

Intitulé de l'épreuve : Note administrative

Nombre de copies : 2

Numerotez chaque page (dans le cadre en bas de la page) et placez les feuilles dans le bon sens.

Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères
Direction des Affaires Financières
Secteur Réglementation

Paris, le 9 octobre 2023

Note d'information

A/S: Réforme de responsabilité du gestionnaire public : quels changements pour les fonctions d'ordonnateur et de régisseur à l'étranger ?

Initiée en 2020 par la publication du rapport de M. Jean BASSERES par les ministères de la transformation de la fonction publique et des comptes publics, l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 et son décret d'application n° 2022-1605 du 22 décembre 2022 modifient au 1^{er} janvier 2023 le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. La présente réforme vise ainsi à moderniser l'activité de gestion budgétaire et de comptabilité, déléguant plus de responsabilités aux acteurs en fin de chaîne et ajustant le cadre réglementaire (infractions, juridictions, sanctions, procédures) dans l'objectif de rendre la chaîne de la dépense plus efficace, résiliente et rapide.

N°

117

I - Principes généraux relatifs aux comptes publics

a - Rappel des relations entre ordonnateurs, comptables et régies

En tant que premier responsable de l'action de son ministère, le/la ministre en exercice en est l'ordonnateur principal. Il lui revient de décider de l'opportunité des dépenses et recettes, engageant l'action de l'Etat et certifiant le service rendu. C'est lui qui donne l'ordre de payer au comptable (ou régisseur). Sous l'autorité de l'ordonnateur principal, les responsables en titre : secrétaire général, directeur d'administration centrale, préfet, ambassadeur... sont ordonnateurs secondaires de droit. Par délégation de signature, ils peuvent transmettre une partie de leurs fonctions à des agents à leur service, mais en demeurent responsables.

Leurs fonctions de gestion budgétaire, sauf exception, doivent être strictement séparées de celles relatives à la comptabilité. Le comptable qui reçoit un ordre de payer de son ordonnateur doit vérifier la légalité de l'opération comptable (recette ou dépense) sans en regarder l'opportunité. Un régisseur peut agir pour le compte de son comptable, à qui il produit sa gestion. Dans une ambassade, l'ambassadeur (ordonnateur secondaire de droit) et le comptable de rattachement procèdent à des contrôles réglementaires et inopiniés de la régie.

b - Régime actuel de fonctions et responsabilités

Jusqu'au 1^{er} janvier 2023, la juridiction de référence pour les affaires relevant de la responsabilité financière des agents publics est la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). Les comptables sont soumis à un régime de responsabilité personnelle et pécuniaire au premier euro devant la Cour des comptes, ils sont donc responsables de leur activité sur leurs deniers personnels.

Le maniement de deniers publics représente un enjeu particulièrement sensible du fonctionnement de l'administration, c'est pourquoi un cadre réglementaire spécifique existe afin d'en prévenir les usages détournés ou frauduleux.

II - Changements institué par la réforme

a - Régime de responsabilité

L'ordonnance du 23 mars 2022 limite désormais la sanction des fautes légères de nature formelle ou procédurale, au profit d'un traitement plus efficace des fautes graves. La qualification des infractions a été modernisée afin de mieux sanctionner les fautes ayant causé un préjudice financier significatif par le non-respect des règles de la dépense ou la gestion publique : attribution injustifiée de subventions, défaut de qualité d'ordonnateur, gestion de fait... En recentrant les contrôles sur les enjeux les plus significatifs de la chaîne de la dépense, le nouveau régime incite les agents qui en dépendent à mieux identifier les risques et les failles de processus.

Désormais, ordonnateurs et comptables sont soumis à un régime de responsabilité commun, la responsabilité personnelle étant réservée aux infractions graves. Dans un souci de déconcentration, les fautes formelles et procédurales ne relèvent plus de la procédure juridique mais doivent être traitées au niveau de la hiérarchie, dans une logique de responsabilité managériale.

Les ministres et les élus qui relèvent d'une responsabilité politique ne sont pas concernés.

b. Évolution du cadre juridique

La CDBF (Cour de Discipline Budgétaire et financière) qui était jusqu'alors la juridiction de référence, laisse place au 1^{er} janvier 2023 à un traitement par la chambre du contentieux de la Cour des Comptes (en première instance). La juridiction d'appel sera la Cour d'appel financière tandis que le Conseil d'Etat reste juridiction suprême / de cassation.

Lorsqu'une infraction est manifestement commise, elle sera d'abord évaluée sur sa gravité et l'existence d'un préjudice financier significatif (faute relative à l'exécution des recettes et des dépenses, maniement non-autorisé de deniers publics / gestion de fait) lors de son examen par la Cour des Comptes.

Autrefois limitée aux ministres et aux membres de la Cour des comptes (sur base du dépôt des comptes des comptables), la capacité de saisine est étendue aux services d'inspection de l'Etat, aux présidents d'exécutifs locaux, aux préfets et directeurs régionaux des finances publiques. La durée de la prescription est de 5 ans après la commission des faits.

En cas de faute avérée, le juge prononcera une peine individualisée et proportionnée en prenant en compte la gravité des faits reprochés, leur réitération et l'impact du préjudice financier. La peine d'amende pourra atteindre jusqu'à 6 mois de rémunération pour les fautes graves, et 1 mois pour les infractions formelles.

Intitulé de l'épreuve : Note administrative

Nombre de copies : 2

Numérotez chaque page (dans le cadre en bas de la page) et placez les feuilles dans le bon sens.

III - Quels impacts pour les agents du ministère en poste à l'étranger ?

a - Particularités liées au caractère spécifique des administrations à l'étranger

Si les principes généraux de la gestion et comptabilité publique s'appliquent naturellement aux ambassades, consulats et instituts français, les particularités dues au contexte local dans lequel les postes opèrent doivent faire l'objet d'un suivi particulier. Si les fonctions d'ordonnateur sont habituellement incompatibles avec celles de régisseur, la dimension de certains postes à effectifs limités peut donner lieu à une dérogation accordée par le ministre chargé du budget, afin qu'un agent puisse en exercer les fonctions.

Au sein des postes, la règle a ainsi pour mission de payer les dépenses ordonnées par l'ambassadeur ou son délégué, d'encaisser les droits de chancellerie des produits perçus à l'étranger (visas, actes d'état-civil...), de contrôler les pièces justificatives et de rendre compte au comptable de rattachement.

N°

5.1.7

b - Indemnités de cautionnement et de responsabilité

Le régisseur qui prend ses fonctions à l'étranger est tenu de régulariser un cautionnement, dont le montant dépendra du groupe de classement de sa régie. Cette dernière dépend de son volume d'activité. Le cautionnement donne ainsi droit à une indemnité et une assurance afin de couvrir la responsabilité personnelle de l'agent. La disparition de ce régime au 1^{er} janvier 2023 implique ainsi la disparition de l'obligation de cautionnement et d'assurance, le régime désormais en vigueur étant de responsabilité commune.

L'ancien régime indemnitaire, l'indemnité de caisse et de responsabilité, est remplacé par une indemnité de maniement de fonds. Ses taux et conditions seront fixés prochainement par arrêté du ministre chargé du budget.

c - Bonnes pratiques

Afin d'obtenir plus de renseignements, les agents pourront se faire accompagner par un référent contrôle interne financier (à désigner au sein de la DAF) ou demander l'appui de la direction du budget, la direction générale des finances publiques et leurs réseaux (contrôleurs budgétaires, contrôleurs économiques et financiers, comptables...)

Les agents anticipant une prise de fonctions à des responsabilités de gestion et de comptabilité sont encouragés à se rapprocher des organismes de formation du département. Des sessions de formation à distance seront également envisagées à destination des agents déjà en poste à l'étranger.

La direction des affaires financières, la direction générale de l'administration, la direction des affaires juridiques et l'inspection générale des affaires étrangères sont encouragées à se saisir de la présente réforme et ses nouvelles dispositions, et d'en assurer la diffusion au sein du réseau diplomatique et consulaire.

Le chef du secteur réglementation

Lined writing area with horizontal ruling lines.

N°
... / ...