

Fondée par
Louis Trotabas
Doyen honoraire de
la Faculté de droit et
des sciences économiques
de Nice

BIBLIOTHÈQUE
FINANCES PUBLIQUES
ET FISCALITÉ
TOME 76

Dirigée par
Michel Bouvier
Professeur
des universités

LA RESPONSABILITÉ JURIDIQUE À L'ÉPREUVE DE LA GESTION

UN ENJEU
POUR LES FINANCES
PUBLIQUES LOCALES

Emma Chenillat

Préface de
Michel Bouvier

Fondée par
Louis Trotabas †
Doyen honoraire de
la Faculté de droit et
des sciences économiques
de Nice

BIBLIOTHÈQUE
FINANCES PUBLIQUES
ET FISCALITÉ
TOME 76

Dirigée par
Michel Bouvier
Professeur
des universités

LA RESPONSABILITÉ JURIDIQUE À L'ÉPREUVE DE LA GESTION

UN ENJEU POUR LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

Emma Chenillat

Docteure en droit public et fiscal
de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

*Préface de
Michel Bouvier*

Professeur émérite de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Directeur de la *Revue Française de Finances Publiques*
Président de l'Association pour la Fondation Internationale de Finances Publiques (FONDAFIP)



© 2022, LGDJ, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
www.lgdj-editions.fr
EAN : 9782275108445

À Renée et Jean-Claude Salmon

REMERCIEMENTS

Je tiens à adresser mes sincères remerciements et toute ma reconnaissance à mon directeur de thèse, Monsieur le Professeur Michel Bouvier, pour ses conseils aiguisés et enrichissants, la liberté qu'il a bien voulu m'accorder et les opportunités qu'il m'a offertes dans le cadre de ma recherche. Mes remerciements et toute mon amitié également à Carine Riou, Alexandre Dumont, François Bonneville et Joanna Papadamaki avec qui j'ai pu travailler et partager.

Je remercie tout particulièrement Monsieur Michel-Pierre Prat, Conseiller maître, et Chantal Otten de la Cour des comptes, ainsi que les Professeurs Laurent Fonbaustier et Frédéric Rolin de l'Université Paris-Sud 11, leurs regards bienveillants et leurs conseils ont été précieux.

Toutes mes pensées vont également à Anne Salmon, Professeur des Universités au CNAM et Jean-Louis Laville, Professeur titulaire de la Chaire « Économie solidaire » au CNAM, qui ont toujours été à l'origine d'échanges stimulants et qui m'ont soutenue tout au long de ma thèse. Je remercie enfin Renée et Jean-Claude Salmon pour leur relecture et leur soutien dans la dernière ligne droite.

À tous mes amis et collègues. À ma famille.

PRÉFACE

Le bon usage de l'argent public entendu comme régulier et efficace est au final garanti 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. Elle en est même la clef de voûte et occupe une place cruciale dans nos institutions à tel point que l'on peut la considérer comme un principe à part entière. C'est par conséquent à un sujet d'une grande importance et particulièrement difficile qu'Emma Chenillat a consacré sa recherche en la centrant sur les finances locales et en s'appuyant sur une documentation variée, abondante et très sûre.

C'est assurément le premier intérêt de ce travail dans la mesure où les finances locales ont longtemps été tenues pour secondaires de même que la question de la responsabilité financière des acteurs locaux sauf lors de situations spectaculaires, voire scandaleuses, défrayant la chronique. Il est vrai que depuis un peu plus d'une quarantaine d'années, que l'on soit favorable ou non à la décentralisation financière, la place essentielle qu'elles occupent dans les finances publiques ainsi que l'influence qu'elles exercent ou peuvent exercer sur leur environnement économique et politique ont été largement admises. Non seulement elles ont subi des changements radicaux depuis la fin des années 1970 mais elles ont été des dispositifs clefs de la transition vers un nouveau modèle économique-politique. Elles se sont même trouvées au cœur des transformations des rapports du marché et de l'État et finalement des mutations de l'un et de l'autre ainsi que de l'ensemble qu'ils forment. Car, il faut le rappeler, les difficultés économiques de la seconde moitié des années 1970, liées aux deux chocs pétroliers, avaient conduit à considérer l'État comme un problème et les collectivités locales comme une solution¹. Et l'on a commencé à voir se dessiner, théoriquement d'abord, puis dans les faits, une profonde transformation et même une métamorphose du secteur public qui va conférer une place essentielle aux finances des collectivités locales avec, avant même les lois de décentralisation de 1982/1983, l'apparition d'un nouveau modèle de gouvernance financière locale. Sous la pression des difficultés économiques et budgétaires, l'État s'est alors engagé dans la voie d'une décentralisation et d'une responsabilisation des collectivités locales enracinée dans une autonomie financière donnant naissance à un nouveau modèle financier local.

Il convient de souligner que ce processus s'est amorcé avec la mise en place de mesures allant dans le sens d'une autonomisation financière des collectivités territoriales (prêts globaux, possibilité de voter les taux d'imposition, dotations globales...)

1. Ce changement total de paradigme fut parfaitement illustré par les propos que tint Ronald Reagan lors de son investiture en tant que Président des États-Unis le 20 janvier 1981 : « In this present crisis, government is not the solution to our problem. Government is the problem ».

tandis que parallèlement s'est aussi développée, à la périphérie de l'État central, la préoccupation de mieux gérer, de contrôler la gestion locale, en particulier en utilisant des pratiques managériales empruntées aux entreprises (analyse financière, tableaux de trésorerie, comptabilité d'exercice, contrôle de la dette, programmation pluriannuelle des investissements...). Deux cultures ont donc peu à peu été amenées à cohabiter sinon à s'articuler : d'une part une culture juridique ancienne, reposant sur un certain nombre de principes essentiels comme le contrôle à priori et procédant plus largement d'une tradition politique, celle de l'État de droit, parlementaire et démocratique ; d'autre part une culture de gestion, nouvelle pour les administrations d'État ou locales, relevant d'une conception économique de l'action publique et posant en principe un contrôle à postériori marqueur d'une responsabilisation des acteurs locaux. Autrement dit, s'est progressivement dessiné un nouveau modèle fondé sur un espace local qui n'est plus seulement un espace d'administration mais qui est aussi un espace de gestion. Cette *pratique managériale* de la gestion financière locale combinée avec une *autonomie financière* a renouvelé la question de la responsabilité financière et plus précisément d'une responsabilité juridique confrontée à une responsabilité managériale.

Les conséquences sont importantes car selon ce modèle, l'espace public local est appréhendé comme un lieu de coordination et d'organisation de ses rapports avec son environnement interne ou externe, des rapports basés sur la responsabilisation et dont la contractualisation, que n'oublie pas l'auteur, est un instrument de base avec la globalisation des crédits. Il en résulte que les différences entre gestion publique et privée en viennent à s'estomper. La gestion publique s'y caractérise alors par le fait qu'elle adopte le modèle et la logique de l'entreprise, ce qui la conduit à l'établissement d'un *rapport client-fournisseur* avec les usagers. Une telle logique, qui a pour axe essentiel la recherche de la performance, engendre des transformations de fond au regard de la façon de concevoir la responsabilité des acteurs locaux, ordonnateurs et comptables.

Il découle une *double légitimité* de cette évolution de la responsabilité. Une *légitimité politique* d'abord, car il s'agit de l'un des fondements essentiels de la démocratie, un maillon nécessaire du contrôle de la régularité des opérations effectuées par le secteur public. Cette légitimité s'accompagne plus récemment d'une *légitimité gestionnaire* car le principe de la responsabilité est appréhendé comme un principe essentiel pour l'efficacité de la gestion publique. Au total, le principe de responsabilité conditionne la confiance que peuvent avoir les citoyens dans leurs institutions et bien entendu dans ceux qui en ont la charge, décideurs politiques et gestionnaires.

C'est bien là que se trouve le cœur de la recherche réalisée avec une grande finesse par Emma Chenillat. Comme l'auteur le souligne très justement, « le nouveau cadre gestionnaire vient questionner le cadre juridique de la responsabilité des collectivités territoriales et des élus locaux... Les tensions entre le cadre classique et le cadre rénové de la gestion publique locale ont des implications fortes sur la définition de la responsabilité financière locale ».

En effet, cette double facette de la responsabilité des gestionnaires publics locaux, comme d'ailleurs les gestionnaires publics nationaux, est désormais au cœur des procédures budgétaires, financières et comptables. L'importante mobilisation de la Cour des comptes depuis plusieurs années en faveur de la réforme des régimes de

responsabilité en matière financière est du reste très significative de l'urgence de celle-ci et de son ampleur².

On pourrait pourtant estimer, au moins à première vue, que les régimes de responsabilité fondés sur la distinction ordonnateur/comptable sont efficaces. Celui des ordonnateurs et des comptables serait en mesure de répondre à toutes les éventualités. Le régime de responsabilité spécifique au droit public financier n'exclut pas pour autant une sanction éventuelle dans le cadre de poursuites sur d'autres terrains, civil, pénal ou bien disciplinaire. En revanche, comme le montre Emma Chenillat, « le défaut d'efficacité ou d'efficience, attendues de plus en plus des acteurs publics, ne figure pas au rang des "irrégularités" susceptibles d'être sanctionnées au titre de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics ». Il est vrai qu'une observation attentive laisse apparaître un certain nombre de difficultés et même si des mesures ont été prises depuis notamment 2011 pour améliorer le dispositif, elles ne l'ont en rien bouleversé. Des questions demeurent toujours bien présentes à la date de cette préface³ dans le cadre de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics.

On citera, à titre d'exemple, la limitation surprenante de la responsabilité des décideurs politiques. Enfin, le sujet épineux du juge unique lié, on le sait, à la question de la responsabilité conjointe ou spécifique des ordonnateurs et des comptables devrait être résolu dans le cadre de la réforme en cours des juridictions financières. Une autre question peut être soulevée comme le note très pertinemment l'auteur de cette recherche, « le problème reste de savoir si notamment, en démocratie, le système de légitimation reposant sur la performance constitue un socle suffisamment solide pour supporter l'édifice gestionnaire constitué de normes techniques et éthiques, de rapports contractuels, de contrôles et de sanctions managériales ».

Ces interrogations qui constituent depuis très longtemps des classiques des finances publiques se posent désormais dans un contexte singulier. Les institutions financières publiques comme les concepts et principes qui les concernent font l'objet d'un changement profond, d'un changement de paradigme, qui est la conséquence du séisme économique et social qui s'est produit au milieu des années 1970. On fait référence 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, à travers 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 plus exactement une tension, qui a encore parfois du mal

2. Dans une lettre adressée par le Premier Président et le Procureur général au ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie le 25 novembre 2003, la Cour des comptes plaide déjà en ce sens et notamment pour un régime général de responsabilité des gestionnaires publics, doté d'infractions adaptées et de procédures efficaces. Dans le même sens, cf. les Actes du colloque organisé en 2005 par la Cour des comptes sur le sujet qui ont été publiés à la *RFFP* n° 92-2005 « Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme » ; v. égal. *AJDA* n° 12, 2005, Dossier « Finances Publiques et responsabilité ». Pour une réflexion plus récente, v. « Gestion de l'argent public, quelles responsabilités », *RFFP*, n° 139-2017 (Actes du colloque organisé par l'AFCM et FONDAFIP au Conseil économique et social en octobre 2016), « La responsabilité des gestionnaires publics », colloque du 18 octobre 2019 organisé par le Conseil d'État et la Cour des comptes. Cf. également, M. Bouvier, « L'âge de la nouvelle gouvernance financière et de la responsabilisation généralisée des acteurs publics : un autre contrat social, un autre État », in *RFFP* n° 92-2005.

3. 30 décembre 2021.

à trouver une résolution par une formalisation juridique, notamment en ce qui concerne la responsabilité financière des acteurs publics ce qu'Emma Chenillat identifie très bien et avec de suggestifs développements.

Là est peut-être l'essentiel. Sur ce terrain de confrontations, les difficultés ne relèvent pas seulement de l'usure du temps et de dispositifs qui seraient soit à supprimer, soit à moderniser. Le problème 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 nos 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 système budgétaire s'est imposée, pour les collectivités locales dans un premier temps puis pour l'État, sous la pression de l'impossibilité de laisser subsister plus longtemps l'écart toujours croissant entre ces systèmes et un environnement économique et international qui poussait à une libéralisation de la société, à tout le moins, à une conception beaucoup moins interventionniste beaucoup plus gestionnaire des finances publiques.

C'est dans ce contexte que doit être pensée la problématique du sens et des formes de la responsabilité financière publique. Il est nécessaire 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 des réformes des finances publiques de ces quarante dernières années.

Mais 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 exprimant la réalité ou l'imaginaire d'un citoyen à la fois client, contribuable, voire actionnaire.

On l'a compris, l'enjeu est de parvenir à concilier efficacité de la gestion et respect de 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, les collectivités locales et l'État. Il reste que l'un des éléments majeurs de la responsabilisation des collectivités locales, à savoir leur autonomie financière, a subi de profonds changements tout au long de ces quarante dernières années avec la dégradation de leur autonomie fiscale. Une dégradation liée de fait à la disparition progressive de grands impôts locaux comme la taxe professionnelle ou la taxe d'habitation et liée en droit par la décision du Conseil constitutionnel de décembre 2009 signifiant à ceux qui ne voulaient pas l'admettre qu'il n'existe aucun principe d'autonomie fiscale locale. Ce qui n'empêche cependant pas « qu'au-delà du droit, un nouveau modèle de responsabilité se met progressivement en place à tous les niveaux du secteur public local » comme le démontre Emma Chenillat avec une grande acuité de vue tout au long de cet excellent ouvrage.

Michel BOUVIER
Professeur émérite de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Directeur de la Revue Française de Finances Publiques
Président de FONDAFIP (www.fondafip.org)

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

| | |
|------------|---|
| AJDA | Actualité juridique, droit administratif |
| AJFP | Actualité juridique, fonction publique |
| BOFiP-I | Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts |
| BCE | Banque centrale européenne |
| BM | Banque mondiale |
| CAA | Cour administrative d'appel |
| CC | Conseil constitutionnel |
| C. cass. | Cour de cassation |
| C. comptes | Cour des comptes |
| CDBF | Cour de discipline budgétaire et financière |
| CE | Conseil d'État |
| CEDH | Cour européenne des droits de l'Homme |
| CEC | Comité d'évaluation et de contrôle |
| CCP | Code de la commande publique |
| CGCT | Code général des collectivités territoriales |
| CJF | Code des juridictions financières |
| CMF | Code des marchés financiers |
| CNEN | Conseil national d'évaluation des normes |
| Concl. | Conclusions |
| CRC | Chambres régionales des comptes |
| D. | Recueil Dalloz |
| DDHC | Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen |
| DGCL | Direction générale des collectivités territoriales |
| DGFIP | Direction générale des finances publiques |
| DOB | Débat d'orientation budgétaire |
| EUROSAI | Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques de l'Europe |
| FMI | Fonds monétaire international |
| GAJA | « Grands arrêts de la jurisprudence administrative » par Long M., Weil P., Braibant G., Delvolvé P. et Genevois B., Dalloz, 21 ^e édition, 2017 |
| GAJF | « Grands arrêts de la jurisprudence financière » par Fabre F.-J., Froment-Meurice A., Bertucci J.-Y et Groper N., Dalloz, 6 ^e édition, 2014 |
| GBCP | Décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique |
| IFEEP | Indemnité de fonctions, d'expertise et d'engagement professionnel |
| FOP | Institut français d'opinion publique |
| IGF | Inspection générale des finances |

| | |
|-----------------|---|
| ISO | Organisation internationale de normalisation |
| IFC | International finance corporation |
| JCP | La semaine juridique (édition générale) |
| J.-Cl. Adm | JurisClasseur administratif |
| JO | Journal officiel |
| LOLF | Loi organique relative aux lois de finances |
| LPA | Les Petites Affiches |
| MAP | Modernisation de l'administration publique |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| OEDEDEL | Objectif d'évolution de la dépense locale |
| OMT | Objectif à moyen terme |
| <i>op. cit.</i> | Ouvrage déjà cité |
| PAP | Projet annuel de performance |
| PFR | Prime de fonction et de résultats |
| PSC | Pacte de stabilité et de croissance |
| RAP | Rapport annuel de performance |
| Rec. | Recueil des décisions du Conseil d'État (ou du Conseil constitutionnel) |
| Rev. adm. | Revue administrative |
| RDP | Revue de droit public et de la science politique |
| RFDA | Revue française de droit public |
| RFFP | Revue française de finances publiques |
| RGPP | Révision générale des politiques publiques |
| RPP | Responsabilité personnelle et pécuniaire |
| RPROG | Responsable de programme |
| RSE | Responsabilité sociale de l'entreprise |
| RUO | Responsable d'unité opérationnelle |
| SEC | Système européen des comptes nationaux et régionaux |
| SFE | Société française de l'évaluation |
| SIEG | Service d'intérêt économique général |
| TA | Tribunal administratif |
| TFUE | Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne |
| TGI | Tribunal de grande instance |
| TMES | Traité instituant le mécanisme européen de stabilité |
| TSCG | Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance |
| UO | Unité opérationnelle |

SOMMAIRE

| | |
|--|-----|
| REMERCIEMENTS | 7 |
| PRÉFACE | 9 |
| INTRODUCTION GÉNÉRALE | 17 |
| PARTIE I | |
| LA LOGIQUE JURIDIQUE DE LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE FACE À LA GESTION PUBLIQUE | |
| | 35 |
| Titre I : La responsabilité financière locale : un cadre juridique en mutation | 39 |
| Chapitre 1. La mise en forme juridique de la responsabilité financière..... | 41 |
| Chapitre 2. Un renforcement des contraintes juridiques sur les acteurs locaux | 69 |
| Titre II : La responsabilité des décideurs financiers locaux : des régimes juridiques sous influences gestionnaires | 103 |
| Chapitre 1. Une formulation juridique de la responsabilité des acteurs financiers | 105 |
| Chapitre 2. Une reformulation gestionnaire de l'environnement de la responsabilité des décideurs | 135 |
| PARTIE II | |
| LA LOGIQUE MANAGÉRIALE DE LA RESPONSABILITÉ : LE DROIT SAISI PAR LA PERFORMANCE ? | |
| | 161 |
| Titre I : Un cadre managérial de responsabilité en formation | 163 |
| Chapitre 1. Contrainte budgétaire et émergence d'une démarche globale et managériale de performance | 165 |
| Chapitre 2. Une appréhension de la performance par les normes juridiques et alternatives | 199 |
| Titre II : L'identification des mécanismes de la responsabilité managériale | 235 |
| Chapitre 1. La contractualisation des objectifs de performance..... | 237 |
| Chapitre 2. Les contrôles et les sanctions managériales : entre droit et gestion | 269 |
| CONCLUSION GÉNÉRALE | 291 |

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1. L'État et les collectivités territoriales sont responsables du bon emploi des deniers publics. Placés sous le contrôle du juge financier, les actes d'élaboration et d'exécution des budgets locaux peuvent être sanctionnés lorsqu'ils sont pris en violation des règles et des principes du droit public financier. Malgré ce cadre juridique, la responsabilité financière est une notion éminemment politique et difficile à cerner. En témoigne la mise en question de ces mécanismes classiques par la gestion publique telle qu'on la conçoit aujourd'hui et la volonté de l'État de maîtriser les dépenses, y compris les dépenses locales.

Ce phénomène n'est pas propre à la France. Depuis une quinzaine d'années, nous assistons à une profonde mutation de l'organisation des systèmes financiers publics de nombreux États et, force est de constater, un rapprochement progressif de l'ensemble des dispositifs techniques mis en place à cette fin. Centrés sur la gestion et la maîtrise budgétaire, ils imposent un contrôle global des finances publiques.

La question des implications juridiques et politiques de cette systématisation se pose en droit interne, et particulièrement au niveau des collectivités territoriales, où les tensions sont amplifiées. Les étudier sous l'angle de la responsabilité financière est intéressant en ce que cette notion aux multiples facettes semble cristalliser les rapports contemporains entre droit et gestion.

2. On constate, en effet aujourd'hui, une superposition de deux logiques, l'une juridique, l'autre gestionnaire. Elle a été mise en évidence par Michel Bouvier dans la première édition de son ouvrage consacré aux finances locales, en 1990. Elle est désormais prise en compte par les praticiens. Michel Raséra, alors président de la chambre régionale des comptes de Bretagne, a évoqué, par exemple, l'entrée dans une nouvelle période : « *dans le même temps où nous poursuivons le contrôle de la régularité, nous commençons à évaluer la performance d'un programme voire d'une politique* »¹. De même, André Barilari, inspecteur général des finances honoraire, a souligné que si « *la responsabilité qui s'attache traditionnellement à la régularité de l'emploi des deniers publics subsiste, celle qui est liée à la bonne gestion se renforce* »².

Le nouveau cadre gestionnaire vient questionner le cadre juridique de la responsabilité des collectivités territoriales et des élus locaux. C'est du moins la piste que nous avons souhaité explorer dans le cadre de cette recherche. Il s'agit de clarifier ces rapports.

1. RASERA M., *La responsabilité du gestionnaire public local*, Actes du colloque franco-algérien organisé à Rennes les 25 et 26 octobre 2007 par la Chambre régionale des comptes de Bretagne, Presses universitaires de Rennes, p. 8.

2. BARILARI A., *Réforme de la gestion publique et responsabilité des acteurs*, Actualité juridique Droit administratif, n° 13, 2005, p. 697.

Classiquement, la finalité d'intérêt général de la gestion publique se traduit par des règles strictes du droit public financier encadrant l'action des acteurs locaux, alors responsables du bon emploi des deniers publics, devant le juge. Le cadre gestionnaire, mettant en avant l'idée d'une gestion efficace et efficiente, semble supposer que le strict respect du droit ne suffit plus à répondre à ce nouvel impératif. L'efficacité et l'efficience, qui sont les principaux critères de la performance publique, engendrent de nouveaux mécanismes d'encadrements, de contrôles et de sanctions. Au niveau local, ils nourrissent de nouvelles pratiques.

Pour prendre un exemple de cet infléchissement, la loi de programmation des finances publiques de 2018 a créé un contrat d'encadrement des dépenses locales. Signé entre le préfet et les plus grandes collectivités territoriales, ce contrat fixe un objectif contraignant d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement. À l'issue d'une évaluation, le préfet sanctionne la collectivité qui n'a pas atteint son objectif, *via* un mécanisme de reprise financière. Ici, c'est moins la régularité au cœur du cadre juridique classique qui est affirmée, que les objectifs d'efficacité et d'efficience, symptomatique du nouvel environnement gestionnaire.

3. Tout l'enjeu de notre recherche est alors de confronter les logiques juridique et managériale de la responsabilité financière au niveau des collectivités territoriales et des décideurs publics locaux. Les points de tension entre les deux logiques juridique et managériale sont nombreux. Notre introduction aura pour objet de les identifier d'abord à travers la confrontation du cadre juridique classique qui fonde la responsabilité financière et du cadre de la gestion publique qui pose la question de sa redéfinition à l'aune de nouveaux principes auxquels sont soumises les collectivités territoriales (§ 1). Les conséquences pratiques de ces tensions devront ensuite être analysées au niveau des décideurs financiers locaux chargés du maniement des deniers publics et dont la gestion est effectivement sanctionnée (§ 2).

§ 1. DEUX CADRES DE LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE LOCALE EN CONFRONTATION

4. La première étape de notre raisonnement consistera à établir les liens entre le transfert par le législateur d'une certaine autonomie fiscale et de gestion aux collectivités territoriales et la construction juridique de la responsabilité en matière financière. Il s'agira de démontrer que l'autonomie est une condition de la responsabilité financière (A). Les enjeux de maîtrise des finances publiques et de gestion, en préconisant une vision plus globalisée des systèmes financiers et de gestion, entrent en tension avec le cadre classique dans lequel s'inscrit la responsabilité financière locale (B).

A. CADRE JURIDIQUE DE LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE LOCALE

5. La responsabilité financière locale³ suppose d'une part, l'octroi de marges de gestion ainsi qu'un pouvoir financier et de décision et d'autre part, l'existence de

3. L'idée d'une responsabilité financière était présente dans la Constitution du 3 septembre 1791. Dans un contexte de centralisation, les ministres devaient rendre compte de l'emploi de la contribution directe dans les différents départements au Corps législatif. L'article 7 du Chapitre II, section IV, de la Constitution du 3 septembre 1791 dispose que : « *Les ministres sont tenus de présenter chaque année au Corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département, de rendre*

règles et de principes budgétaires et financiers auxquels se soumettent les collectivités territoriales. La gestion des fonds publics doit être régulière et conforme à l'intérêt général. Les règles du droit public financier, établies dans une finalité d'intérêt général, ont vocation à protéger la gestion et l'argent publics⁴. Elles s'imposent en dehors et au-delà de tout principe de responsabilité mais, celui-ci n'existe que pas elles.

6. L'absence d'autonomie s'est d'abord manifestée, d'un point de vue politique, par la tutelle exercée par le préfet sur les agents locaux. Brièvement, les décrets des 14 décembre et 22 décembre 1789 avaient conduit, sous la période révolutionnaire, à organiser l'administration locale « *selon une structure constante constituée de communes et de départements* »⁵ disposant de compétences propres et d'organes élus. Ce principe de l'élection des membres des assemblées délibérantes avait néanmoins été supprimé sous le Second Empire au profit de la fonction préfectorale, seule autorité exécutive reconnue au niveau local. Les fonctions des structures locales ont été réduites à des fonctions d'enregistrement des décisions prises à l'échelon national, sans autre responsabilité que celle d'exécuter⁶. L'élection a été restaurée bien plus tard par deux lois : la loi du 21 mars 1831 qui rétablit l'élection des conseils municipaux et la loi du 22 juin 1833 qui rétablit l'élection des conseils généraux. Sans remettre en cause la prééminence du préfet, trois lois ont par la suite contribué à élargir les compétences des communes et des départements : la loi du 18 juillet 1837 (communes) et les lois du 18 mai 1838 et du 18 juillet 1866 (départements).

Seuls les chefs d'exécutifs locaux détiennent le pouvoir d'élaborer et d'exécuter le budget voté par les assemblées délibérantes⁷. La fonction exécutive dans le département a été assurée par le préfet jusqu'en 1982 tandis qu'elle a été transférée, dans les communes, par la célèbre loi du 5 avril 1884, à des maires élus indirectement, par les conseils municipaux. Ce transfert n'a toutefois pas remis en cause la tutelle exercée par le représentant de l'État puisque les budgets municipaux n'étaient exécutoires qu'après son approbation.

7. Indépendamment de toute considération relative à l'autonomie, l'irresponsabilité de la puissance publique a longtemps constitué la « règle ». L'article 75 de la Constitution du 22 frimaire An VIII a rendu inopérante, jusqu'en 1870, toute tentative de mise en jeu de la responsabilité personnelle d'un agent public⁸ autre que le comptable public⁹ : « *les agents du Gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une*

compte de l'emploi des sommes qui y étaient destinées, et d'indiquer les abus qui auraient pu s'introduire dans les différentes parties du gouvernement ». L'article 1 du Chapitre III de la Constitution du 3 septembre 1791 dispose que : « *La Constitution délègue exclusivement au Corps législatif les pouvoirs et fonctions ci-après : [...] 2° Fixer les dépenses publiques ; 3° D'établir les contributions publiques, d'en déterminer la nature, la quotité, la durée et le mode de perception ; 4° De faire la répartition de la contribution directe entre les départements du royaume, de surveiller l'emploi de tous les revenus publics, et de s'en faire rendre compte* ».

4. GROPER N., *La responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Dalloz, 2009, p. 3.

5. AUBY J.-B., AUBY J.-F., NOGUELLOU R., *Droit des collectivités locales*, 6^e édition, Presses universitaires de France, 2015, p. 8.

6. *Ibid.*, p. 8.

7. ALBERT J.-L. et PEREAU J.-L., *L'exécution des budgets locaux*, Economica, 1997, p. 8.

8. ODENT R., *Contentieux administratif*, Fascicule III, Les Cours du droit, 1965, p. 880.

9. La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics (et non les comptables) depuis la loi du 16 septembre 1807.

décision du Conseil d'État : en ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires ». Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 24 mai 1870, toutes les décisions du Conseil d'État étaient contresignées par le Chef de l'État qui n'admettait qu'exceptionnellement de telles poursuites. Depuis 1870, de telles décisions du Conseil d'État sont exécutoires de plein droit¹⁰. En 1873, le Tribunal des conflits a transféré le contentieux de la responsabilité de l'État au juge administratif (TC, 8 février 1873, Blanco)¹¹.

Sous l'Ancien Régime et jusqu'en 1889¹², les communes étaient considérées comme des associations de particuliers liés par des intérêts collectifs : le personnel communal était soumis au droit privé¹³ et le contentieux de la responsabilité relevait des juridictions judiciaires¹⁴. À noter que le maire et les membres du conseil municipal étaient, quant à eux, qualifiés de « fonctionnaires »¹⁵ et, à l'instar de l'État, ils ont été justiciables des juridictions administratives dès 1870. L'arrêt du Conseil d'État du 13 décembre 1889 « Cadot » a aligné le statut des personnels des communes sur celui des fonctionnaires : « *le personnel communal est doté d'un juge, celui-là même qui a vocation à connaître du contentieux des agents au service de l'État* ». La responsabilité est alors intégrée à un régime de droit public.

À partir du moment où les agents locaux sont assimilés complètement à des agents publics et qu'un principe de responsabilité est théoriquement consacré, la notion d'autonomie va prendre tout son sens. La responsabilité financière effective tiendra au degré d'autonomie dont bénéficient les collectivités territoriales. Or, les actes les plus importants pris au niveau local, notamment financiers, étant placés sous l'autorité préfectorale, la responsabilité des communes et des départements a continué, de fait, à être limitée.

Tant que les dépenses locales ont été supportées entièrement par l'État, indépendamment de leur caractère obligatoire ou facultatif, il en avait proportionnellement la responsabilité, autrement dit, la responsabilité absolue¹⁶. Certes le premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités et portant création de la Cour de discipline budgétaire et financière, modifiée en 1963¹⁷, dispose que les agents des collectivités territoriales sont justiciables de ladite Cour, mais le troisième alinéa du même article exclut instantanément les présidents des conseils généraux et les maires.

8. Dans les années 1970, le législateur s'est employé à libérer le pouvoir fiscal et de gestion des collectivités territoriales. La refonte de la fiscalité directe locale s'est opérée très progressivement sur dix ans : du vote des centimes additionnels des quatre

10. C'est le passage de la justice retenue à la justice déléguée.

11. ODENT R., *Contentieux administratif*, op. cit., p. 882.

12. CE, 13 décembre 1889, *Cadot*, Rec. Lebon, p. 1148.

13. MARCOU G. et FIALAIRE J. (sous la dir.), *Trente ans de la fonction publique territoriale, Contradictions et adaptation*, L'Harmattan, 2014, p. 32.

14. *Ibid.*, p. 32.

15. Qualifiés de fonctionnaires par la loi du 22 pluviôse An VIII.

16. PAUL-DUBOIS L., *Essai sur les finances communales*, édition Perrin, 1898, p. 83.

17. La loi n° 63-778 du 31 juillet 1963 avait étendu le champ des justiciables de la CDBF aux agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics mais maintenu le principe d'exclusion des élus locaux.