



HAL
open science

La responsabilité financière des gestionnaires publics. A la recherche d'un équilibre entre responsabilité juridique et responsabilité managériale.

Messaoud Saoudi

► To cite this version:

Messaoud Saoudi. La responsabilité financière des gestionnaires publics. A la recherche d'un équilibre entre responsabilité juridique et responsabilité managériale.. " communication dans le cadre de la 13ème édition du Symposium International " Regards croisés sur les transformations de la gestion et des organisations publiques " sur le thème Les futurs possibles du management public ., Université Paris Panthéon Assas,, Mar 2024, Paris, France. hal-04527421v1

HAL Id: hal-04527421

<https://hal.science/hal-04527421v1>

Submitted on 30 Mar 2024 (v1), last revised 7 Apr 2024 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

4. Les futurs des outils et instruments du management public.

La responsabilité financière des gestionnaires publics.

A la recherche d'un équilibre entre responsabilité juridique et responsabilité managériale.

Messaoud SAOUDI, Maître de conférences HDR en droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3.

(CERFF- EDPL EA 666).

Résumé.

Le futur possible du management public paraît être celui de pouvoir concilier responsabilité juridique et responsabilité managériale d'autant que la réforme du régime de responsabilité financière s'inscrit en France dans le cadre programme gouvernemental « Action publique 2022 » initiée dans un rapport de 2018 dans le cadre du quinquennat présidentiel français. Ajoutons que cette réforme figure également dans le projet stratégique « Juridictions financières ou JF 2025 » défini par le Premier président de la Cour des comptes. L'ordonnance n°2022-408 du 23 mars 2022 relative à la responsabilité financière des gestionnaires publics prise en application de la loi de finances pour 2022 formalise une telle réforme d'importance certaine **en particulier en matière de contrôle des résultats de la gestion conduite par ces nouveaux managers publics que sont notamment les responsables de programmes (Rprog) au sens de la LOLF de 2001 et du décret GBCP de 2012 textes fondamentaux intéressant la gestion publique¹.**

On sait en effet que dans un système politique et administratif démocratique, il n'y a pas d'autorité sans responsabilité, notamment dans un domaine sensible celui des finances publiques. La responsabilité financière des gestionnaires publics, qui consiste au fond à « rendre des comptes et/ou rendre compte »² devant les autorités compétentes, paraît être au cœur de l'État de droit et de sa légitimité auprès de ses citoyens-contribuables. Sa mise en œuvre concrète nécessite une transparence financière afin d'éviter les risques de détournement de fonds publics, de malversations financières voire de corruption. Le droit des finances publiques pris dans ses trois branches (droit budgétaire, droit de la comptabilité publique et droit fiscal) contribue à une bonne gouvernance financière fondée sur la transparence et la responsabilité que recouvre le terme anglo-saxon *d'accountability*. **A cette approche juridique centrée sur la régularité s'est développée parallèlement, depuis les années 1970 marquées par la crise de l'Etat-providence, une approche gestionnaire centrée sur l'efficacité de la gestion des deniers publics. Le modèle qui semble universel de gestion publique par la performance conduit à interroger le système actuel de responsabilité financière qui semble à la recherche d'un équilibre entre responsabilité juridique (régularité exigée par la nature des deniers publics) et responsabilité managériale (efficacité imposée par le concept économique de performance). Il s'agit notamment à l'analyse des textes juridiques (LOLF et décret GBCP précités) de concilier démocratie financière (principes de droit public**

¹ Respectivement loi organique n°2001-692 relative aux lois de finances (LOLF) du premier août 2001 modifiée en 2021 et décret n°2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012 modifiée en 2022.

² *Revue française d'administration publique (RFAP)*, « Rendre des comptes - rendre compte », 2016/4 (N° 160), INSP, Paris, 2016, 368 p.

financier) et management public (méthodes des sciences de gestion) pour assurer la protection des fonds publics et aussi la performance dans leur modalité d'utilisation et partant interroge la légitimité future de l'Etat gestionnaire et donc de son administration centrale, déconcentrée et décentralisée.

C'est l'objet de l'importante réforme en France initiée par l'ordonnance du 23 mars 2022 sur la responsabilité financière des gestionnaires publics (tout agent public et en particulier des ordonnateurs et les comptables publics). Ce texte institue un régime unique de responsabilité pour juger sous l'autorité d'un même juge (chambre du contentieux de la Cour des comptes)³ les auteurs de fautes graves de gestion ayant causé un préjudice financier significatif à l'organisme public ou privé chargé d'une mission de service concerné. Associer faute grave de gestion et préjudice financier significatif rend délicat toute mise en œuvre effective de la responsabilité juridique d'autant que le contrôle *a posteriori* tend à supplanter le contrôle *a priori* portant notamment sur les dépenses publiques sans oublier l'importance prise par les deux méthodes pratiques de contrôles qui souvent atténuent voire exonèrent leurs auteurs de toute responsabilité à savoir les contrôles allégés en partenariat (CAP) et les contrôles hiérarchisés de la dépense (CHD) au sens de l'article 42 du décret GBCP de 2012. Par ailleurs, il ne s'agit plus de juger les comptes mais les acteurs, c'est pourquoi la fameuse responsabilité personnelle pécuniaire (RPP) du comptable public et la reddition des comptes qui lui est associée sont désormais supprimées. Un système unifié et centralisé de responsabilité de ces acteurs conciliant à la fois le respect des règles du droit public financier et recherche de performance dans la gestion des fonds publics vise semble-t-il à réduire les risques d'irrégularités jugées contraires aux principes de transparence et de « bonne gestion financière » au sens du règlement financier (RF) européen de 2018. **Ce dernier texte diffuse ces principes de « nouvelle gestion publique » à l'échelle européenne et conduit à observer dans les différents Etats de l'Union européenne cette prégnance des sciences de gestion privée sur la gestion des administrations publiques. Ces dernières, soumises à la « règle d'or européenne d'équilibre » formalisées par le pacte de stabilité et de croissance (PSC) modifié en 2024 et le « pacte budgétaire » de 2012 ou TSCG⁴, se caractérisent par un financement public prépondérant constitué pour l'essentiel par les prélèvements obligatoires (impôts, taxes et cotisations sociales). La bonne gouvernance financière publique en particulier au sein de la zone euro a pour objectif cardinal « la stabilité monétaire et l'équilibre budgétaire » comme l'exige la théorie économique ordolibérale dominante inspiré du modèle allemand.**

Problématique.

Les textes juridiques récemment adoptés en matière de responsabilité financière tant en France que dans d'autres démocraties libérales semblent vouloir concilier responsabilité juridique (cadre existant) et responsabilité managériale (cadre émergent) conciliant ainsi droit et pratique de gestion. Ainsi l'ordonnance n°2022-408 du 23 mars 2022 vise à sanctionner "les infractions aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'Etat, des collectivités, établissements et organismes soumis au contrôle des juridictions financières, constitutives d'une faute grave ayant causé un préjudice financier

³ 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 et modifiant le code des juridictions financières, *JORF* n°0297, 23 décembre 2022.

⁴ Traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire (UEM) du 2 mars 2012 et entré en vigueur le premier janvier 2013.

significatif ». Ajoutons que les infractions, telles la faute de gestion, l'avantage injustifié et la gestion de fait commises par les gestionnaires publics, sont sanctionnées par des peines d'amendes plafonnées à six mois de rémunération ou à un mois pour les infractions formelles. **Ces dernières sont soumises au régime souple de responsabilité managériale dont la mise en œuvre relève du supérieur hiérarchique de l'agent fautif. Une telle responsabilité en cours de d'élaboration jurisprudentielle progressive paraît se fonder sur le système anglo-saxon dit « récompense - sanction ». Ce dernier est construit pour avoir un impact sur le déroulement de carrière de l'agent public gestionnaire (attribution ou non de prime et/ou rémunération à la performance, mobilité professionnelle accélérée ou freinée selon les résultats de la gestion et l'atteinte des objectifs chiffrés assignés ...).**

Il s'agirait au fond de concilier efficacité de la gestion publique et confiance du citoyen-contribuable dans l'action des administrations publiques. La limite étant toutefois que les ordonnateurs politiques échappent soit totalement (les ministres) soit partiellement (les élus locaux) à toute responsabilité financière (sauf en cas de gestion de fait où tous deux sont justiciables devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes) malgré la nouvelle réforme initiée par l'ordonnance du 23 mars 2022.

Cadre théorique et approche méthodologique.

Le régime de responsabilité des gestionnaires publics intègre le corpus des règles de droit public financier, qui trouve son fondement dans toute Constitution démocratique puisque ce droit est au fondement de nos institutions politiques et administratives à travers le principe historique du consentement à/de l'impôt. Ce droit constitue le cadre théorique de notre réflexion car il a toujours eu un lien avec la pratique de gestion sans cesse évolutive. Ce droit est en effet souvent la consécration juridique de pratiques des « manageurs publics » que sont notamment aux termes des dispositions de la LOLF de 2001 et du décret GBCP de 2012 les responsables de la fonction financière ministérielle (RFFM), les responsables de programme (RPROG) et leurs subordonnés⁵. Ce droit autorise une approche sous les trois branches de cette discipline fondamentale de l'État de droit, branches que contient justement le droit de la responsabilité financière : une approche nourrie par le droit budgétaire qui s'intéresse aux règles relative à la prévision et à l'autorisation des dépenses et recettes publiques inscrites au budget de l'Etat présenté par le gouvernement et adopté par le Parlement, une approche appuyée par le droit de la comptabilité publique concernant les règles d'exécution et de contrôle de l'exécution de ces dépenses et recettes publiques et enfin une approche fondée sur le droit fiscal comprenant les règles relatives à l'assiette, à la liquidation et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures (impôts et taxes). Des textes formalisent ces trois dimensions du droit public financier légitimant ainsi l'action publique étatique de contrainte. **Notre approche juridique nourrie par les pratiques inspirées des sciences de gestion a le mérite**, à travers l'étude des textes et leur interprétation par les autorités constitutionnelles et administratives, d'éclairer le cadre normatif et institutionnel des enjeux contemporains de transparence, de responsabilité et de bonne gouvernance dans un contexte permanent de crise, notamment depuis la crise financière de 2008 suivie par la crise sanitaire de 2020 puis la crise géopolitique avec la guerre en Ukraine depuis 2022. Ces crises impactant fortement les budgets et comptes publics incitent à construire de nouveaux outils et instruments de management public. **Cette approche**

⁵ Ces subordonnés sont les responsables de budget opérationnel de programme (RBOP) et les responsables d'unité opérationnelle (RUO), tous ces agents publics ayant la qualité d'ordonnateurs sorte de « manageurs publics ».

juridique est éclairée par l'approche gestionnaire qui semble devenir dominante depuis l'entrée en vigueur de la LOLF de 2001. On l'observe en particulier à travers l'étude de l'ordonnance de 2022 relative à la responsabilité financière des gestionnaires publics.

Résultats attendus par rapport aux expériences analysées et aux hypothèses avancées.

Notre approche de droit public financier centrée sur la question de la responsabilité des administrateurs est motivée par l'importante réforme en France apportée par l'ordonnance du 23 mars 2022 sur la responsabilité financière des gestionnaires publics prise en application de la loi de finances pour 2022. Cette dernière avait pour objectif de réviser les règles existantes qui semblent "entraver la prise de risque et la capacité d'initiative des gestionnaires" et "paralyser l'action publique", selon les termes de l'étude d'impact contenu dans la loi de finances pour 2022. L'ordonnance du 23 mars 2022 entrée en vigueur le premier janvier 2023 semble montrer la nécessité de la mise en place d'un système de responsabilité financière équilibré alliant responsabilité juridique traditionnelle (sanction juridique pour faute grave ayant causé un préjudice financier significatif) et une future responsabilité managériale à construire (sanction managériale pour faute purement formelle ou procédurale sans conséquence financière). L'objectif étant, outre la protection juridique des deniers publics, la satisfaction garantie de besoins d'intérêt général (éducation nationale, transports publics, santé publique, etc.) et non l'intérêt privé des gestionnaires tout en répondant à l'impératif de performance de la gestion des deniers publics.

Mots clés.

Responsabilité financière ; responsabilité juridique ; responsabilité managériale ; gestionnaires publics ; transparence financière.

Plan provisoire.

I. Une responsabilité financière de nature juridique certaine.

- 1. Les fondements normatifs : Constitution, lois et règlements.*
- 2. Les fondements institutionnels : les nouveaux managers publics.*

II. Une responsabilité financière à la portée pratique incertaine.

- 1. La responsabilité juridique*
- 2. La responsabilité managériale*

Bibliographie sommaire.

J. Bassères et M. Pacaud, *Rapport sur la responsabilisation des gestionnaires publics*, Parangonnage européen réalisé par Stéphanie Damarey, professeure des universités avec l'assistance d'Annabelle Arcadias - Juillet 2020 , Paris, 350 p.

Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, Rapport public thématique, Synthèse, Paris, novembre 2020, 20.

S. Damarey (dir.), *Responsabilité financière des gestionnaires publics. Approches internationales*, Mare & Martin, Coll. Droit & gestion publics, 2023, 334 p.

H. Devillers, « Responsabilité des gestionnaires publics devant la Cour de discipline budgétaire et financière et contrats publics », *Gestion & Finances publiques*, 2018, n°4, pp.83-93.

Direction du budget (DB), *Eléments de cadrage sur la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics*, ministère de l'économie et des finances, Paris, juillet 2022, 4 p.

Direction du budget (DB) et Direction générale des finances publiques (DGFIP), *La réforme du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics*, ministère de l'économie et des finances, Paris, juillet 2022, 12 p.

Exposés des motifs, Responsabilité financière des gestionnaires publics, Texte n° 622 (2021-2022) de MM. Bruno LE MAIRE, ministre de l'économie, des finances et de la relance et Olivier DUSSOPT, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, déposé au Sénat le 28 avril 2022, Paris, Sénat.

M. Le Clainche, « Redevabilité financière et redevabilité managériale : séparation, concurrence ou complémentarité ? », *RFAP*, 2016/4 (N° 160), INSP, Paris, 2016, pp. 1093 à 1107.

Lettre de la Direction des affaires juridiques (DAJ) – *Responsabilité des gestionnaires publics, régime juridictionnel unifié*, ministère de l'économie et des finances, Paris, 12 janvier 2023.

Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, *JORF* n°0070, 24 mars 2022.

Projet de loi ratifiant l'ordonnance n°2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, déposé à l'Assemblée nationale le jeudi 28 avril 2022 et renvoyé(e) à la Commission des finances.

Question écrite n°03831, Conséquences de l'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics sur la fiabilité du contrôle de la régularité de l'usage de l'argent public - Question de M. PLA Sebastien (Aude - SER) publiée le 17/11/2022, Réponse du Ministère auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics publiée le 16/03/2023, Réponse apportée en séance publique le 15/03/2023, 16^e législature Publiée dans le *JO Sénat* du 16/03/2023 - page 1859.

J.C. Zarka, « La réforme du régime de responsabilité des gestionnaires publics : un seul régime de responsabilité pour les ordonnateurs et les comptables publics », *actu-juridique.fr*, 22 septembre 2022.