



Le Conseil National de l'Association des Anciens Elèves et Elèves du C.N.E.S.S.S, nouvellement désigné EN3S, réuni le 16 septembre 2004, a évoqué les travaux du Groupe -Mission des agents comptables- piloté par Madame Rolande Ruellan.

**L'association a pour vocation de promouvoir le C.N.E.S.S.S. (EN3S) et défendre les intérêts matériels et moraux des élèves et anciens élèves, quelle que soit la nature des fonctions occupées, ordonnateur ou comptable.**

Le Conseil National a arrêté les principes suivants.

L'AEN3S considère que les agents comptables sont avant tout des agents de direction, membres à part entière des équipes de direction. Les projets de gouvernance comptable ou de gouvernance de la sécurité sociale doivent tenir compte de ce fait et ne pas introduire de fracture au sein des équipes de direction constituées, au risque de détériorer le pilotage des organismes.

Si l'AEN3S est attachée au maintien de la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable, considérant le caractère public des fonds collectés ou dépensés, elle considère toutefois que les conditions de mise en jeu de la responsabilité des agents comptables doivent être éclaircies et précisées compte tenu, entre autres, de :

- de la complexification de la gestion des organismes depuis 1993 (décret du 10 août 1993),
- de l'impact des nouvelles technologies,
- du développement du contrôle interne,
- des nouvelles missions confiées aux organismes et du partage de ces missions entre organismes, voire de «l'externalisation» d'une partie de ces missions.

De même la responsabilité du directeur, la responsabilité « partagée » des cadres dirigeants doivent faire l'objet d'un réexamen. L'AEN3S souhaite que la sécurité juridique des cadres dirigeants et particulièrement des agents comptables soit mieux assurée dans l'avenir, particulièrement en cas de fraudes externes.

A défaut de parvenir à un tel objectif dans les délais très courts donnés au groupe de travail, les propositions soumises prochainement au Parlement devraient pouvoir permettre de poursuivre la réflexion et de concevoir des dispositifs juridiques sensiblement améliorés.

## **1. Les agents comptables : des agents de direction à part entière**

L'AEN3S considère que les agents comptables sont des agents de direction à part entière et qu'ils doivent le rester. Toute évolution des textes relatifs à la gouvernance de la sécurité sociale, à la gouvernance comptable et à la responsabilité des agents comptables doit tenir compte de la spécificité du mode de gestion des organismes de sécurité sociale.

Les élèves de l'Ecole nationale supérieure de sécurité sociale préparent dans le cadre de leur scolarité l'option comptable. L'obtention de cette option leur permet d'exercer la fonction d'agent comptable, sous réserve de l'inscription sur la liste d'aptitude et de l'agrément.<sup>1</sup>

L'exercice de la fonction d'agent comptable correspond le plus souvent à une étape dans le déroulement d'une carrière d'un agent de direction, celui-ci pouvant être amené à exercer successivement, voire alternativement, des fonctions d'ordonnateur ou de comptable. Le maintien de l'agent de direction dans des fonctions d'agent comptable est également possible.

Membres à part entière des équipes de direction, collaborateurs directs des directeurs, cadres dirigeants depuis l'application de loi 35 heures, les agents comptables exercent leur rôle d'une façon très différente des comptables publics au sein des administrations.

Les comptables publics dépendent hiérarchiquement le plus souvent de la Direction Générale de la Comptabilité Publique. Ils sont très souvent éloignés physiquement des ordonnateurs publics, dans l'exercice de leur fonction. Rien de tel pour les agents comptables des organismes de sécurité sociale.

Les caisses ou unions sont des organismes de droit privé, leurs agents de direction sont des salariés de droit privé sous convention collective nationale. Même si les conditions de nomination diffèrent entre les cadres dirigeants et les autres catégories d'agents de direction et que ces règles sont sans doute encore appelées à évoluer dans le cadre de l'application de la réforme de l'assurance maladie et de sa gouvernance, les agents de direction ont leur organisme pour employeur.

Si l'agent comptable est placé, comme les autres agents de direction sous l'autorité administrative du directeur, il est, avec le directeur, le seul agent de direction responsable de ses actes devant le conseil d'administration et la tutelle.

C'est la mission de service public et surtout le caractère public des fonds collectés ou dépensés qui a justifié l'application de la séparation de l'ordonnateur et du comptable et des règles de la comptabilité publique aux organismes de sécurité sociale

Ces règles ont été déclinées de façon originale dans les organismes. Leur respect est très régulièrement contrôlé par les différents corps de tutelle. Aucune dérive majeure n'a été constatée.

**La bonne gestion de l'organisme repose sur l'équilibre et le respect des pouvoirs et des responsabilités respectifs du directeur et de l'agent comptable.**

Le décret du 10 août 1993 a introduit pour le régime général la possibilité pour le directeur de déléguer certaines missions à l'agent comptable, sous réserves qu'elles soient compatibles avec ses missions propres.

L'importance croissante des missions confiées aux caisses, la complexité des activités, l'obligation d'atteindre des objectifs dans le cadre des CPG/COG avec les moyens budgétaires attribués rendent indispensable le recours pour le directeur à l'agent comptable pour remplir ces missions, particulièrement dans les organismes de taille modeste.

La responsabilité partagée sur le contrôle interne n'a fait qu'amplifier ce phénomène.

---

<sup>1</sup> Le succès aux épreuves du CESTCAF pour les agents de direction inscrits en 2<sup>ème</sup> section permet également l'accès à la fonction d'agent comptable.

La certification des comptes des organismes nationaux et la réforme des modalités de contrôle des comptes des organismes ne sauraient non plus justifier la remise en cause des équilibres actuels au sein des équipes de direction.

L'AEN3S est attachée au maintien du fonctionnement actuel des équipes de direction et estime qu'une remise en cause éventuelle de la position de l'agent comptable au sein de l'équipe compromettrait gravement le fonctionnement des équipes de direction et donc des organismes.

**2. Si le caractère public des missions justifie l'application des règles de la comptabilité publique et le maintien de la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable, la responsabilité des directeurs et des agents comptables doit être précisée.**

L'AEN3S est attachée au maintien de la responsabilité personnelle et pécuniaire des agents comptables car il s'agit là d'un élément permettant d'asseoir le positionnement de l'agent comptable au sein de l'organisme.

Toutefois, lorsque leur responsabilité est mise en cause, les cadres dirigeants et les agents comptables particulièrement dans le cadre de leur responsabilité personnelle et pécuniaire, peuvent être confrontés à de réelles difficultés.

En ce domaine les règles appliquées au sein de l'Administration sont sans doute mieux définies et donc plus protectrices des droits des fonctionnaires.

La mise en débet est souvent vécue par les agents comptables des organismes de sécurité sociale comme une mise en cause de leur compétence, voire de leur probité, même si aucune faute ne peut leur être imputée. L'agent comptable mis en cause a dans ce cas l'impression d'être seul au monde et démuné face à des procédures complexes, surtout lorsqu'il s'agit de fraudes externes, qui par définition échappent totalement à son contrôle.

La responsabilité de l'agent comptable est une responsabilité objective sans faute, à ce titre elle est exorbitante du droit commun. La Cour Européenne des Droits de l'Homme (Arrêt Martinié du 15 janvier 2004) précise que les obligations résultant de la mise en débet ont un caractère civil et qu'en conséquence, le comptable a droit à un procès équitable et contradictoire.

L'évolution des métiers, des missions, des techniques mise en œuvre, la dématérialisation justifiée par la simplification, l'intervention croissante de tiers dans la gestion de la sécurité sociale, le découpage des activités entre régimes ou branches, justifient aujourd'hui que le régime des responsabilités, tant du directeur que de l'agent comptable soit précisé.

Le décret du 10 août 1993 avait redéfini les responsabilités du directeur et de l'agent comptable, compte tenu de l'évolution des missions et de l'informatisation du traitement des données. L'évolution des technologies depuis 1993 a conduit à une intrication plus forte des missions dévolues aux directeurs et aux agents comptables.

L'implication d'organismes tiers auxquels participent différents acteurs de la protection sociale rendent la délimitation entre les responsabilités des directeurs et des agents comptables moins nettes.

De même le rôle de plus en plus important des caisses nationales «têtes de réseau» a modifié de fait le champ des responsabilités. Les niveaux de responsabilité doivent être

clarifiés entre l'échelon national et l'agent comptable local. La délimitation des responsabilités entre caisses nationales et caisses locales, entre centres informatiques et organismes de base devraient également être clarifiée.

La conception de programmes informatiques nationaux, leur déploiement par des centres informatiques dédiés sont des réalités insuffisamment prises en compte dans l'examen des responsabilités respectives du directeur et de l'agent comptable.

De plus, la montée en charge rapide de la mutualisation, la prise en charge par des centres d'activités dédiés dits de «back-office » ont un impact sur le régime des responsabilités des cadres dirigeants qu'il convient également de prendre en compte.

La question des moyens, variables selon les régimes, les branches, les organismes, doit également être examinée. Le décret de 1993 a confié à l'agent comptable des responsabilités, en matière de validation ou de vérification des traitements informatiques, de sécurité physique ou logique, de conservation des pièces justificatives. Lors d'une mise en cause de sa responsabilité, les moyens dont disposent les agents comptables devraient être mieux pris en compte. Ceux-ci ne peuvent être tenus pour responsables que dans la mesure où l'Institution a permis la mise en œuvre des moyens humains et techniques de maîtriser le risque financier.

L'orientation actuelle du contrôle interne vers la certification de la répartition dans la branche du recouvrement et l'affectation des moyens du contrôle interne au bénéfice de la certification sont des facteurs dont il faut tenir compte : en effet, l'agent comptable dont la responsabilité est mise en cause peut obtenir décharge totale ou partielle de sa responsabilité ou obtenir une remise gracieuse s'il fait la démonstration qu'il a fait toute diligence dans le cadre de ses contrôles propres ou du plan de contrôle de l'organisme.

En matière de fraude, la mise en place d'une base nationale inter-branches inter-régimes, permettrait aux organismes nationaux de faire des préconisations en matière de contrôle interne et aux organismes de base d'orienter avec plus d'efficacité leurs actions de contrôle.

**En résumé, l'Association des anciens élèves de l'EN3S demande :**

- Que l'Agent comptable reste un agent de direction à part entière, membre de l'équipe de direction.**
- Qu'un équilibre satisfaisant entre les missions et les responsabilités respectives de l'ordonnateur et du comptable soit maintenu .**
- Que ces missions et cette responsabilité, ainsi que les conditions de sa mise en œuvre, soient éclaircies et précisées.**