la Cour des comptes, ni être déféré par l'autorité académique. En revanche, ils peuvent saisir ou être déféré par le directeur général de l'enseignement et de la recherche pour le ministre chargé de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, le préfet, le directeur départemental des finances publiques et le doyen de l'inspection de l'enseignement agricole. 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 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.

1.7 Les conséquences de la suppression de la responsabilité personnelle et pécuniaire ainsi que de la transmission des comptes au juge

Il y a lieu de noter que l'indemnité de caisse et de responsabilité des comptables publics est remplacée par une indemnité de maniement 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 établissement prête serment devant l'autorité académique et non plus devant le juge des comptes.

La production des comptes par les comptables publics à la clôture de chaque exercice demeure obligatoire mais ils ne sont plus transmis au juge des comptes. La réglementation qualifie cette opération de production des comptes des établissements dont les modalités ont été précisées par arrêté du ministre chargé du budget en date du 30 juin 2023.

L'apurement des comptes par le juge des comptes est supprimé. Ainsi les comptes des établissements 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 dans l'établissement et accessibles sur support papier.

2. LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME PAR LE DÉVELOPPEMENT DE LA MAÎTRISE DES RISQUES

La mise en place d'un régime de responsabilité unifié reposant sur la faute des agents, ainsi que la fin du jugement des comptes et de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics conduisent à réinterroger le dispositif de maîtrise des risques financiers des établissements et la sécurisation des procédures. Ainsi, le directeur d'établissement doit mettre en place une responsabilité managériale afin de :

- Renforcer, voire mettre en place, une démarche partenariale entre les services de l'ordonnateur et de l'agent comptable ;
- Se doter d'outils de prévention des risques comptables facilement appropriables (outil d'auto-diagnostic de la qualité comptable des établissements permettant la cartographie des risques et la définition d'un plan d'action).

2.1 La notion de responsabilité managériale

Le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics tend à limiter la sanction des fautes purement formelles ou procédurales qui doivent désormais relever d'une logique de responsabilité managériale. Les acteurs de la chaîne financière doivent donc recentrer leurs contrôles sur les enjeux réels et développer la responsabilité managériale pour les fautes que le juge financier ne sera pas amené à sanctionner. Pour ce faire, les gestionnaires publics devront identifier les risques ou les situations anormales afin de pouvoir les corriger et de renforcer la qualité comptable. A titre d'illustration, une réflexion pourra être conduite sur :

- l'organisation de la chaîne budgétaire et comptable (les acteurs, les délégations, les procédures…) ;
- les délégations accordées ;
- les habilitations numériques octroyées et leur suivi (droits d'accès aux systèmes d'information et autres applications) ;
- l'exécution de la chaîne de la dépense et de la recette ;
- l'actualisation des actes de régie suite au décret n°2020-542 du 20 mai 2020.

2.2 Le développement de la maîtrise des risques comptables au sein des établissements

La responsabilisation des gestionnaires publics passe par un renforcement de la maîtrise des risques de la chaîne comptable. Il s'agit de consolider les processus comptables et budgétaires dans une logique de contrôle interne piloté par les gestionnaires publics. Cette exigence accrue de la maîtrise des risques comptables doit être regardée comme la contrepartie de certains allègements de contrôle, tels que la fin du jugement des comptes.

Dans cette optique, un travail partenarial entre l'ordonnateur et l'agent comptable doit être engagé ou renforcé pour identifier les risques sur la chaîne comptable, évaluer leur acuité et mettre en place des actions correctrices. A cet égard, depuis 2017, la DGER met à disposition des établissements, sur le site Chlorofil l'outil d'auto-diagnostic de la qualité comptable :

- il permet aux ordonnateurs et aux agents comptables d'établir un diagnostic des risques de la chaîne budgétaire et comptable et d'en apprécier les points de fragilité en vue d'améliorer son organisation au travers de l'actualisation de l'organigramme fonctionnel et la formalisation des procédures écrites. Cette démarche vise à améliorer la qualité comptable des établissements. Pour les ordonnateurs, le diagnostic porte sur l'organisation, le budget, les dépenses, les recettes, le patrimoine, les stocks, les régies, les personnels rémunérés sur budget et les voyages d'études. Pour les agents comptables, le diagnostic interroge l'organisation, le paiement, le recouvrement, le trésor, le patrimoine, les stocks, les régies, les payes, la comptabilité générale et la TVA ;
- l'onglet « Organigramme fonctionnel » permet aux ordonnateurs et aux comptables de déterminer quels agents réalisent les différentes opérations budgétaires et comptables, et de repérer les points de fragilité liés à des activités non définies dans les fiches de poste des agents ;

- au regard des enjeux identifiés, les services de l'ordonnateur, en collaboration avec l'agent comptable, peuvent élaborer un plan d'action permettant de renforcer la maîtrise des risques sur la chaîne comptable, notamment en opérant des choix stratégiques sur l'organisation de celle-ci, en formalisant des procédures écrites ou en priorisant le contrôle de certaines opérations.

2.3 Les autres leviers d'accompagnement

Pour accompagner la mise en œuvre de la réforme et renforcer les compétences des personnels de direction des établissements, plusieurs dispositifs de formation et d'outils pratiques ont été instaurés :

- Afin de sensibiliser les nouveaux personnels de direction des établissements aux enjeux de la responsabilité des gestionnaires publics et à la maîtrise des risques budgétaires et comptables, leur cycle d'adaptation à l'emploi prévoit des modules de formation consacrés aux grands principes budgétaires, au compte financier, au diagnostic de service avec la présentation de l'outil d'auto-diagnostic de la qualité comptable…
- Pour fiabiliser les opérations de fin d'exercice, l'ensemble des personnels de direction est invité, chaque année, à participer à un webinaire co-animé avec la DGFiP et consacré à la clôture de l'exercice comptable ;
- Le réseau des agents comptables à temps plein des établissements a également mis en place un cycle de formation et des outils destinés à leurs nouveaux collègues et consacrés à la maîtrise des risques sur la chaîne comptable ;
- Les modules « ordonnateur » et « agent comptable » de l'outil Cocwinelle permettent, tout au long de l'exercice, d'effectuer des requêtes de données budgétaires et comptables qui peuvent contribuer au renforcement du pilotage financier des établissements ;
- le module INDISFI de Cocwinelle met à disposition des établissements des tableaux pluriannuels d'indicateurs budgétaires et comptables qui permettent d'acquérir une meilleure connaissance de la santé financière des établissements ;
- l'instruction comptable M99 modifiée applicable aux établissements intègre toutes les évolutions réglementaires liées au nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics.

2.4 La mise en œuvre et les contrôles

La réforme de la responsabilité des gestionnaires publics implique non seulement un développement de la maîtrise des risques au sein des établissements, mais également la mise en place d'un dispositif de contrôle visant à garantir l'effectivité de cette démarche.

Outre le dispositif de contrôle interne, un contrôle exercé par l'Inspection de l'enseignement agricole est prévu afin de garantir la mise en œuvre effective de la maîtrise des risques. Ainsi, dans le cadre de ses missions d'inspection, l'IEA pourra évaluer les dispositifs de maîtrise des risques mis en œuvre par les établissements.

Le directeur général
de l'enseignement et de la recherche

Benoît BONAIMÉ