

**« La responsabilité des gestionnaires publics »  
Colloque organisé par le Conseil d'Etat et la Cour des comptes**

\*\*\*\*\*

**Cour des comptes,  
Vendredi 18 octobre 2019**

\*\*\*\*\*

**Discours de clôture de Bruno Lasserre<sup>1</sup>,  
Vice-président du Conseil d'Etat**

Monsieur le Premier président et Madame la Procureure générale,  
Monsieur le Premier ministre,  
Mesdames et Messieurs les parlementaires,  
Madame la Première présidente,  
Monsieur le Vice-Président honoraire,  
Madame et Messieurs les Premiers présidents et Procureurs généraux honoraires,  
Mesdames et Messieurs les présidents,  
Mesdames et Messieurs, chers collègues,

C'est un vrai plaisir, mais aussi une lourde responsabilité de venir clôturer ce deuxième colloque organisé conjointement par le Conseil d'Etat et la Cour des comptes. Le plaisir c'est celui d'être ici parmi vous : je tiens à cet égard à remercier chaleureusement le Premier président Migaud de nous accueillir dans cette grande chambre, qui est le cœur vibrant de votre institution, ainsi qu'à saluer cette initiative commune prise en 2016 de réunir nos deux institutions pour réfléchir sur des problématiques communes et, le cas échéant, faire des propositions qui peuvent inspirer les pouvoirs publics. Je remercie également très sincèrement Martine de Boisdeffre et Michèle Papallardo pour avoir rendu possible ce colloque. Remercions aussi l'ensemble des intervenants aux tables rondes, qui ont nourri la discussion de leurs expériences et de leurs réflexions, mises en valeur par le président Gaeremynck et la rapporteure générale de la Cour des comptes ; la procureure générale Catherine Hirsch de Kersauson et le président Combrexelle, qui ont rythmé cette demi-journée par leurs prises de parole éclairantes ; et je n'oublie pas, enfin, tous les agents du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes mobilisés pour préparer cette rencontre. La responsabilité disais-je, c'est celle de prendre la parole après des intervenants d'une qualité exceptionnelle et des débats d'une qualité non moins remarquable. La variété des profils réunis pour les deux tables rondes n'y est pas pour rien, même si, je le crois, cette variété s'imposait pour aborder la difficile question de la responsabilité des gestionnaires publics.

---

<sup>1</sup> Texte écrit en collaboration avec Guillaume Halard, magistrat administratif, chargé de mission auprès du vice-président

Il faut donc conclure, et j'aimerais commencer en partant du constat, fait par Mme Isabelle Falque-Pierrotin lors de la première table ronde, relatif à la crise de défiance que traverse aujourd'hui la France vis-à-vis des institutions publiques. A cette crise de défiance, il faut répondre avec humilité en tentant, avant toute chose, de comprendre ses déterminants. Pour ce faire, la Cour des comptes et le Conseil d'Etat, chacun de son côté, ont spontanément décidé d'analyser les contributions au Grand débat national pour comprendre comment les Français perçoivent nos deux institutions. Cet exercice pousse parfois à la contrition, mais il pousse surtout à faire mieux : car face à cette crise de défiance, les juges administratifs et financiers ont le devoir de produire de la confiance dans l'Etat de droit, dans un Etat intègre et efficace. Je rejoins entièrement Isabelle Falque-Pierrotin sur les raisons de cette défiance, mais il y en a une autre, dont nous parlons trop peu : c'est que les Français, à mon avis, attendent trop de l'Etat. Beaucoup de solutions ne dépendent pas de l'Etat ; mais il suffit d'un événement qui suscite l'émotion publique pour que les citoyens se tournent vers l'Etat et lui demande : qu'allez-vous faire ? Et comme l'Etat a souvent perdu les leviers pour agir, se trouve souvent impuissant pour résoudre les problèmes qui lui sont posés, la réponse vers laquelle s'orientent les ministres interpellés consiste à changer la norme. Je pourrais citer beaucoup d'exemples où l'opinion, émue, se tourne vers l'Etat qui, ne sachant pas nécessairement répondre, oriente la solution vers une norme nouvelle qui va créer à son tour encore plus de défiance, car les Français le savent : la norme aujourd'hui n'arrive plus autant qu'avant à influencer sur les comportements des citoyens et des entreprises. Se met ainsi en marche un cycle infernal de la défiance. Ce risque doit à mon sens tenir une place centrale dans notre réflexion d'aujourd'hui, car il ne s'agit plus seulement de réfléchir à de meilleures architectures normatives : il s'agit avant tout pour nous de faire mieux dans le cadre du droit existant.

Quoiqu'il en soit, s'interroger sur la responsabilité des gestionnaires publics, c'est tenter de répondre à une préoccupation pressante – et qu'on ne peut plus qualifier de nouvelle – de nos concitoyens : comme le relevait déjà le premier président Séguin lors d'un colloque organisé par la Cour des comptes en 2005, « *l'opinion publique ne supporte plus que la mauvaise gestion et les irrégularités dans l'utilisation de l'argent public demeurent, le plus souvent, sans sanctions personnalisées*<sup>2</sup> ». Ce constat est plus vrai que jamais, et la responsabilisation des gestionnaires publics, qui est l'un des moyens de faire vivre les principes énoncés à l'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen<sup>3</sup>, apparaît comme une impérieuse nécessité inhérente, en vérité, à toute démocratie.

Il faut toutefois s'entendre sur ce que l'on peut raisonnablement attendre d'un gestionnaire public : qu'il doive exercer ses fonctions conformément aux devoirs d'honnêteté et de probité qui lui incombent, c'est une évidence et le droit, notamment pénal, doit prévoir des procédures juridictionnelles et des sanctions effectives pour réprimer les manquements de cet ordre. Qu'il soit tenu de manier les deniers publics dans le respect des règles du droit budgétaire, c'est-à-dire qu'il n'entache pas sa gestion d'irrégularités, c'est une autre certitude, et à cet égard la mise en jeu de la responsabilité financière, budgétaire et comptable des agents publics – ordonnateurs, comptables et gestionnaires confondus – mérite certainement d'être perfectionnée et mieux adaptée aux spécificités de la gestion publique, ainsi que cela a été évoqué à plusieurs reprises ce matin. Mais hors de la nécessité de respecter les bornes de la légalité, on ne peut attendre d'un gestionnaire qu'il prenne systématiquement les décisions

---

<sup>2</sup> Le discours de clôture prononcé par Philippe Séguin lors du colloque du 6 avril 2005 sur le thème « Finances publiques et responsabilité – l'autre réforme » est disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/05colloquePP.pdf>

<sup>3</sup> Article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »



Je pense en deuxième lieu à la responsabilité budgétaire et financière : elle est à vrai dire organisée autour de l'articulation de deux régimes de responsabilité, celui des comptables et celui des ordonnateurs, dont la séparation structure la dépense publique depuis la Restauration<sup>8</sup>. La responsabilité budgétaire et financière reste aujourd'hui encore guidée par un objectif de régularité, en vue duquel les comptables jouent un rôle très particulier du fait de leur responsabilité personnelle et pécuniaire<sup>9</sup>.

S'agissant de ces deux types de responsabilité, auxquels on pourrait ajouter les responsabilités politique, disciplinaire, ou encore civile, un quasi-consensus émerge pour dire d'une part que la pénalisation est une solution mais n'est pas *la* solution, d'autre part que cette pénalisation excessive ne pourra être évitée que si la responsabilité budgétaire et financière est rendue plus effective. C'est sur ce dernier point que j'aimerais m'arrêter quelques instants.

## **B. Les régimes de responsabilités des ordonnateurs et des comptables doivent évoluer pour mieux prendre en compte la logique de performance de l'action publique qui s'est imposée depuis une vingtaine d'années**

La logique de performance imposée, en particulier, par la LOLF a profondément transformé le rôle des ordonnateurs et des comptables.

Le contrôle *a priori* des comptables a été considérablement allégé : il est moins exhaustif, moins systématique, plus sélectif car modulé selon une évaluation des risques<sup>10</sup> et, pour utiliser la taxinomie budgétaire, hiérarchisé et partenarial. Leur responsabilité doit nécessairement accompagner ces changements substantiels. Elle a déjà sensiblement évolué ces dernières années vers un contrôle plus circonstancié du juge des comptes, et le Conseil d'Etat, en tant que juge de cassation, accompagne volontiers cette évolution. Par exemple, cette responsabilité est dorénavant modulée selon que le juge constate ou non un préjudice financier pour la collectivité<sup>11</sup>. Aussi, l'irruption d'une logique répressive, et subjective, dans le jugement des comptes a été de pair avec un encadrement des remises gracieuses<sup>12</sup>. Ces évolutions gagneraient à être poursuivies pour favoriser une appréciation toujours plus concrète des irrégularités comptables<sup>13</sup> et renforcer l'effectivité des décisions du juge des comptes.

---

<sup>8</sup> O. Gloux, « Décret sur la gestion budgétaire et comptable publique : la prospérité d'un héritage », *GFP* n° 2/3, 2013, p. 23

<sup>9</sup> V° la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963) et les décrets n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique et n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

<sup>10</sup> M. Bouvier, M.-C Esclassan et J.-P. Lassalle, *Finances publiques*, Lextenso, 18<sup>ème</sup> éd., 2019, n° 330

<sup>11</sup> Ce nouveau régime résulte de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011

<sup>12</sup> Article 146 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 et article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011. Dorénavant, les sanctions prononcées par le juge des comptes pour des manquements n'ayant pas entraîné de préjudice financier sont insusceptibles de remise gracieuse. En cas de préjudice financier, le comptable ne peut bénéficier d'une remise gracieuse totale que dans les deux cas prévus par la loi (décès, ou lorsqu'il a respecté les règles de contrôle sélectif des dépenses). Dans les autres cas, la remise ne peut qu'être partielle. La loi a voulu que soit laissée à la charge du comptable public une somme d'un montant minimum déterminé par décret.

S'agissant des remises gracieuses, il est important de garder à l'esprit que le Conseil d'Etat, en tant que juge de l'excès de pouvoir, contrôle les décisions prises par le ministre : ce contrôle, toutefois, n'est opéré que sur les *refus de remise gracieuse*, seuls les comptables directement concernés ayant intérêt pour agir contre ces décisions individuelles du ministre (voir par exemple CE 5 juillet 2006, *M. Batteau*, n° 270284)

<sup>13</sup> Le Conseil d'Etat, s'écartant d'une décision précédente de la Cour des comptes, a admis un paiement intervenu après qu'un marché public est arrivé à son terme en tenant compte de ce que « les prestations prévues par le marché [avaient] continué à être effectivement fournies à l'organisme public en cause par le titulaire du marché et [que] les parties [avaient] manifestement entendu poursuivre leurs relations contractuelles. » (CE 22 février 2017,

Du côté des ordonnateurs, les maîtres-mots de la logique de performance introduite par la LOLF ont été : liberté et responsabilité. Une plus grande liberté implique en effet nécessairement une plus grande responsabilité. Beaucoup de voix s'élèvent aujourd'hui pour dire que la responsabilité des ordonnateurs est insuffisante. C'est peut-être vrai, mais je crois que les questions posées sur ce sujet relèvent avant tout d'un choix politique – ce ne sont pas des questions techniques – qu'il revient à la délibération démocratique de faire. Et ce sont au moins cinq questions redoutables auxquelles il sera nécessaire de répondre pour rebâtir une responsabilité juridictionnelle des gestionnaires publics à côté du droit pénal.

La première, c'est celle de l'existence d'une juridiction spécialisée et de sa composition : à cet égard, je me réjouis que la Cour de discipline budgétaire et financière réunisse des membres de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat<sup>14</sup>. De telles instances sont précieuses pour croiser les expertises et compléter nos regards, et je pense que nous gagnons tous à ce qu'elles soient préservées.

La deuxième question est relative au champ des justiciables devant la Cour de discipline budgétaire et financière : en 2016, le Conseil constitutionnel<sup>15</sup> a estimé que l'exclusion des ministres et des exécutifs locaux était conforme à la Constitution dès lors, en particulier, que ces ordonnateurs ne sont pas placés dans une situation identique à celle des autres ordonnateurs, ce qui justifie, au regard du principe d'égalité, la différence de traitement dont ils font l'objet. Je suis convaincu que les ministres occupent une position très singulière : ils sont à la tête de très vastes administrations, si vastes d'ailleurs que les informations ont régulièrement du mal à leur parvenir, mais ils font surtout partie d'un collège gouvernemental qui contraint leur liberté et leur action. C'est pourquoi lorsque le Conseil d'Etat a été saisi – à plusieurs reprises - d'un projet de réforme constitutionnelle proposant de supprimer la Cour de justice de la République, il a souligné la particularité de la situation des ministres, en particulier au regard des fautes d'abstention<sup>16</sup>. Avant de reprocher à quelqu'un de ne pas avoir agi, il faut en effet s'assurer que celui-ci s'est vu présenter plusieurs options parmi lesquelles, précisément, il a pu faire un choix. S'agissant des élus locaux, les questions de l'expertise, de l'alerte, de l'éclairage sont fondamentales pour définir un régime de responsabilité effectif : à l'heure où le gouvernement a comme priorité de re-légitimer les maires et de les réarmer, il faut prendre garde à la réalité concrète de leur situation avant d'ajouter une strate de responsabilité.

Troisième question : comme redéfinir les infractions sanctionnées par la Cour de discipline budgétaire et financière<sup>17</sup> ? Pour respecter le principe constitutionnel de légalité des

---

*Ministre de l'économie et des finances c/ Mme Cauvet*, 397924). Se pose aussi, en particulier, la question de l'étendue de la responsabilité du comptable lorsque ce dernier a agi conformément à un ordre exprès donné par son supérieur hiérarchique (CC, 21 mai 2013, *Trésorier-payeur Général des Bouches-du-Rhône*, n° 67904)

<sup>14</sup> La composition de la Cour de discipline budgétaire et financière est régie par les articles L. 311-2 et suivants du code des juridictions financières

<sup>15</sup> Décision n° 2016-5 99 QPC du 2 décembre 2016

<sup>16</sup> « Le projet prévoit également d'inscrire à l'article 68-1 que la responsabilité des membres du Gouvernement « ne peut être mise en cause à raison de leur inaction que si le choix de ne pas agir leur est directement et personnellement imputable. » Cette disposition vise à prendre en compte le fait que les actes accomplis dans l'exercice de fonctions gouvernementales s'inscrivent parfois dans des processus complexes de choix de politiques publiques, susceptibles d'être constitutifs d'infractions involontaires, comme le Conseil d'Etat l'a déjà relevé dans les avis qu'il a rendus sur les projets de loi constitutionnelle qui lui ont été soumis en 2013 et en 2018. Sa rédaction, qui reprend celle proposée par le Conseil d'Etat dans ce dernier avis de 2018, traduit bien cette finalité. » (CE 20 juin 2019, *Avis sur un projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique*, n° 397908)

<sup>17</sup> Les infractions réprimées par la Cour sont énoncées aux articles L. 313-1 et suivants du CJF. Elles portent sur la violation des règles relatives à l'exécution des recettes, des dépenses et à la gestion des biens des collectivités publiques ou des organismes publics ou privés soumis au contrôle des juridictions financières. Cette infraction très large est complétée par celle qui vise à réprimer l'octroi d'un avantage injustifié à autrui ayant entraîné un préjudice pour l'organisme ou pour le Trésor public, par méconnaissance de ses obligations. A ces deux infractions

délits et des peines, il est fondamental que ces infractions soient précisément déterminées comme des manquements à des obligations préexistantes clairement définies. Et ces obligations doivent être manifestes, évidentes, au risque de faire du juge un contrôleur de gestion, ce qu'il ne peut pas être.

La quatrième question est celle de l'imputabilité des agissements réprimés, soit au service, soit à la personne, et dans tel cas à quelle personne ? C'est en 1873 que le tribunal des conflits a posé les fondements de la responsabilité administrative<sup>18</sup> et distingué les fautes personnelle et de service<sup>19</sup>. Mais à partir de cette intuition très juste, il a fallu au juge administratif des décennies pour identifier, au cas par cas, ce qui relève, dans l'entrelacs des responsabilités, du service ou de la personne de l'agent. Cette construction patiente suffit à signaler la difficulté de répondre à la question de l'imputabilité et invite, à sur ce sujet, à la plus grande prudence.

Enfin, – et c'est la cinquième question – il faut s'interroger sur la nature et l'échelle des sanctions prononcées par la Cour de discipline budgétaire et financière. La question de leur articulation avec les sanctions pénales doit aussi être abordée finement, afin de tenir compte de la règle du *non bis in idem*. Ceci invite certainement à réfléchir à l'aiguillage des poursuites et à la bonne allocation des cas entre justices pénale et financière, dans le but d'éviter la superposition des poursuites et de conférer à chacune des procédures sa pleine efficacité.

Une fois de plus, toutes ces questions ne sont nullement techniques, elles sont politiques et méritent d'être tranchées par les autorités compétentes. Le Conseil d'Etat, s'il était saisi d'un projet de texte en ce sens, l'examinera naturellement de manière particulièrement scrupuleuse.

## **II. Mais cet approfondissement de la responsabilité budgétaire et financière, qui ne pourra aboutir sans une volonté politique forte, doit être articulé avec une responsabilité managériale, à même de promouvoir une prise de risque raisonnée de la part des gestionnaires publics.**

Deux axes principaux peuvent, je le crois, guider la mise en œuvre de cette responsabilité managériale.

### **A. D'une part, la liberté de gestion promue par la LOLF doit être réaffirmée et les objectifs assignés aux différents ordonnateurs clairement distingués**

Il faut en premier lieu reconnaître que l'autonomie supplémentaire que la LOLF a voulu conférer aux gestionnaires est restée limitée : ils devaient disposer d'une plus grande liberté de gestion – à travers la globalisation des crédits au sein des programmes, associée à des contrôles *a priori* assouplis –, tout en devenant garants de la réalisation d'objectifs assignés *ex ante*. Toutefois, cette contractualisation est restée trop timide, du fait notamment de la difficile émergence d'une logique de métiers, d'un fléchage trop fréquent des crédits ou encore de l'utilisation de la technique du rabot, qui ont clairement contribué à limiter la liberté des gestionnaires. A cet égard, les orientations proposées par le comité interministériel de la transformation publique pour conférer aux gestionnaires les leviers nécessaires à l'exercice de leurs missions – avec par exemple une souplesse accrue dans le recrutement, ou

---

principales, le CJF ajoute d'autres infractions plus spécifiques comme la faute de gestion commise par un dirigeant d'entreprise publique (art. L. 313-7-1).

<sup>18</sup> TC 8 février 1873, *Blanco*, GAJA, 22<sup>ème</sup> éd., 2019, n° 1

<sup>19</sup> TC 30 juill. 1873, *Pelletier*, GAJA, 22<sup>ème</sup> éd., 2019, n° 2

l'expérimentation de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens entre le ministère chargé du budget et certains gestionnaires – vont dans le bon sens. Il faut renouer avec l'esprit de la LOLF et dépasser ses limites, révélées par vingt ans de pratique trop prudente.

En second lieu, on constate encore un brouillage des responsabilités et des objectifs assignés aux différents gestionnaires. Ne doit-on pas distinguer beaucoup plus clairement les responsabilités des ministres et des fonctionnaires responsables de programmes en leur fixant des objectifs plus cohérents avec leurs situations et leurs moyens ? Les objectifs « socio-économiques » et les objectifs d'amélioration de la productivité et de la qualité des services rendus pourraient être mieux panachés entre les ministres et les ordonnateurs secondaires. Un important investissement méthodologique est aujourd'hui nécessaire pour définir correctement ces objectifs et en tirer des indicateurs d'efficience plus opérants<sup>20</sup>.

## **B. Il faut d'autre part inciter les gestionnaires à prendre davantage de risques**

Sur ce point je rejoins complètement mon collègue Jean-Denis Combrexelle : il faut renforcer la redevabilité des gestionnaires publics tout en les incitant à prendre des risques et à faire preuve d'audace. Pour insuffler cet état d'esprit dans notre fonction publique, divers leviers doivent être activés : des efforts doivent d'abord être fournis dans le recrutement et la formation des gestionnaires publics. Les compétences managériales ne s'inventent pas et doivent être déterminantes dans le choix des gestionnaires. Mais ces efforts doivent aussi concerner ceux qui les contrôlent, c'est-à-dire les juges et les membres des corps d'inspection. Il faut connaître l'action pour la juger, et pour cela les livres ne suffisent pas : c'est pourquoi je continuerai, par exemple, à inciter les membres de la juridiction administrative à acquérir l'expérience de l'administration active, et à favoriser le recrutement de profils diversifiés.

Les gestionnaires doivent ensuite disposer de moyens renforcés d'analyse du risque, notamment financier. L'incertitude ne doit jamais empêcher l'action, mais encore faut-il être capable d'évaluer le risque pour agir en toute connaissance de cause<sup>21</sup>. C'est l'objet des dispositifs de contrôle et d'audit internes à chaque ministère, qui recourent à des outils comme la « cartographie des risques ». Il faut redoubler d'efforts pour donner aux gestionnaires les moyens de prendre les meilleures décisions dans un environnement incertain.

La responsabilité managériale suppose aussi, au-delà des rapports annuels de performance, de véritables évaluations des politiques publiques à même d'informer l'ensemble des acteurs concernés par une politique publique – ses inspirateurs, ses exécutants, ses destinataires. Sans évaluation, il ne peut y avoir de transparence et, par suite, de responsabilité effective. C'est sur ce sujet que portera la prochaine étude annuelle du Conseil d'Etat.

Enfin, il faut que la prise de risques et la bonne gestion soient mieux valorisées<sup>22</sup>. Le deuxième comité interministériel de la transformation publique a indiqué, à ce sujet, sa volonté de lier une part plus importante de la rémunération des managers publics à leur performance. La performance doit aussi avoir des effets sur le déroulement des carrières dans la fonction publique. Il ne faut pas avoir peur de distinguer, au niveau individuel, la bonne gestion. Je suis naturellement favorable à ce type d'incitations.

---

<sup>20</sup> F. Ecalte, « La LOLF et les performances de la gestion de l'Etat », FIPECO, 11 avril 2018 (disponible en ligne : <https://www.fipeco.fr/pdf/0.78886200%201523437225.pdf>)

<sup>21</sup> Conseil d'Etat, *La prise en compte du risque dans la décision publique*, préc., p. 21 et s.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 95 et s.

\*

\*

\*

Mesdames et Messieurs, nous l'avons vu, le sujet de ce colloque est foisonnant et pose de multiples questions. Les échanges qui ont eu lieu ce matin ont été particulièrement stimulants et, je crois, féconds. Ils ont permis de clarifier les termes mais aussi d'approfondir les perspectives d'un aspect capital de la réforme de l'action publique souhaitée par le gouvernement. Je vous donne rendez-vous dans deux ans au Palais-Royal, je l'espère, pour un nouveau colloque du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes.