



La responsabilité financière publique confrontée à un système budgétaire en transition

Michel Bouvier

DANS **REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES** 2017/3 N° 139 , PAGES 17 À 20
ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0294-0833

DOI 10.3917/rffp.139.0017

Date de mise en ligne : 05/08/2025

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2017-3-page-17?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Lextenso.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La responsabilité financière publique confrontée à un système budgétaire en transition

Michel BOUVIER*

Monsieur le Vice-Président du Conseil économique, social et
environnemental,

Monsieur le Procureur général près la Cour des comptes,

Monsieur le Directeur général des Finances publiques,

Monsieur le Président de l'Association française de cautionnement
mutuel,

Mesdames, Messieurs,

C'est un grand honneur pour FONDAFIP que d'avoir participé
aux côtés de l'Association française de cautionnement mutuel à cette
entreprise de réflexion collective sur un thème aussi important et
passionnant que celui de la responsabilité des gestionnaires publics.
Je souhaite dire ma vive gratitude à toutes les institutions qui ont été
associées à l'organisation de ce colloque et qui ont rendu la réflexion sur
le sujet possible. Je remercie très vivement par ailleurs les intervenants
qui sous des éclairages divers l'ont exprimée et formalisée.

*

* *

Le bon usage de l'argent public entendu comme régulier et efficace
est au final garanti, on le sait, par un dispositif essentiel, celui de la
responsabilité financière. On entend par là une responsabilité de tous
les acteurs publics, qu'ils soient ordonnateurs ou comptables, décideurs
politiques ou gestionnaires. Cette forme de responsabilité couronne le
système financier public dont elle est en définitive la clef de voûte.
Occupant une place cruciale dans nos institutions elle peut être

* Professeur des universités, Président de FONDAFIP.

considérée comme un principe à part entière qui relève d'une double légitimité. Une légitimité politique d'abord car il s'agit de l'un des fondements essentiels de la démocratie ; elle est un maillon nécessaire du contrôle de la régularité des opérations effectuées par le secteur public. Plus récemment, une légitimité gestionnaire car le principe a été étendu à l'accomplissement des objectifs qui figurent au budget et donc à l'efficacité de la gestion publique.

Au total, le principe de responsabilité est une condition de la confiance que peuvent avoir les citoyens dans leurs institutions et bien sûr dans ceux qui en ont la charge, décideurs politiques et gestionnaires.

Or, depuis une quinzaine d'années, en France, la responsabilité financière est confrontée non seulement à une mutation en profondeur des finances publiques mais aussi, plus largement et depuis plus longtemps, à la grande transition que connaissent les sociétés contemporaines qui évoluent d'un modèle à un autre.

Sous la pression des contraintes économiques et financières ainsi que de la modification des regards portés sur l'impôt comme sur la dépense publique, se dessine en effet un nouveau modèle de gestion publique qui est inspiré de celui de l'entreprise privée. Cette évolution conduit naturellement à se poser la question de la pertinence du système français de responsabilité au sein de ce nouveau cadre. Est-il adapté ? Est-il vraiment indispensable de le réformer ? Si oui, dans quelles proportions et sur quels aspects ?

C'est bien là l'interrogation générale qui est en filigrane de notre rencontre d'aujourd'hui. Toutefois, celle-ci n'est pas nouvelle. Elle fit notamment en 2005 l'objet d'un colloque qui est demeuré dans les mémoires ; je fais référence au colloque organisé par la Cour des comptes : « Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme », dont les Actes ont été publiés par la *RFFP* dans son n° 92 de la même année. Le Premier président de la Cour, Philippe Séguin qui plaidait en faveur d'une telle réforme dans le contexte de la LOLF estimait que le dispositif français s'était « progressivement enlisé et a(vait) été dépouillé de son efficacité » et il ajoutait que « la notion de responsabilité devait trouver sa place dans les réformes en cours ».

Qu'en est-il aujourd'hui ? Avons-nous avancé sur cette question ? Certainement pas comme il l'était souhaité lors du colloque de 2005. Même si des mesures ont été prises notamment depuis 2011 pour améliorer le dispositif existant, elles ne l'ont en rien bouleversé et les difficultés de fond qu'il suscite demeurent toujours bien présentes. On citera à titre d'exemple la limitation surprenante de la responsabilité des acteurs politiques ou encore le contraste entre l'extrême rigueur

de la responsabilité qui pèse sur les comptables publics et celle beaucoup moins sévère qui concerne les ordonnateurs. De même la responsabilisation managériale des gestionnaires publics demeure sans cadre juridique véritablement approprié. Reste par ailleurs en suspens le sujet épineux du juge unique lié, on le sait, à la question de la responsabilité conjointe ou spécifique des ordonnateurs et des comptables.

Ces interrogations qui constituent depuis très longtemps des classiques des finances publiques se posent maintenant dans un contexte tout à fait particulier. Si les institutions financières publiques comme les concepts et principes qui les concernent font l'objet, depuis la LOLF, d'un changement profond, on assiste plus globalement, depuis le début des années 2000, à un changement de paradigme, conséquence du séisme qui s'est produit au milieu des années 1970. Je fais allusion ici aux deux chocs pétroliers qui ont déclenché une véritable métamorphose du modèle économique et politique en vigueur au cours des trente années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale.

Ce changement s'est notamment incarné en ce qui concerne la gestion des finances publiques, dans l'essor d'un processus d'interpénétration de deux cultures, celle du secteur public traditionnel et celle de l'entreprise. Le secteur public s'est trouvé puissamment irrigué par une logique d'entreprise laquelle a provoqué une confrontation, ou plutôt une tension qui a parfois encore du mal à trouver une solution à travers une formalisation juridique, notamment en ce qui concerne la responsabilité financière des acteurs publics.

Là est peut-être l'essentiel. Dans ce dernier domaine, les difficultés ne relèvent pas seulement de l'usure du temps et de dispositifs qu'il faudrait soit supprimer, soit moderniser. Le problème qui se pose est beaucoup plus difficile à résoudre car il est lié au processus de transition qui affecte aujourd'hui l'ensemble de nos institutions, et pas seulement les institutions financières. La société contemporaine est engagée depuis une quarantaine d'années dans une révolution silencieuse qui s'accélère considérablement aujourd'hui. Nous changeons de monde. La réforme de notre droit budgétaire s'est imposée en 2001 sous la pression de l'impossibilité de laisser subsister plus longtemps l'écart toujours croissant entre un système budgétaire étatique s'appliquant à lui-même des règles autonomes et un environnement économique et international poussant à une libéralisation de la société, et à tout le moins à une conception beaucoup moins interventionniste et beaucoup plus gestionnaire des finances publiques.

C'est dans ce contexte que doivent être repensés le sens et les formes de la responsabilité financière publique. Il est nécessaire en particulier de prendre en considération le fait qu'un impératif de bonne gestion a fait irruption dans un champ jusque-là préoccupé en priorité par la régularité des opérations budgétaires. Certes il faut bien constater que le législateur *peine à intégrer ce qu'il est convenu de qualifier de responsabilité managériale* alors même que celle-ci constitue pourtant le cœur de la LOLF, un texte, on le sait, fondé sur la responsabilisation des acteurs publics, politiques et administratifs, sur leur autonomie d'action, c'est-à-dire l'autonomie de décision pour les premiers, l'autonomie de gestion pour les seconds. Toutefois on serait dans l'erreur en pensant que logique de régularité et logique de gestion s'opposent. Ce n'est qu'une apparence. Elles se retrouvent autour d'un but commun : faire en sorte que le consentement à l'impôt du contribuable ne soit pas détourné et que sa contribution soit utilement et efficacement employée. Ce sont finalement des cultures qui se rejoignent et s'entremêlent en exprimant la réalité ou l'imaginaire d'un citoyen à la fois client, contribuable, voire même actionnaire.

*
* *

On l'a compris, l'enjeu pour demain est de parvenir à concilier efficacité de la gestion et respect des règles juridiques ou encore régularité et efficacité. Ce qui revient à intégrer budget de moyens et budget de résultat et à en tirer les conclusions au regard d'une conception globale de la responsabilité financière publique qui pourrait être le fondement d'un nouveau contrat social entre le citoyen et l'État. Sauf bien entendu à imaginer sur la base de la généralisation de systèmes automatisés déjà existants une robotisation de la gestion financière faisant échapper la décision et l'exécution budgétaire aux aléas des faiblesses humaines. Ce qui signifierait à coup sûr la mort de toute forme de responsabilité.