

LA RESPONSABILITÉ DES FONCTIONNAIRES CENTRAUX EN CHARGE DES FINANCES PUBLIQUES¹ À L'ÈRE DU GOUVERNEMENT OUVERT

par **Mayana BUNOD**, doctorant en droit à l'Université Paris 1
Panthéon-Sorbonne.

La transformation de la responsabilité des agents des administrations publiques est accentuée par deux phénomènes : la réforme des finances publiques depuis la loi organique relative aux lois de finances² et la transition vers une administration numérique³. Le gouvernement ouvert, quant à lui, propose une nouvelle traduction des principes démocratiques avec notamment comme valeurs principales la transparence, la participation citoyenne, la collaboration et l'amélioration de la responsabilité des acteurs publics⁴. Ainsi, en faisant de la responsabilité et de la transparence ses principes fondamentaux, le gouvernement ouvert renforce l'importance du droit de regard du citoyen sur les actions opérées par ceux à qui il confie l'exercice du pouvoir.

Cependant, la notion de responsabilité possède une ambivalence dans sa définition. Elle peut être comprise soit comme étant une forme d'autonomie d'action ou comme la capacité à répondre des conséquences de ses actions, ces deux aspects n'étant pas nécessairement indépendants l'un de l'autre. S'il est complexe de déterminer avec certitude si l'autonomie emporte la capacité à répondre de ses actes ou l'inverse, ces éléments sont très souvent associés.

Le problème qui se pose à l'ère du gouvernement ouvert est de déterminer si la responsabilité des agents des administrations publiques françaises est adaptée à l'ambition d'une responsabilité efficiente et utile des agents publics.

La réponse à apporter est complexe d'autant plus qu'il faut éviter l'écueil de l'uniformité du régime de responsabilité. En effet, si un socle commun est identifiable dans le corpus juridique, cela ne signifie pas pour autant que sa validité ne puisse pas être remise

¹ Il s'agit des fonctionnaires en charge de la gestion des finances publiques au niveau central. Cela dépasse donc la Direction générale des finances publiques. Les organismes sociaux n'y sont pas rattachés l'objet de l'étude étant principalement

² *Loi organique relative aux lois de finances*, 1^{er} août 2001, n° 2001-692.

³ Le Portail de la modernisation de l'action publique, «L'administration change avec le numérique» :

<http://www.modernisation.gouv.fr/ladministration-change-avec-le-numerique>.
Consulté le 27/01/2017.

⁴ THE WHITE HOUSE, "Open Government initiative":

<http://www.whitehouse.gov/open>, Consulté le 18/12/2016.

en cause au vu des nouvelles problématiques qui apparaissent avec le développement numérique (§2). Se pose également la difficulté de déterminer le degré adéquat de responsabilité à confier aux agents publics lorsque la dynamique de performance exigée depuis la LOLF se heurte à la réalité matérielle d'un pays tenant de réduire son déficit et sa dette publics (§1).

§ 1 – LA NOUVELLE RESPONSABILISATION DES AGENTS PUBLICS EN FRANCE

La loi organique relative aux lois de finances avec la nouvelle nomenclature budgétaire⁵ et son article 37 pose la responsabilisation des comptables publics en prérequis à des finances publiques maîtrisées. L'influence de l'idéologie du New public management⁶, qui veut appliquer la souplesse managériale du secteur privé sur un secteur public davantage hiérarchisé, est perceptible. Sans être mentionnée clairement, la logique de performance est présente aussi dans cette loi. Elle peut se comprendre à travers l'évocation des indicateurs de performances accompagnant les rapports et projets annuels de performance, ou la gestion par objectifs. Cela signifie donc qu'en principe, la responsabilité est à la fois un outil de finances publiques maîtrisées, c'est-à-dire qui respecte les engagements européens, et un élément de performance (A), bien qu'en pratique, elle peine à être pleinement efficiente (B).

A) La responsabilisation des agents publics, condition de finances publiques maîtrisées et performantes

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 propose une nouvelle présentation du budget au Parlement à travers une déclinaison « Mission-Programmes-Action »⁷. Dans cette nouvelle lecture du budget national, la responsabilité juridique des agents se définit en fonction du ou des programmes à réaliser⁸. Contrairement à la mission qui peut être interministérielle, le programme, sous-division de la mission et unité d'attribution des crédits, est nécessairement ministériel. Ainsi, les enveloppes de crédits allouées à un ministère ont évolué. Désormais, les crédits ne sont plus attribués sans destination précise. La mission représente une politique publique, et le programme les grandes lignes de réalisation attendues, tout comme les actions qui sont des divisions du programme. La maîtrise des finances publiques se manifeste donc par une loi de

⁵ Loi organique relative aux lois de finances, 1^{er} août 2001, n° 2001-692, article 7.

⁶ En France, une idéologie analogue au New Public Management, visant à réformer la gestion publique en la rapprochant de celle de l'entreprise est soutenue par Henri Fayol. L. MORGANA, « Un précurseur du New Public Management : Henri Fayol (1841-1925) », *Gestion et management public*, 2/2012 (Volume 1/n° 2), pp. 4-21.

⁷ Loi organique relative aux lois de finances, 1^{er} août 2001, n° 2001-692, article 7.

⁸ T. ALLIEZ, « Quel bilan de la responsabilité managériale au sein de l'État, clef de la nouvelle gestion publique ? », *RFFP*, n° 123, 2013, p. 157.

finances dans laquelle le Parlement vote l'attribution de crédits des grandes politiques publiques à mettre en œuvre. Par exemple, dans la loi de finances pour 2017, la mission ministérielle « Économie » a pour programmes « Développement économique des entreprises de tourisme », « Plan “France très haut débit” », « Statistiques et études économiques », « Stratégie économique et fiscale ». La mission étant ministérielle, cela implique que le ministre devra confier le pilotage de chaque programme à un responsable de programme⁹.

Depuis la LOLF, la réalisation d'un programme peut être confiée à un responsable de programme¹⁰. Les programmes sont certes ministériels, mais leur nombre peut être conséquent et n'est jamais en adéquation avec le nombre de ministères existant. Un même ministère peut être associé à plusieurs missions ministérielles et interministérielles. Le but de la LOLF était de fluidifier la gestion des finances publiques. En permettant aux ministres de pouvoir déléguer le pilotage des programmes à des responsables, la pyramide hiérarchique est assouplie. Auparavant, les enveloppes de crédits étaient allouées aux ministères sans véritable analyse de l'efficacité des actions ni en adéquation préalable avec un ensemble de politiques publiques prédéfinies. Alors, la gestion managériale des agents publics par lettre de missions, avec des processus de validation préalable des décisions prises par le supérieur hiérarchique, avait du sens. Depuis 2001, dès la loi de finances, des objectifs à atteindre sont explicités et associés à des indicateurs qui permettront la mesure des résultats¹¹. Ainsi, l'ajout de projet annuel de performance au projet de loi de finances permet aux parlementaires de valider les instruments de mesure des politiques publiques incarnées par les missions. Ces objectifs, déclinés dans les programmes, font l'objet d'une répartition entre les différents responsables et les indicateurs servent à déterminer en fin d'exécution si l'administration a pu respecter les attentes du Parlement. Le responsable de programme est donc celui qui va, en principe, supporter la responsabilité de l'accomplissement du programme. Ainsi, pour y parvenir, il peut diviser son programme en budget opérationnel de programme avec à sa tête un responsable. Ce dernier peut à son tour diviser le budget alloué en unité opérationnelle lui permettant de ventiler l'exécution des prérogatives confiées en objectifs à atteindre pour son équipe. La gestion s'est transformée en se focalisant davantage sur une répartition par objectifs et moins par lettre de fonction. Bien entendu, les agents publics étant soumis en France à un régime statutaire¹², les prérogatives dont ils disposent sont précisées par

⁹ Loi de finances pour 2017, 29 décembre 2016, n° 2016-1917, Annexe État B de l'article 51.

¹⁰ Cette position est confirmée par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, 7 novembre 2012, n° 2012-1246, article 70.

¹¹ Loi organique relative aux lois de finances, 1er août 2001, n° 2001-692, article 48.

¹² DORD O., *Droit de la fonction publique*, PUF, 2012, pp.1-2.

des textes¹³. Cependant, ils mettent leurs compétences et prérogatives au service d'objectifs. En théorie, la zone grise dans laquelle le droit reste imprécis est comblée par l'apparition d'objectifs à réaliser, alors qu'avant la LOLF il fallait attendre la validation du supérieur hiérarchique.

Le deuxième atout théorique d'une telle évolution est le pouvoir d'initiative des agents publics. Au lieu d'une exécution fonctionnelle, l'exécution par objectifs devrait limiter les vacuités temporelles existantes du fait de l'absence de charge de travail correspondant à ce que les textes ou le manager lui-même avaient prévu initialement. L'agent public devient un peu plus autonome en étant moins soumis à une dynamique d'exécution purement hiérarchique.

L'évolution numérique est également l'un des atouts de la nouvelle gestion administrative. L'apparition du numérique au sein de l'administration a pour effet de simplifier la mise en œuvre de certaines tâches et de les sécuriser. Par exemple, la déclaration en ligne des revenus faite par les contribuables permet aux agents de l'administration fiscale de diminuer les actes de saisies des montants, ce qui dégage un temps supplémentaire pour les actes de vérification et de conseil. Ainsi, les agents de l'administration fiscale en charge de la liquidation des impôts ont plus de temps pour s'assurer que les sommes liquidées sont bien conformes à ce qu'entraîne la déclaration du contribuable. Ils peuvent plus facilement détecter les erreurs et anomalies déclaratives. Le numérique, en venant en support du travail des fonctionnaires, est un outil important de la responsabilisation des agents publics. En rendant les échanges plus rapides, il raccourcit les délais de validation et peut favoriser une remise en cause de sa pertinence. Le cas du contrôle comptable sur le gestionnaire est un exemple important. En instaurant le contrôle hiérarchisé de la dépense par le décret du 7 novembre 2012¹⁴, la plupart des dépenses qui faisaient jusque-là l'objet d'un contrôle *a priori* avant d'être ordonnées ne font plus l'objet que d'un contrôle en fonction du risque encouru. Plus précisément, un plan de contrôle préparé conjointement par le gestionnaire et le contrôleur financier ou par le comptable prévoit l'organisation du contrôle. Mais, cette responsabilisation du gestionnaire n'est pas à confondre avec celle des agents publics non gestionnaires. En effet, le contrôle opéré par le comptable ou le contrôleur financier public n'est pas un contrôle hiérarchique.

¹³ Comme l'ordonnance de 1959 précise le statut général des fonctionnaires. Ordonnance relative au statut général des fonctionnaires, 4 février 1959, n° 59-244. Plusieurs lois régissent les grandes fonctions publiques. Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, 11 janvier 1984, n° 84-16; Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, 26 janvier 1984, n° 84-53; Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, 9 janvier 1989, n° 86-33.

¹⁴ Décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, 7 novembre 2012, n° 2012-1246, article 42.

B) La difficile concrétisation de la responsabilisation des agents publics

Si la responsabilisation prend depuis 2001 la forme d'un gain d'autonomie décisionnelle des agents publics, la pratique tend pourtant à montrer que cette évolution n'est que partielle. En effet, plusieurs contraintes s'opposent à une redéfinition globale et effective de la pyramide hiérarchique administrative.

Un de ces obstacles est la maîtrise des finances publiques elles-mêmes. Il existe un certain paradoxe dans la recherche de performance des finances publiques. Le besoin d'économies, qui se matérialise par une réduction du déficit et de la dette publics, et la dynamique de transparence poussent à une justification de l'usage des deniers publics¹⁵. Si la transparence est souhaitable, car elle vise à donner accès aux citoyens aux informations concernant l'emploi des deniers publics, la justification au premier euro de cet emploi provoque en pratique un retour à la hiérarchisation¹⁶. Cela se traduit par des objectifs très précis comportant des éléments de validation sous la forme de justification financière. Mais, il faut relativiser ce phénomène. Il est probable que cette compréhension des nouvelles attentes managériales résulte du conflit générationnel présent au sein de la fonction publique et de la faible formation des agents en place par rapport aux exigences spécifiques apparues depuis la LOLF. Ainsi, l'équilibre entre la nécessité de justifier l'utilisation de l'argent public et la responsabilisation des agents peut être atteint à travers la mise en place de mécanismes d'évaluation adaptés.

Il est également difficile de dissocier la responsabilisation des agents publics de la responsabilité de l'administration. Cette responsabilité est plus évidente à engager. Non seulement l'exigence de faute lourde est de moins en moins requise pour obtenir un droit à réparation sur l'administration, mais en plus, la responsabilité contractuelle augmente en raison du rapport davantage contractuel qui se développe entre l'administration et les citoyens. Le développement du gouvernement ouvert tend à accroître cette nature relationnelle à travers une construction et réalisation des politiques publiques en collaboration avec le secteur privé. Néanmoins, cette collaboration a un effet sur la couverture des préjudices, rendant l'administration relativement plus vulnérable financièrement que dans ses classiques rapports avec les usagers du service public. Cependant, même à propos des rapports de l'administration avec les usagers, la notion de préjudice a vu ses implications augmenter, notamment avec l'émergence de la faute simple. Dans cette configuration où une certaine vulnérabilité de l'administration progresse au prorata des droits protégeant les utilisateurs et cocontractants, il peut sembler surprenant de favoriser une responsabilisation plus accrue des

¹⁵ T. ALLIEZ, « Quel bilan de la responsabilité managériale au sein de l'État, clef de la nouvelle gestion publique ? », *RFFP*, n° 123, 2013, p. 157.

¹⁶ *Ibid.*

agents publics. Toutefois, cette responsabilisation ne signifie pas la fin du lien hiérarchique. L'existence de recours hiérarchique opposable aux actes administratifs démontre que ce lien est toujours présent. La volumétrie des actes administratifs ne permet pas un contrôle hiérarchique poussé et explique l'amplitude des délégations de signature. Pourtant, tous les agents ne peuvent connaître le même degré d'autonomie.

Selon que l'agent public est issu d'une administration en charge du pilotage ou de l'exécution d'une politique, voire du contrôle, de l'évaluation ou de l'audit, le même degré de responsabilisation ne peut être exigé. Il est toutefois intéressant de constater qu'en dehors de certains textes spécifiques relatifs à des fonctions précises, la responsabilisation des acteurs publics reste évoquée de manière générale dans le décret du 7 novembre 2012¹⁷.

Cette apparente uniformisation est à mettre en relation avec l'évolution préalable et successive à la LOLF des grands textes portant sur les trois grandes fonctions publiques. En effet, dès les années 1980, une évolution de la responsabilité des fonctionnaires est amorcée. Elle peut par exemple prendre la forme d'un gel de l'avancement en grade qui jusqu'à lors était en relation avec l'ancienneté¹⁸. Au niveau des administrations en charge du pilotage des politiques publiques, les agents sont soumis à une responsabilité en rapport avec leur grade. Par exemple, la direction du budget est composée majoritairement d'agents de type cadre dont un certain niveau d'autonomie est intrinsèquement attendu. En revanche, pour les fonctions d'exécution, la direction générale des finances publiques présente un panel de grades très varié et donc une responsabilité qui peut être contrastée. Par exemple, le contrôleur en charge de la liquidation des impôts ne peut pas légalement déclencher une procédure contrôle fiscal, car il est prévu que le statut d'inspecteur divisionnaire est nécessaire à une telle procédure ou à mettre en œuvre des pénalités¹⁹. Mais, pour les demandes d'information, aucun statut spécifique n'est demandé. Il est rare que ces demandes ne fassent pas l'objet d'un minimum de validation hiérarchique, même si ce n'est pas essentiel. En effet, les demandes d'information n'entraînent pas obligatoirement de suite pour le contribuable, que le contribuable réponde ou non. L'évolution du contrôle est laissée à la discrétion de l'administration. Le contrôle fiscal lui peut aboutir à une confirmation de l'impôt dû ou à un redressement. Néanmoins, les demandes d'informations prévues par l'article L10 du Livre des procédures fiscales peuvent aussi donner lieu à ce même résultat. Pour cette raison, compte tenu des risques de contentieux et de la nature particulière de l'impôt, il est difficilement envisageable que

¹⁷ Décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, 7 novembre 2012, n° 2012-1246.

¹⁸ Prévu par exemple à l'article 66 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

¹⁹ Direction générale des finances publiques, *Charte des droits et obligation du contribuable vérifié*, p.11.

la responsabilité des agents vienne diminuer la supervision hiérarchique. De ce fait, l'administration procède à une évolution des procédures débutant souvent par une demande d'informations et aboutissant à un contrôle fiscal, avec parfois l'application de l'article L16 du Livre des procédures fiscales lorsqu'il s'agit de l'impôt sur le revenu. L'article L16 permet à l'administration de contraindre le contribuable à lui apporter une réponse à ses demandes d'éclaircissements et de justifications, sinon ce dernier subit une taxation d'office²⁰.

En conclusion, il est vrai que la responsabilisation des agents publics se précise et s'accroît depuis quelques années, notamment avec la nécessité de maîtrise des finances publiques. Cependant, cette responsabilisation trouve des limites structurelles.

§ 2 – LA RESPONSABILITÉ DES AGENTS DES FINANCES PUBLIQUES FACE AUX DÉFIS DU GOUVERNEMENT OUVERT

Il est vrai que la responsabilité des agents des finances publiques peut s'entendre comme la capacité à répondre des conséquences des décisions prises, et en particulier à réparer les éventuels préjudices causés. Dans le cadre du gouvernement ouvert, cet aspect n'est encore abordé que de manière embryonnaire à cause du degré à accorder à un régime de responsabilité particulier. Pour les agents des finances publiques, la responsabilité n'est guère différente de celle existant dans le droit commun des agents publics, à quelques exceptions près (A). Néanmoins des justifications et alternatives peuvent se trouver dans les fondements du gouvernement ouvert (B).

A) Des régimes de responsabilité des agents des finances publiques inégaux

Les agents des finances publiques peuvent être répartis au sein de quatre types de catégories de fonctions : de contrôle, d'exécution, et de pilotage. Il serait tentant et logique d'associer à chaque catégorie un régime de responsabilité spécifique. La raison est simple : chercher à trouver le régime adapté aux conséquences des choix opérés. Pourtant dans les faits, il existe peu de régimes de responsabilité spécifique et individuelle des agents des finances publiques.

Le point de spécificité est celui de la fonction de contrôle²¹. Cependant, ce n'est pas la catégorie de fonction qui détermine le

²⁰ M. BOUVIER, "Le contrôle fiscal en France et ses conséquences", *RFFP*, n° 132, 2015, p. 11.

²¹ L. ARGENTIERI, « L'émergence d'un modèle européen de contrôle financier », *Petites affiches*, 22/11/2005, n° 232, p. 6. Il précise que : « Avant d'aller plus loin dans l'analyse, il convient cependant d'apporter une précision terminologique induite par la procédure d'adhésion des nouveaux pays membres de l'UE : l'examen analytique des pays candidats et les rapports réguliers de la Commission sur les progrès réalisés montre que la Commission développe une acception propre de l'expression "contrôle financier",

degré de responsabilité, mais bien la fonction en elle-même, ou du moins le corps de métier. Par exemple, en cas de contrôle ou d'évaluation menés par l'inspection générale des finances, corps de contrôle *a posteriori* en matière de finances publiques, il n'existe pas de responsabilité du fait du résultat du contrôle ou de l'évaluation en dehors des infractions pénales telles que la diffamation dans le cas des rapports publics, ou autres types de fautes de droit commun des agents publics. L'erreur commise par l'agent, inspecteur général des finances n'excède pas en conséquence celle d'un agent de même catégorie de n'importe quelle fonction publique d'État²². En revanche, concernant le corps de contrôle *a priori*, l'effet n'est pas identique. Pour les contrôles comptables, l'absence de contrôle en adéquation avec le plan de contrôle engage la responsabilité de l'agent en principe. En revanche, pour les éléments situés en dehors du périmètre de son plan de contrôle, l'agent en charge du contrôle comptable peut voir sa responsabilité bénéficier d'une remise gracieuse par le ministre²³. Cette responsabilité plus importante et individuelle se justifie par le poids du visa délivré. En effet, pour les personnes morales de droit public pour lesquels ce contrôle est obligatoire, le visa est impératif pour pouvoir ordonnancer une dépense ou une recette²⁴. Un troisième corps de contrôle se retrouve avec le comptable public. Le comptable public n'effectue pas de contrôle *a priori* approfondi lorsque le contrôleur budgétaire et comptable est requis²⁵. Mais il doit s'assurer de l'existence de son visa avant d'accepter de payer la dépense ou de recouvrer une recette. En dehors de ces cas, c'est lui qui se charge des différents contrôles à opérer. Pourtant, ces contrôles *a priori* ont vocation à se réduire considérablement. La prise en compte du risque permet de classer l'importance des dépenses et des recettes et donc de hiérarchiser le contrôle²⁶. On pourrait croire que le comptable public se voit supporter une responsabilité moins importante ou équivalente à celui du contrôleur budgétaire et comptable. En

qui couvre à la fois ce que la Commission appelle "contrôle financier interne" et "contrôle financier externe". Si le premier est synonyme de contrôle financier, le second recouvre le contrôle externe, en anglais, "audit". C'est ainsi que, compris de la sorte, la principale différence entre contrôle financier et contrôle externe est que le contrôle financier inclut à la fois le contrôle *a priori* et le contrôle *a posteriori*, tandis que le contrôle externe ne concerne que les contrôles *a posteriori*. L'acceptation du contrôle arrêté pour cette sous-partie inclut l'audit, l'évaluation et le contrôle.

²² Les comptables publics sont pourtant soumis au contrôle de gestion opéré par les inspecteurs généraux des finances. Décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, 7 novembre 2012, n° 2012-1246, article 173.

²³ C. Comptes, *École nationale des ponts et chaussées*, 9 janvier 2013, n° 65752. C. MICHAUT, P. SITBON, « La réforme des conditions de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics », *op.cit.*

²⁴ Seulement en théorie. Une possibilité de réduire le contrôle existe. Cela implique que seuls à peu près 10 % des actes font l'objet d'un contrôle. Mais ce faible contrôle apparent couvre en réalité la majorité des risques les plus lourds. F. Mordack, « Chorus et la dépense en mode facturier », *Gestion & finances publiques* 2012, n° 1, p. 35.

²⁵ M. COLLET, « Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : "dépenser mieux" ou "dépenser moins" ? », *RFDA*, 2013, p. 433.

²⁶ Arrêté du portant application du premier alinéa de l'article 42 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et encadrant le contrôle sélectif de la dépense, 25 juillet 2013.

réalité, c'est le comptable qui supporte la responsabilité la plus lourde pour la fonction de contrôle. Pécuniaire et personnelle, cette responsabilité n'était jusqu'en 2008²⁷ pas assortie d'atténuation réelle²⁸. En cas de manquement sur les comptes publics, le comptable doit rétablir la réalité comptable, voire remplacer lui-même les deniers manquants. Mais il était également sanctionné par un arrêt de débet sans préjudice lorsqu'il commettait une irrégularité, cette situation pouvant aboutir au paiement d'une somme non rémissible alors qu'il n'y a pas de perte effective de deniers publics²⁹. C'était une responsabilité très lourde. À partir de 2008 se dessine une responsabilité atténuée, qui à partir de 2011 prend en considération le préjudice financier subi³⁰. Ainsi, ce régime qui jusque-là se contentait la plupart du temps de viser à préserver la régularité comptable se transforme progressivement en modalité de réparation des préjudices causés. Cela ne signifie pas pour autant que seul le préjudice subi est pris en compte. Il intervient comme élément de modulation de la responsabilité du comptable en cas manquement. Toutefois, cette responsabilité connaît plusieurs atténuations, telles que la remise gracieuse par le ministre des Finances, ou l'absence de responsabilité en cas de réquisition par l'ordonnateur. Ce régime spécifique peut s'expliquer par la nature spéciale du denier public. Dans le système français, le comptable contrôle, car c'est lui qui a la charge de manier *in concreto* les fonds publics³¹. En étant plus précis, le vrai maniement *in concreto* se fait par les financiers de la banque de France qui décaisse réellement les sommes sur ordre du comptable public.

Cette responsabilité du contrôle dépend du corps de métier et surtout de l'impact normatif du contrôle. Dans le cadre de la fonction d'exécution, pour les agents des finances publiques, à l'exclusion du secteur social, la direction générale des finances joue un rôle prépondérant en concernant la fonction d'exécution comptable et fiscale. La responsabilité de l'exécution comptable est liée à celle du contrôle exercé par ce dernier. Dans le cadre de l'exécution fiscale, une tentation serait de définir le degré de responsabilité de l'agent en fonction de son corps de métier. Cependant, ici, l'aspect normatif ou liant de la prise de décision de l'agent ne détermine pas un régime de responsabilité spécifique comme pour celui de comptable. En dissociant, la fonction d'établissement de l'impôt, de celle du recouvrement exercé

²⁷ Loi relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, 28 octobre 2008, n° 2008-1091.

²⁸ A-F. MEURICE, N. GROPER, « La responsabilité des acteurs de la gestion publique en matière budgétaire, financière et comptable : l'heure du bilan », *AJDA*, 2005, p.714.

²⁹ C'est le cas par exemple des mauvaises imputations comptables entre la section de dépenses de fonctionnement et celle de dépenses d'investissement. S. Damarey, « Chambres régionales et territoriales des comptes », *Répertoire de contentieux administratif*, Juillet 2015.

³⁰ C. MICHAUT, P. SITBON, « La réforme des conditions de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics », *AJDA*, 2013, p. 681 ; *Loi de finances rectificative pour 2011*, 28 décembre 2011, no 2011-1978, article 90.

³¹ A-F. MEURICE, N. GROPER, « La responsabilité des acteurs de la gestion publique en matière budgétaire, financière et comptable : l'heure du bilan », *op.cit.*

concrètement par un comptable, de celle du contrôle fiscal, il n'est pas possible d'obtenir la même gradation du régime de responsabilité. En excluant le comptable, la responsabilité des agents fiscaux est déterminée par leur grade et une responsabilité pour faute de l'agent. Cette responsabilité pour faute de service se distingue de la responsabilité pénale, mais reste une responsabilité de droit commun. De plus, en ce qui concerne l'assouplissement de la responsabilité de l'administration fiscale, passant d'une faute lourde exigée à une faute simple³², elle reste avant tout collective qu'il s'agisse de l'établissement de l'impôt ou du contrôle. Ce choix de responsabilité de droit commun s'explique en raison de la lourdeur des préjudices subis et de l'impossibilité de réparer en cas de subrogation de l'administration dans les droits de la victime ou d'action récursoire contre l'agent public³³. À la différence du comptable public qui doit s'assurer obligatoirement lors de sa prise de fonction, il n'y a pas de fonds d'assurance analogue pour les autres agents. Une autre explication est le fait que pour toutes recettes recouvrées, sauf dans le cas des recettes sociales, il doit y avoir une validation préalable du comptable qui doit s'assurer de l'existence d'une créance³⁴. Bien que ce contrôle soit dans les faits formels, la recherche de la réalité de la recette diffère de celle de l'existence d'un acte juridique engageant pour la dépense. Le contrôle de la dépense par le comptable a connu plus de modifications que celui de la recette, car il était plus évident de freiner la dépense, là où la collecte de la recette n'est limitée que par le respect de la loi. En effet, en principe, la collecte de la somme maximale est prévue en matière d'impôts. Les prévisions ne sont que pures indications. Néanmoins, la transparence quant aux portée et but du contrôle, ainsi que l'explicitation des grands signes de la méthodologie appliquée ainsi que l'émergence de garantie du contribuable en cas de contrôle sont des outils qui peuvent être perçus comme des limites à l'action de l'administration fiscale et donc ouvre davantage la porte à la réparation de préjudice. Néanmoins, le fait que l'agent ne soit soumis qu'au régime de droit commun est probablement contraire à une meilleure responsabilité de ce dernier. En réalité, les mécanismes de droit commun actuels permettent aux managers de supprimer des primes, de geler les avancements et de prévoir des sanctions disciplinaires dans les cas les plus importants. Cette responsabilité de l'exécution devrait différer de celle du pilotage. En effet, le régime de droit commun devrait pouvoir s'appliquer à des agents avec une prise de décision encadrée par un certain degré de verrouillage hiérarchique, réglementaire et

³² CE, 16 novembre 2011, n° 344621, *AJCT* 2012, p. 215.

³³ La responsabilité peut être engagée pour une faute personnelle d'une particulière gravité. D. BORDIER, « La faute personnelle, l'agent public et les finances publiques », *AJDA* 2008, p. 2319.

³⁴ L'article 19 du décret du 7 novembre 2012 précise que le comptable public doit vérifier « De la régularité de l'autorisation de percevoir la recette ». Cette mesure est plus générale que celle portant sur le contrôle de la dette par le comptable public à l'article 20, et des articles concernant le visa ou l'avis préalable délivré par le contrôleur budgétaire et comptable.

légale, limitant la portée de leur prise de décision. En revanche, la prise de décision lors du pilotage des finances publiques devrait être plus importante. Dans cette hypothèse, le pilotage est associé essentiellement au caractère budgétaire. Deux formes de pilotage se remarquent, le pilotage de l'exécution par les ordonnateurs principaux, secondaires ou délégués et le pilotage de finances publiques se matérialisant par la participation à l'élaboration de la loi. Dans le second cas, la responsabilité n'excède pas celle de droit commun. Là encore, il s'agit du rôle de proposition de l'administration au Parlement. Cette responsabilité de l'administration, et *a foritori* de l'agent, est limitée par la possibilité que le Parlement possède de rejeter ou de voter la loi. Dans le premier cas, on pourrait s'attendre à une responsabilité spécifique pour ceux qui ont pour mission d'engager les deniers publics à travers des actes juridiques déterminés. L'ordonnateur décide de l'acte qui va être le fait générateur de la dépense. Et ils font l'objet d'un contrôle *a priori* par le comptable ou le contrôleur budgétaire et financier. Néanmoins, ce contrôle vise à accepter ou rejeter la poursuite de la procédure d'ordonnancement. Il existe des procédures de réquisition, mais le comptable est tenu de ne pas exécuter un acte qui serait illégal. L'ordonnateur est sous une certaine surveillance comptable. Cependant, ce contrôle n'entraîne pas souvent une mise en responsabilité devant la Cour de discipline budgétaire et financière pour faute de gestion³⁵. Cette faute concerne surtout aux entreprises publiques. Il existe les fautes d'imputation budgétaire qui consiste à se tromper de comptes lors de l'imputation du budget. Non seulement cette fonction tend à être de plus en plus récupérée par les comptables publics ou les centres de service partagé, mais de surcroît, les erreurs d'imputation comptable budgétaire ne poussent pas à une sanction automatique de l'ordonnateur sans préjudice ni poursuite. La responsabilité de l'ordonnateur reste moindre par rapport à celle du comptable. Face à cette inégalité, la transparence joue un rôle quelque peu compensateur. La publication obligatoire des budgets, les rapports publics des chambres régionales des comptes et de la Cour des comptes en charge d'effectuer des contrôles de gestion sur les entités publiques permettent de rendre visible aux yeux du public des comportements qui ne sont pas toujours sanctionnés. La nécessité de justifier l'utilisation du denier public est également une manière de compenser partiellement les différentes iniquités des régimes de responsabilité.

³⁵ Les ministres et élus locaux en sont exclus selon les articles L. 312-1 et suivant du Code des juridictions financières. C. PIERUCCI, «Pour une réforme efficace de la responsabilité des gestionnaires en droit public financier», *RFDA* 2008, p. 165.

B) Vers une évolution possible de la responsabilité des agents en charge des finances publiques à l'ère du gouvernant ouvert

Ces régimes de responsabilité des agents en charge des finances publiques doivent aussi intégrer de nouvelles dimensions relatives au gouvernement ouvert et à l'ouverture des données publiques.

Pour le gouvernement ouvert, on pourrait s'attendre à une inégalité moins marquée des régimes. Bien que la transparence mette en avant les failles de l'administration, l'agent pris à titre individuel subit un impact relatif de ses erreurs. Cette précaution de ne pas trop responsabiliser l'agent peut trouver sa justification dans le fait que l'agent public est au service de l'intérêt général et qu'il faut pouvoir le recruter. En effet, les régimes, primes et salaires diffèrent du secteur privé. Une responsabilité forte des agents, en particulier de ceux en charge des finances publiques, ne doit pas entraver l'attractivité de la fonction. Le risque d'une responsabilité forte est la tendance à l'inaction de peur de causer un préjudice.

De plus, dans le gouvernement ouvert, la collaboration pour la réalisation des politiques publiques met en relief le rôle de l'État et sa place dans l'exécution de l'intérêt général. Ainsi, les actions de l'État peuvent être remises en cause au motif que l'usage du denier public n'est pas justifié. À cet effet, les indicateurs de performance peuvent servir de compensation à une responsabilité juridique définie et parfois lourde sur l'agent. Le fait de pouvoir évaluer l'action de l'agent facilite l'appréhension de cet objectif de maîtrise, à condition de bien définir les instruments de mesure des résultats obtenus. Par exemple, la fonction comptable permet déléguer la fonction de recouvrement et de liquidation à des agents privés. Il serait tentant de considérer comme une norme le fait de déléguer le recouvrement à des entités privées au motif que cela permet de diminuer le poids en personnel grâce à une externalisation de la fonction. Cependant, il faudrait démontrer que cette externalisation est moins coûteuse ou plus efficace que l'internalisation. De plus, la responsabilité resterait toujours à l'encontre du comptable titulaire, bien que ce dernier puisse bénéficier d'une action récursoire qui sera de toute façon potentiellement limitée par la lettre contractuelle.

Il est aussi possible de s'interroger sur la responsabilité politique du pilotage des finances publiques en particulier lorsque la participation citoyenne est recherchée. Cela met en perspective la question du lobbying face à la corruption des agents en charge de ce pilotage face à une voie de consultation directe des citoyens.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES :

DORD O., *Droit de la fonction publique*, PUF, 2012, pp.1-2

ARTICLES

ALLIEZ T., « Quel bilan de la responsabilité managériale au sein de l'État, clef de la nouvelle gestion publique ? », *RFFP*, n° 123, 2013, p. 157

ARGENTIERI L., « L'émergence d'un modèle européen de contrôle financier », *Petites affiches*, n° 232, 2005, p. 6

BORDIER D., « La faute personnelle, l'agent public et les finances publiques », *AJDA* 2008, p. 2319

BOUVIER M., « Le contrôle fiscal en France et ses conséquences », *RFFP*, n° 132, 2015, p. 11

COLLET M., « Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : "dépenser mieux" ou "dépenser moins" ? », *RFDA*, 2013, p. 433

DAMAREY S., « Chambres régionales et territoriales des comptes », *Répertoire de contentieux administratif*, Juillet 2015

MEURICE A-F., N. GROPER, « La responsabilité des acteurs de la gestion publique en matière budgétaire, financière et comptable : l'heure du bilan », *AJDA*, 2005, p.714.

MICHAUT C., P. SITBON, « La réforme des conditions de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics », *AJDA*, 2013, p. 681

MORDACK F., « Chorus et la dépense en mode facturier », *Gestion & finances publiques* 2012, n° 1, p. 35

MORGANA L., « Un précurseur du New Public Management : Henri Fayol (1841-1925) », *Gestion et management public*, 2/2012 (Volume 1/n° 2), pp. 4-21

PIERUCCI C., « Pour une réforme efficace de la responsabilité des gestionnaires en droit public financier », *RFDA*, 2008, p. 165

LOIS, DECRETS, ARRETES

Loi organique relative aux lois de finances, 1^{er} août 2001, n° 2001-692

Ordonnance relative au statut général des fonctionnaires, 4 février 1959, n° 59-244.

Loi de finances pour 2017, 29 décembre 2016, n° 2016-1917

Loi de finances rectificative pour 2011, 28 décembre 2011, n° 2011-1978

Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, 11 janvier 1984, n° 84-16

Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, 26 janvier 1984, n° 84-53

Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, 9 janvier 1989, n° 86-33

Loi relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, 28 octobre 2008, no 2008-1091

Décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, 7 novembre 2012, n° 2012-1246

Arrêté du portant application du premier alinéa de l'article 42 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et encadrant le contrôle sélectif de la dépense, 25 juillet 2013

JURISPRUDENCES

CE, 16 novembre 2011, n° 344621, *AJCT* 2012, p. 215

Cour des Comptes, *École nationale des ponts et chaussées*, 9 janvier 2013, n° 65752

SITOTHÈQUE

Le Portail de la modernisation de l'action publique, « L'administration change avec le numérique » : <http://www.modernisation.gouv.fr/ladministration-change-avec-le-numerique>

The White House, "Open Government initiative": <https://www.whitehouse.gov/open>, Consulté le 18/12/2016

Direction générale des finances publiques, *Charte des droits et obligation du contribuable vérifié*, p.11