

LIVRE BLANC

RÈGLEMENT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER ET RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DES GESTIONNAIRES PUBLICS OU COMMENT FAIRE D'UNE DOUBLE CONTRAINTE JURIDIQUE UNE OPPORTUNITÉ DE GESTION ?

LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES ROUMOIS SEINE,
TERRITOIRE DÉMONSTRATEUR



afnor
GROUPE

Communauté de Communes
RoumoisSeine
en Normandie



SOMMAIRE

3

PRÉFACE

Bien mesurer les impacts des transformations de la responsabilité des gestionnaires publics dans l'intérêt de tous

7

ÉDITORIAL

La responsabilité financière des gestionnaires publics confrontée à un monde en transition

12

PARTIE 1

Faire d'une double contrainte juridique une opportunité...

La réforme du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RGP)

13

Introduction

15

Les caractéristiques du changement

17

Les infractions formelles à l'ordre public financier

18

Les autres infractions

18

L'infraction générique

20

Les sanctions et juridictions

21

Les points de vigilance induits par cette réforme

25

Que faire pour se préparer à la réforme ?

26

Motivations et déroulement de la démarche Roumois Seine

27

PARTIE 2

Une opportunité de gestion grâce aux normes volontaires

28

Une démarche innovante guidée par une approche processus

30

L'expérimentation à la CCRS

36

Traduction « locale » du processus d'exécution budgétaire en dépenses ...

39

... croisée avec la traduction « locale » du processus achat, au niveau de l'engagement comptable



BIEN MESURER LES IMPACTS DES TRANSFORMATIONS DE LA RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS DANS L'INTÉRÊT DE TOUS

Par

Fabien BOTTINI - Docteur en droit public – HDR // Professeur des Universités // Chaire NC 2040 de Le Mans Université // Chaire innovation de l'Institut Universitaire de France // Membre du Thémis-UM // Membre associé du LexFEIM // Consultant

Ésope nous a prévenus : « Autant l'union fait la force, autant la discorde expose à une prompté défaite ». C'est probablement pourquoi, comme Lionel Jospin l'avait fait avant lui¹, le Président de la République Emmanuel Macron en a appelé à « la mobilisation générale » au cœur de l'hiver 2022-2023 dans le sillage des conséquences économiques de la guerre en Ukraine. Mais son appel constitue en réalité plus qu'une mesure conjoncturelle à l'attention des particuliers et des entreprises destinées à affronter à la crise énergétique en découlant.

Face aux défis posés par les transitions – à commencer par la transition écologique qui reste la mère de toutes les batailles, la « lutte-mère » d'ici 2050 pour reprendre l'image éloquente d'un ancien vice-président du Conseil d'État² –, il s'agit d'un véritable programme de gouvernement pour les années à venir : puisque toutes les forces vives de la nation doivent durablement être enrôlées dans les combats à mener en leurs noms, y compris au niveau local.

Ce n'est ainsi pas par hasard si la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics a été adoptée³ dans le contexte de l'après-crise sanitaire marqué par la « fin de l'abondance »⁴ liée, à la raréfaction de certaines ressources essentielles aux besoins de la population. Tout comme ce n'est pas une coïncidence si l'état du cadre légal et réglementaire s'est au même instant trouvé assoupli pour faciliter la différenciation des normes et des compétences, l'expérimentation⁵ ou permettre au pouvoir réglementaire local de préciser la loi sans attendre les mesures nationales d'application⁶ ; et si autorités et commentateurs s'interrogent depuis sur l'opportunité d'introduire de nouveaux principes directeurs du service public (« aller-vers »⁷, « résilience »⁸, « *self-reliance* »⁹, « sobriété »¹⁰...) ou encore de faire de nouvelles fusions de territoires¹¹. Car, petites touches par petites touches, ces évolutions esquissent sous nos yeux, de façon impressionniste, un nouveau visage de la décentralisation post-COVID 19 au schéma d'ensemble globalement cohérent.

Ce nouveau monde emprunte à l'ancien l'idée que la culture de la règle traditionnelle du droit français héritée de la Révolution de 1789 doit s'enrichir

d'une culture de l'objectif pour relever les défis à venir. Si le droit national reste sous-tendu par des valeurs fondatrices indérogeables¹², leur satisfaction supposait déjà depuis les années 1970 de parfois savoir faire fi des textes les mettant en œuvre, fussent-ils législatifs, afin de mieux les satisfaire dans le contexte de la mondialisation. Aussi paradoxal que cela puisse paraître : dès lors que le droit étatique se trouvait mis au service d'un projet plus global défini aux niveaux internationaux et supra-nationaux¹³, il revenait aux autorités centrales et locales de transposer ces textes à l'échelle nationale¹⁴ et avec la responsabilité de les mettre en œuvre à leur niveau¹⁵.

Cette culture de l'objectif avait déjà conduit à desserrer l'état du contrôle du pouvoir central sur les autorités locales avant la crise sanitaire, *via* la mise en place de stratégies d'examen du déferé préfectoral ou la dispense de transmissions automatiques d'un nombre toujours plus importants d'actes aux préfetures¹⁶ ; et le juge administratif lui-même avait admis que des illégalités auparavant sanctionnées n'entachaient plus forcément la validité d'un acte administratif¹⁷. Cet allègement se poursuit avec la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics qui vise officiellement à limiter la sanction des fautes purement formelles ou procédurales – ces dernières devant, le cas échéant, relever de la responsabilité managériale, c'est-à-dire disciplinaire. Derrière cette évolution, c'est en creux la quête de finances publiques toujours plus vertueuses, « efficaces, efficientes et économes »¹⁸, qui se poursuit.

Mais les finalités sont en train de changer. Alors qu'il s'agissait avant la crise de 2020 d'inscrire les territoires dans les flux de la mondialisation, il s'agit désormais de plus en plus d'adapter les comportements individuels et collectifs aux conséquences de l'anthropocène. Ce qui implique d'assurer l'autonomie stratégique (« *self-reliance* ») du pays, en réorganisant le développement des territoires autour des chaînes de production locales dans les domaines considérés comme sensibles, et, de façon plus générale, d'orchestrer leur résilience face aux défis à venir.

Il n'est bien sûr pas question de renoncer à tout échange commercial international, ne serait-ce que parce que la France comme l'UE reste dépendante de certaines matières premières ou des productions étrangères qui ne sont pas disponibles au sein du marché unique. Mais les autorités sont invitées à recenser finement, domaine d'activités par domaine d'activités, ce qui peut rester internationalisé et ce qui doit être reterritorialisé et comment mobiliser les finances publiques pour atteindre l'un ou l'autre de ces objectifs, dans le respect des règles internes, européennes ou mondiales. Déjà difficile, l'équation est rendue encore plus complexe par un contexte géopolitique tendu et le fait que les effets du dérèglement climatique n'étant pas uniformes, LA solution ne peut résider dans une norme uniformisante. Agir de façon efficace suppose d'adapter les règles applicables aux spécificités locales d'une façon qui emporte l'adhésion des citoyens concernés. Ce que seules les autorités décentralisées sont à même de faire de façon satisfaisante dans certains domaines en termes d'acceptabilité sociale. D'où les réformes précitées pour simplifier l'adaptation des compétences ou l'expérimentation et alléger toujours un peu plus le contrôle de l'État sur l'action publique locale pour lui donner de réelles marges de manœuvres.

Quoique nécessaire, cette évolution n'est toutefois pas sans écueil. Même si la très grande majorité des élus et agents locaux sont exemplaires – le rapport annuel de l'observatoire SMACL sur le risque pénal des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux est là pour le confirmer¹⁹ –, le recul du contrôle étatique pourrait malgré tout favoriser le retour des baronnies locales et la tentation de pratiques féodales. Le constat dressé en son temps par Lord Acton reste en effet d'actualité :

LE POUVOIR REND FOU



LE POUVOIR ABSOLU REND ABSOLUMENT FOU



Dissiper ce danger passe par un jeu subtil de poids et contreponds dont l'architecture a en réalité commencé à être progressivement mise en place à partir de 2013²⁰, sous la forme d'un grand panoptique juridique. Sa logique d'ensemble consiste à combiner des mécanismes préventifs et curatifs, de façon à dissuader les tentations de mauvais usages des finances publiques, en plaçant chacun sous la surveillance de l'autre.

PRÉVENTIFS, car la responsabilité est refondue au moment où les administrations sont invitées à mettre en œuvre des procédés de « *compliance* », de façon à dresser la cartographie des risques pénaux ou financiers et prendre les mesures devant permettre d'éviter par anticipation leur réalisation²¹. C'est dans ce cadre que la mise en œuvre de l'instruction budgétaire et comptable M57 nécessite pour les territoires de plus de 3 500 habitants de préalablement adopter un règlement budgétaire et financier (RBF) devant obligatoirement comporter certaines précisions sur la gestion pluriannuelle des crédits²². Celles-ci tiennent notamment aux modalités de gestion des autorisations de programme (AP), d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) ainsi qu'aux modalités d'information de l'assemblée délibérante sur la gestion desdits engagements pluriannuels en cours d'exercice. De manière facultative, le RBF peut en outre logiquement prévoir les modalités de report de crédits de paiement afférents à une autorisation de programme²³.

CURATIFS, car la 7^e chambre de la Cour des comptes en fonction depuis le 1^{er} janvier 2023 peut, parallèlement au juge pénal²⁴, être saisie des manquements les plus graves des intéressés aux règles d'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens publics : ceux ayant causés un « préjudice financier significatif »²⁵. La peine d'amende encourue est certes alors « proportionnée à la gravité des faits reprochés, à l'éventuelle réitération de pratiques prohibées et le cas échéant à l'importance du préjudice causé à l'organisme » et, dans tous les cas, plafonnée à « six mois de rémunération » ou à « un mois » pour les infractions formelles²⁶. Mais le cautionnement obligatoire disparaît et l'assurance n'est plus possible s'agissant d'un nouveau régime se voulant volontairement « répressif »²⁷ pour responsabiliser chacun.

Ce régime est panoptique car il place, en fait, sinon en droit, élus et agents sous la surveillance des uns et des autres en interne et celle des citoyens ou des autorités déconcentrées ou des experts au plan externe. Pour assurer l'efficacité d'ensemble du système, la liste des autorités ayant le pouvoir de saisir la juridiction financière s'est en effet trouvée élargie aux représentants de l'État ou directeurs des finances publiques en région ou en département, chefs de service des inspections générales de l'État ou encore aux commissaires aux comptes des organismes soumis au contrôle des juridictions financières. C'est également au nom de cet objectif d'efficacité que la Cour des comptes a lancé une plateforme de signalement permettant aux citoyens de porter à sa connaissance les irrégularités ou dysfonctionnements dans la gestion publique, relatifs à la passation ou l'exécution des contrats de la commande publique, la fixation des rémunérations, l'attribution des subventions, aux fautes graves de gestion ou encore aux cas de conflits d'intérêts. Opérationnel depuis 2022 à l'adresse <https://signalement.ccomptes.fr/entreprises>, ce site permet de garantir la confidentialité des changes et est administré par le parquet général près la Cour des comptes. Conformément à la logique d'ensemble qui sous-tend sa création, il est donc ouvert à tous, aux agents publics, aux usagers et aux associations notamment. Autant de requérants susceptibles d'effectivement signaler de potentielles irrégularités financières à la Cour. Or, leurs démarches pourront nourrir la programmation des contrôles des juridictions financières et déclencher la saisine de la 7^e chambre.

Pour que le système soit dans les faits efficace et produise pleinement ses effets, encore faut-il que tous les maillons de la chaîne aient conscience de ses enjeux et du rôle qui leur est désormais assigné, pour assurer le fonctionnement optimum des rouages administratifs et financiers de l'État *lato sensu*. D'autant que la jurisprudence de la 7^e chambre juge déjà qu'un agent peut être mis en cause devant elle quand bien même sa responsabilité serait indirecte²⁸.

/// /// /// /// /// /// ///

Pour être sanctionnables, nous dit en effet l'un des premiers arrêts rendus par la Cour, « les infractions constatées » n'ont pas à résulter « d'un comportement fautif directement imputable à un ou des agents identifiés » : car la chambre « ne limite pas la sanction aux agents ayant pris une part directe dans les irrégularités » ; elle « recherche également la responsabilité de tout justiciable du fait des obligations attachées à ses fonctions, même s'il n'est pas démontré que celui-ci a activement participé à la commission des irrégularités ». Élus de collectivités ou de groupements de collectivités, fonctionnaires, titulaires ou contractuels, chefs de service ou simples agents d'exécution : tous sont ainsi appelés à se mobiliser pour contribuer au fonctionnement régulier de l'administration, sur leurs capacités à adopter des comportements responsables pour eux-mêmes, leurs collègues et leur hiérarchie conditionnant la réussite de l'adaptation de l'action publique et, à travers elle, de l'ensemble des membres du corps social aux défis des transitions. Si elle n'est pas suffisante, cette responsabilisation est ainsi conçue comme une condition *sine qua non* du succès des réformes à mener pour faire preuve de résilience face à elles, d'une façon socialement acceptable pour leurs destinataires, malgré les sacrifices induits.

Les implications de ce nouveau régime de responsabilité sont pour ces raisons vertigineuses. Or, c'est l'objet de ce livre blanc sur le règlement budgétaire et financier et la responsabilité financière des gestionnaires publics coconstruit avec AFNOR de permettre à chacun d'en prendre conscience.

On mesure son importance pratique pour les années à venir. C'est pourquoi il faut féliciter ses auteurs pour leur initiative et souhaiter que les acteurs de l'administration s'en emparent pleinement dans leurs actions quotidiennes, dans l'intérêt de tous.



LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DES GESTIONNAIRES PUBLICS CONFRONTÉE À UN MONDE EN TRANSITION

Michel Bouvier - Professeur émérite à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne // Président de FONDAFIP (www.fondafip.org) //

Directeur de la revue française de finances publiques




Depuis quelques années, sous la pression des contraintes économiques et financières ainsi que de la modification des regards portés sur l'impôt comme sur la dépense publique, s'est dessiné un nouveau modèle de gouvernance financière publique au sein de laquelle la gestion tient une grande place. Ce changement de modèle a très rapidement posé la question de l'adaptation des institutions et des procédures de contrôle financiers publics¹.



En ce qui concerne la France, mais la démarche est comparable pour la plupart des pays du globe, on assiste à une métamorphose du système financier public entendu comme l'ensemble formé par les finances des collectivités locales, de la Sécurité sociale et de l'Etat. Et il est essentiel de noter que la dynamique de cette transition vers un nouveau modèle repose sur une responsabilisation juridique mais également managériale des gestionnaires publics. Il faut le souligner, depuis la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), le contrôle de la gestion et la responsabilisation des acteurs publics est au cœur du nouveau modèle de gouvernance financière publique.



Il faut également relever que 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.



La chose est d'importance car ce n'est pas seulement de simples adaptations juridiques, voire même politiques, comme la France en avait connues auparavant dont il s'est agi, mais d'une conception de la prise de décision financière ayant le souci de l'efficacité de l'utilisation de l'argent public. Cette direction a considérablement modifié le sens et la philosophie du droit public financier. C'est un changement de paradigme générant un nouveau contrat social pour les finances publiques, socle d'une réforme de l'État, qui est porté par le nouveau dispositif. Il institue une globalisation des crédits et leur fongibilité à l'intérieur des programmes, c'est là un facteur de transformation essentiel de la gestion publique et du fonctionnement général de l'administration y compris des objectifs et des raisons d'être de ses corps de contrôle.

En effet, avec la globalisation et la fongibilité des crédits, le gestionnaire public est potentiellement doté d'une plus grande autonomie. Il réalise comme il l'entend le programme dont il a la charge et, indiscutablement, ses marges de manœuvre sont très larges ; il peut redéployer les crédits à son gré entre les titres budgétaires ; il décide quelle doit être la meilleure répartition des dépenses ; il a la faculté de transformer des crédits de fonctionnement en crédits d'investissement et inversement s'il le juge nécessaire pour atteindre l'objectif qui lui est fixé². Il y a bien entendu une contrepartie.

Elle consiste dans la responsabilité qui est celle des gestionnaires vis-à-vis des objectifs poursuivis et dans leur engagement à devoir réaliser les résultats fixés. Ces derniers doivent ainsi rendre compte de leur gestion.

Sur le plan comptable l'État tient une comptabilité générale et produit un bilan et un compte de résultat à l'image d'une entreprise. Le comptable public est dans ce contexte tout à la fois contrôleur de la régularité des opérations, en charge de leur comptabilisation et évaluateur des risques financiers éventuels. Autrement dit il devient ainsi lui-même gestionnaire des fonds publics.



Mais la description du contexte qui favorisa la réforme budgétaire en France serait incomplète s'il n'était fait mention du processus de responsabilisation financière des collectivités locales qui s'est amorcé dès la fin des années 1970 avec la création de subventions et de prêts globaux. C'est dans ce cadre, à la périphérie de l'État, que s'est initialement développée la préoccupation de mieux gérer et donc de mettre en place des instruments de contrôle de la gestion empruntés au management de l'entreprise comme une comptabilité d'exercice, l'analyse financière, les tableaux de trésorerie, le contrôle de la dette, la programmation pluriannuelle des investissements etc...³



C'est cette conception managériale qui a initialement renouvelé la question de la responsabilisation des gestionnaires financiers publics. Cette logique de responsabilisation ancrée dans la logique du management est l'ossature de la nouvelle gouvernance financière publique. Il en résulte une autre manière de considérer la responsabilité des gestionnaires publics, ordonnateurs et comptables confondus.

Cette évolution marquée par un rapprochement de la gestion financière publique vers la gestion privée a naturellement conduit 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 ?

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.

Par ailleurs, comme le fait remarquer Marie-Christine Esclassan, « la question de l'adaptation des régimes de responsabilité en matière financière était également posée depuis longtemps en raison des déséquilibres importants et des particularismes obsolètes qui les caractérisaient »⁴.



Ces questions firent en 2005 l'objet d'un colloque organisé par la Cour des comptes française dont le thème était « finances publiques et responsabilité : l'autre réforme »⁵. Le Premier président de la Cour, Philippe Séguin qui plaidait en faveur d'une telle réforme 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 ». La mobilisation de la Cour des comptes depuis plusieurs années en faveur de la réforme des régimes de responsabilité en matière financière est par ailleurs très significative de l'urgence de celle-ci et de son ampleur⁶.

Qu'en est-il aujourd'hui avec le dispositif mis en œuvre depuis janvier 2023 ? Avons-nous avancé sur cette question comme il était souhaité lors du colloque de 2005 ? Par exemple avons-nous mis fin à la limitation surprenante de la responsabilité des acteurs politiques ou encore au 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 fait-elle l'objet d'un cadre juridique approprié ? Le sujet épineux du juge unique lié, on le sait, à la question de la responsabilité conjointe ou spécifique des ordonnateurs et des comptables, est-il réglé ? Ces interrogations qui constituent depuis très longtemps des classiques des finances publiques s'inscrivent dans un contexte tout à fait particulier.

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 compliqué car il est lié au processus de transition qui affecte l'ensemble des institutions au-delà des institutions financières. La société contemporaine est engagée depuis une cinquantaine d'années dans une révolution silencieuse qui s'accélère considérablement aujourd'hui. Nous changeons de monde. C'est dans ce contexte qu'ont été repensés le sens et les formes de la responsabilité financière des gestionnaires publics.

Une observation attentive permet d'identifier les différents scénarios qui ont été proposés depuis 2005. Par exemple, un projet de loi relatif à la réforme des juridictions financières déposé à l'automne 2009 sur le bureau de l'Assemblée nationale constitua une avancée prudente mais significative; le rapport *Responsabilisation des*

gestionnaires publics de J. Bassères, M. Pacaud de juillet 2020 ainsi que le projet stratégique de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) pour les cinq prochaines années (JF2025) présenté par le Premier président de la Cour des comptes le 4 février 2021 poussèrent plus avant la réflexion et constituèrent les fondations de la réforme dont le cadre et les principes ont été définis dans la loi de finances pour 2022⁷. Comme le relève le Professeur Marie-Christine Esclassan, « Le principe majeur qui a été retenu, à savoir un régime unifié de responsabilité financière emporte à lui seul un changement considérable par rapport à l'ancien dispositif. L'objectif poursuivi à travers ce régime nouveau unifié est d'assurer un rééquilibrage entre tous les gestionnaires publics et de mettre fin à une situation qui se caractérisait par une très inégale effectivité et un déséquilibre patent »⁸. D'autre part, « en supprimant la responsabilité personnelle pécuniaire du comptable public c'est la logique



réparatrice sur laquelle elle était fondée qui disparaît⁹ au profit d'une logique répressive applicable à tous (amendes) »¹⁰. La Cour devient par ailleurs juge unique des gestionnaires publics. Elle est juge de premier ressort et cette compétence est assurée par la Chambre du contentieux (issue de la 7e chambre de la Cour). La Cour de Discipline Budgétaire et Financière qui est supprimée est remplacée par une Cour d'appel financière. Parallèlement, la fonction juridictionnelle des Chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) est supprimée.

Ainsi, la responsabilisation managériale des gestionnaires publics est désormais au cœur des procédures budgétaires, financières et comptables. Elle est fondée sur une logique d'agence; le décideur et l'agent, c'est-à-dire le gestionnaire, s'engagent mutuellement ; le second, qui est mandaté pour réaliser un objectif dispose d'une délégation de pouvoir pour le faire, il est donc relativement autonome. Cette conception de la gestion financière¹¹ a renouvelé la question de la responsabilisation des acteurs financiers publics. La logique de responsabilisation ancrée dans la logique du management des entreprises constitue l'ossature de la nouvelle gouvernance financière publique. Il y a là une petite révolution, car tel n'est pas l'objectif premier de la séparation entre ordonnateurs et comptables. Fondé sur un « principe de méfiance » selon l'expression de Jean Raynaud, ancien président de chambre à la Cour des comptes, ce dispositif privilégie les contrôles de régularité à priori, particulièrement celui du comptable public chargé de contrôler en permanence la régularité des actes de l'ordonnateur. C'est une toute autre culture que doivent maintenant épouser les gestionnaires publics.

À cet égard, il est pleinement justifié de mettre en évidence la présentation de la Communauté de Communes Roumois Seine car elle est remarquable. En effet, non seulement elle s'inscrit parfaitement dans la nouvelle logique de responsabilisation mais elle affiche également une attitude franchement positive par rapport à une réforme qu'elle considère comme « un élément managérial, un jalon clef dans (sa) trajectoire de gestion stratégique ». Elle se refuse à la « réduire à un simple risque » ou à la percevoir « comme un environnement anxigène source de sanctions ». Mieux, « elle n'est pas une menace, mais une occasion d'innovation et de progression, un levier pour optimiser notre gestion et améliorer nos performances ». Elle est même « une chance pour moderniser les interactions entre l'ordonnateur et le comptable ». On ne peut qu'applaudir la présentation d'un document qui non seulement fait œuvre de pédagogie mais insuffle une dynamique qui s'inscrit parfaitement dans la logique de la réforme instituée en 2001 par la LOLF mais, il ne faut pas l'oublier, déjà initiée par le secteur local qui a joué dès les années 1980 un rôle de laboratoire d'idées et d'expérimentation dans le domaine du mangement public¹². C'est en quelque sorte dans cette continuité que se situe la présentation du CCRS.

Une fois encore la pratique du secteur local fait montre d'audace et d'exemplarité, le travail effectué par la Communauté de Communes Roumois Seine en est la preuve concrète. Cela pour le plus grand bien du citoyen soucieux de la régularité, comme de l'efficacité de l'utilisation de l'argent public. Ce sont ainsi des cultures qui se rejoignent et s'entremêlent en exprimant la réalité ou l'imaginaire d'un citoyen à la fois client et contribuable¹³.

FAIRE D'UNE DOUBLE CONTRAINTE JURIDIQUE UNE OPPORTUNITÉ...

Contributeur principal Stanislas LUCIENNE

1

LA RÉFORME DU RÉGIME
DE RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE
DES GESTIONNAIRES PUBLICS (RGP)

INTRODUCTION

La gestion publique en France est à l'aube d'une transformation majeure. Avec l'adoption de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022, le pays s'engage dans une voie nouvelle, marquée par une rationalisation et une modernisation de ses mécanismes de responsabilité financière. Ce texte s'inscrit dans le Programme Action publique 2022 qui a été conçu comme une réponse aux défis croissants auxquels est confrontée la gestion publique. Il vise à moderniser l'administration publique, à la rendre plus efficace et à répondre aux besoins changeants des citoyens.

Un bref retour sur cette action est nécessaire pour comprendre la philosophie de cette ordonnance.

En effet, Lancé en octobre 2017, « Action publique 2022 » est une initiative volontariste du gouvernement français visant à transformer en profondeur le service public.

Ce programme ambitionne de réinventer la manière dont les politiques publiques sont conduites, en exploitant les potentialités du numérique et de l'innovation. Trois objectifs majeurs guident cette transformation : offrir un service public de meilleure qualité aux usagers, optimiser les conditions de travail des agents publics et réduire les dépenses publiques pour alléger la charge des contribuables.

Entre novembre 2017 et mars 2018, une phase de diagnostic a été initiée, sollicitant la participation active des citoyens et des agents de l'État à travers le forum de l'action publique.

Cette démarche participative a été complétée par les contributions de deux comités, le collège d'experts et un comité jeune, qui ont collaboré étroitement avec les ministères pour repenser les modes d'action publique. Chaque ministère a également été sollicité pour définir ses propres axes de transformation, aboutissant à des plans de transformations ministériels en cours de publication.

Cinq chantiers ont été identifiés comme prioritaires dans le cadre d'Action publique 2022 :



La simplification des services



La rénovation des ressources humaines



La digitalisation



La restructuration territoriale des services publics



La modernisation de la gestion budgétaire

Ces chantiers visent à instaurer un environnement propice à la mise en œuvre des plans de transformation ministériels.

Sur le fondement de la loi de finances pour 2022, cette ordonnance instaure un régime unifié d'engagement de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables. Les changements majeurs sont :

ABROGATION DE LA RESPONSABILITÉ PERSONNELLE ET PÉCUNIAIRE DES COMPTABLES PUBLICS :

**Cette mesure vise à protéger les comptables publics contre
d'éventuelles sanctions financières en cas d'erreurs ou d'omissions.**



ADAPTATION DU RÉGIME DE LA CDBF :

**La Cour disciplinaire budgétaire et financière (CDBF43) voit son
régime adapté pour être en phase avec les nouvelles directives.**

La réforme du régime de responsabilité financière s'articule autour de 4 principes directeurs essentiels, conçus pour garantir une gestion publique transparente et efficace.

Tout d'abord, elle vise à limiter l'intervention du juge aux situations où la gravité de la faute est indiscutable, réduisant ainsi les risques d'une judiciarisation systématique des questions financières.

Ensuite, elle instaure une responsabilisation ciblée, en veillant à ce que les sanctions soient imposées à l'individu responsable de la faute, et non de manière arbitraire.

En outre, l'ordonnance souligne la responsabilité managériale des employeurs publics, les incitant à exercer une supervision rigoureuse et à assurer une gestion optimale de leurs équipes. Point qui sera développé ultérieurement.

Enfin, la réaffirmation et le renforcement du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables consolident l'indépendance et l'intégrité de la gestion financière, garantissant une meilleure reddition des comptes et une confiance accrue des citoyens envers les institutions publiques.

Cette nouvelle ère de la responsabilité du gestionnaire public est entrée en vigueur 1^{er} janvier 2023.

LES CARACTÉRISTIQUES DU CHANGEMENT

Dans le cadre de cette réforme du droit public financier, nous assistons à des évolutions majeures qui bouleversent les fondements traditionnels de la responsabilité en matière de gestion des fonds publics.

Tout d'abord, le régime historique de responsabilité des comptables publics, qui les distinguait par leur engagement personnel et pécuniaire, est désormais abrogé. Désormais, qu'ils soient ordonnateurs ou comptables, tous les gestionnaires de fonds publics seront soumis à un régime de responsabilité unifié et seront justiciables d'un même juge.

Cette uniformisation entraîne la disparition des fonctions juridictionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, qui avaient jusqu'alors la charge de contrôler la gestion des collectivités territoriales.

Enfin, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), autrefois garante de la discipline en matière budgétaire et financière, est également supprimée. Ces changements, bien que radicaux, visent à simplifier et à harmoniser le paysage juridique de la responsabilité financière publique.

Afin d'illustrer ce nouveau régime, on peut utilement se référer à la synthèse de direction générale des finances publiques et de la direction du budget :

| | RÉGIME ANTÉRIEUR | | NOUVEAU RÉGIME |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | GESTIONNAIRES | COMPTABLES | |
| JUSTICIABLES | Ensemble des agents des services publics à l'exclusion des ministres et élus locaux, sauf pour les cas de gestion de fait | Tous les comptables publics principaux de l'État et des collectivités locales ainsi que les agents comptables d'établissements publics | <ul style="list-style-type: none"> Ensemble des agents publics (ordonnateurs et comptables) à l'exclusion des ministres et élus locaux, sauf pour les cas de gestion de fait Mécanismes exonérateurs de responsabilité explicites |
| INFRACTIONS | Non-respect des règles formelles de dépenses et de recettes Diverses fautes spécifiques | Indépendamment de toute faute mais dès qu'il est constaté : <ul style="list-style-type: none"> Un déficit ou un manquant en valeur ou en monnaie Une recette non recouvrée Une dépense payée irrégulièrement | Deux conditions pour l'infraction générique : faute grave et existence d'un préjudice financier significatif Autres infractions : <ul style="list-style-type: none"> Faute relative à l'exécution des recettes et des dépenses et à la gestion des biens Faute de gestion à la direction d'une entreprise publique ou d'un EPIC Maintien de diverses fautes spécifiques et formelles Gestion de fait |



Cette synthèse sur la réforme met en exergue un aspect fondamental : la caractérisation de l'infraction générique.

Cette notion, centrale dans le dispositif, s'articule autour de deux critères cumulatifs : la commission d'une faute grave et la survenance d'un préjudice financier significatif. Toutefois, l'absence de précisions quant à la portée exacte de ces critères laisse une marge d'interprétation, ouvrant ainsi la voie à une construction jurisprudentielle qui définira, au fil des décisions de justice, les contours précis de ces infractions.

Par ailleurs, il est essentiel de noter que cette infraction, bien qu'étant au cœur de la réforme, n'est pas isolée. En effet, d'autres types d'infractions viennent compléter le dispositif, enrichissant ainsi le panorama des responsabilités en matière financière.

Toujours sur le fondement des documents produits par DGFIP, on peut distinguer les infractions formelles à l'ordre public financier, les autres infractions et enfin l'infraction générique.



LES INFRACTIONS FORMELLES À L'ORDRE PUBLIC FINANCIER

| RÉGIME ANTÉRIEUR | | NOUVEAU RÉGIME |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| INFRACTIONS | SANCTIONS | INFRACTIONS |
| Absence ou retard de production des comptes : Article L.131-5 du CJF | Plafond de 2340€ | Absence de production des comptes : Article L.131-13 1° : <i>Infraction identique</i> |
| Engagement de dépense sans respecter les règles de contrôle financier : Article L.313-3 du CJF | Entre 150€ et un an de salaire | Engagement de dépense sans respecter les règles de contrôle budgétaire : Article L.131-13 2° : <i>Modernisation de l'infraction existante</i> |
| Engagement de dépense sans en avoir le pouvoir ou sans délégation : Article L.313-3 du CJF | Entre 150€ et un an de salaire | Engagement de dépense sans avoir reçu de délégation à cet effet : Article L.131-13 3° : <i>Infraction identique</i> |
| Imputation de dépense pour dissimuler un dépassement de crédit : Article L.313-2 du CJF | Entre 150€ et un an de salaire | Infraction non reprise |
| Obligation de déclaration fiscale à l'administration : Article L.313-5 du CJF | | Infraction non reprise |
| Gestion de fait | Considéré comme un débet | Gestion de fait : Article L.131-15 |

Source DGFIP

LES AUTRES INFRACTIONS

| RÉGIME ANTÉRIEUR | | NOUVEAU RÉGIME |
|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| INFRACTIONS | SANCTIONS | INFRACTIONS |
| Faute de gestion à la direction d'une entreprise publique : Article L.313-7-1 du CJF | Entre 150€ et un an de salaire | Faute de gestion à la direction d'une entreprise publique : Article L.131-10 : Infraction identique |
| Non présente | | Échec à la procédure de mandatement d'office : Article L.131-11 : Nouvelle infraction |
| Octroi d'avantage injustifié à autrui : Article L.313-6 du CJF | Entre 300€ et 2 ans de salaire | Octroi d'avantage injustifié à autrui « par intérêt direct ou indirect » : Article L.131-12 : Faute plus restrictive |
| Inexécution d'une décision de justice : Article L.313-7 du CJF | Entre 300€ et un an de salaire | Inexécution d'une décision de justice : Article L.131-14 : Infraction identique |

Source DGFIP

L'INFRACTION GÉNÉRIQUE

| RÉGIME ANTÉRIEUR | | NOUVEAU RÉGIME |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| INFRACTIONS | SANCTIONS | INFRACTIONS |
| Infraction générique : infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses : Article L.313-4 du CJF | Entre 150€ et un an de salaire | Infraction générique : Article L.131-9 : Faute plus restrictive : Introduction d'une condition de faute grave ayant causé un préjudice financier significatif |

Source DGFIP

L'INFRACTION GÉNÉRIQUE

Cette dernière est définie par l'article L.131-9 du Code des juridictions financières :

Tout justiciable au sens de l'article L. 131-1 qui, par une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'Etat, des collectivités, établissements et organismes mentionnés au même article L. 131-1, commet une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, est passible des sanctions prévues à la section 3.



Les autorités de tutelle de ces collectivités, établissements ou organismes, lorsqu'elles ont approuvé les faits mentionnés au premier alinéa, sont passibles des mêmes sanctions.



Le caractère significatif du préjudice financier est apprécié en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable.

À travers cet article, la nouvelle réforme marque une évolution majeure dans les responsabilités des gestionnaires publics.

Le Code des juridictions financières, autrefois essentiellement pertinent pour le monde territorial et notamment par l'encadrement des contrôles des chambres régionales des comptes, connaît une transformation radicale.

Avec l'article L131-9, nous assistons à un basculement notable : désormais, ce sont les ordonnateurs qui se retrouvent en première ligne, marquant une nouvelle étape dans la gestion publique.

Ce nouveau régime est nettement allégé par rapport à celui qui était en place. Le régime était théoriquement très sévère mais les dispositifs atténuateurs ont réduit les sommes mises à la charge des comptables. Le régime nouveau est considéré comme plus équitable et moins incitant à la rigidité.

Cependant, ce texte conduit à un spectre très large d'infractions possibles, la diffusion de la faute sur l'autorité de tutelle et surtout à une appréciation du caractère significatif relatif en fonction de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable.

La notion de «préjudice significatif» en matière financière ne peut être appréhendée de manière absolue, mais doit être envisagée en fonction du contexte global du budget concerné.

Ainsi, par exemple, une perte de 15.000€ dans un budget de service total de 20.000€ représente une part considérable, soit 75% du budget, et serait sans aucun doute qualifiée de préjudice significatif. À l'inverse, une somme de 10.000€, bien que conséquente en soi, peut paraître dérisoire lorsqu'elle est mise en perspective avec un budget de 500 millions d'euros, ne constituant alors que 0,002% de ce dernier.

Cette relativité intrinsèque du préjudice oblige l'ordonnateur à une vigilance constante, indépendamment de l'ampleur du budget qu'il gère. Chaque strate budgétaire, qu'elle soit modeste ou importante, requiert une attention et une gestion rigoureuses pour éviter des conséquences potentiellement lourdes.



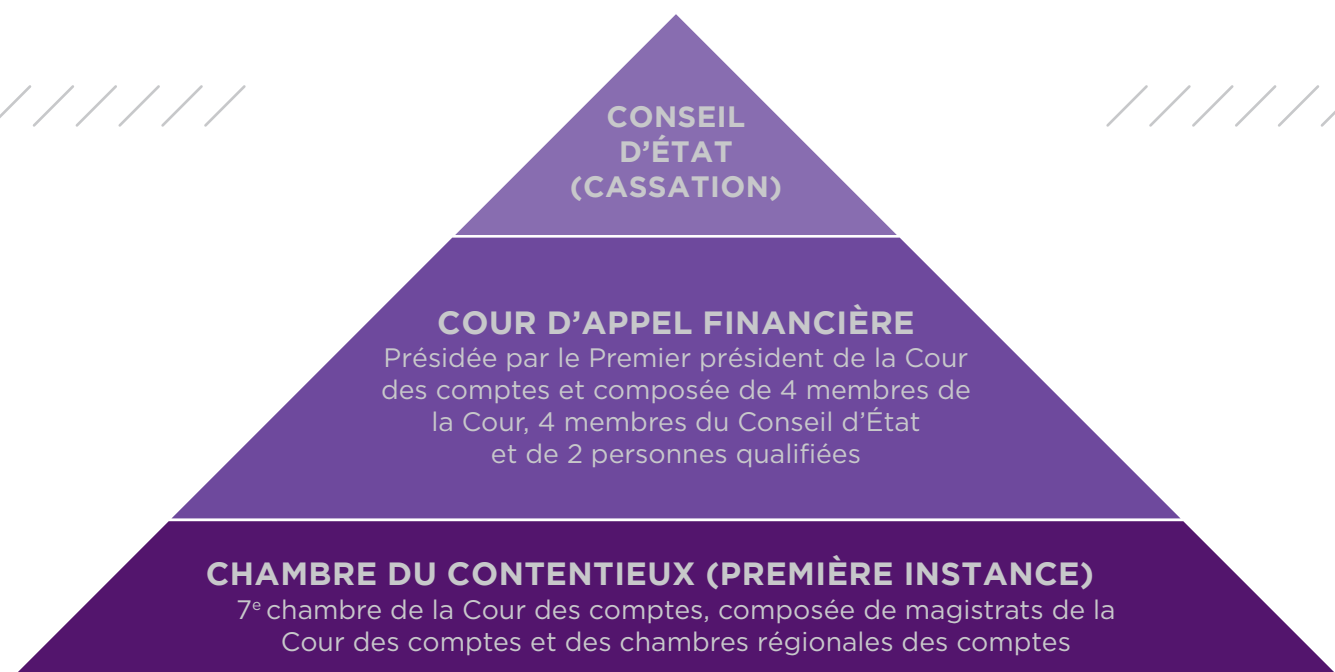
Afin de poursuivre cette présentation de la réforme il convient de mettre en avant les sanctions et la nouvelle mécanique juridictionnelle pour bien en comprendre les contours.

LES SANCTIONS ET JURIDICTIONS

Toujours sur le fondement de la présentation de la DGFIP, on peut distinguer le nouveau et l'ancien régime de sanction. Là encore, l'élément le plus flagrant est la disparition de la distinction gestionnaires et comptables au profit de la notion d'agent. Sous réserve des sanctions présentées supra on constate la présence d'un régime de comblement du déficit prévu par l'ordonnance.

| | RÉGIME ANTÉRIEUR | | NOUVEAU RÉGIME |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | GESTIONNAIRES | COMPTABLES | |
| SANCTIONS | Amendes jusqu'à un an de traitement | <p>Si préjudice financier : Débet du montant total de l'opération susceptible d'une remise conduisant à un laisser à charge assurable</p> <p>Si absence de préjudice financier : quote-part de ce montant non rémissible</p> | <p>Amendes en référence à la rémunération de l'agent concerné</p> <p>Montant de 1 à 6 mois selon la gravité de la faute</p> <p>Comblement du déficit</p> |
| JURIDICTIONS | <p>Deux niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • CDBF, préside par le Premier président de la Cour et composée à parité de membres de la Cour et du Conseil d'État • Conseil d'État en cassation | <p>État et EPN : Cour des comptes</p> <p>Secteur public local/hospitalier : CRTC en première instance et appel devant la Cour des comptes</p> <p>Dans les 2 cas : Conseil d'État en cassation</p> | <p>Juridiction unifiée avec 3 niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Première instance : chambre du contentieux au sein de la Cour des comptes, composée de magistrats de la Cour des comptes et des CRTC (chambres régionales et territoriales des comptes) • Appel : Cour d'appel financière, présidée par le PP de la Cour des comptes et composée de 4 membres de la Cour, 4 membres du Conseil d'État et de 2 personnalités qualifiées • Cassation : Conseil d'État |

Source DGFIP



Source DGFIP

Cette illustration permet en un regard la schématisation du nouveau processus juridictionnel mais surtout, montre bien pour le monde local la disparition du rôle des CRTC en première instance. Ce qui conduit à une centralisation sur la 7^e chambre de la Cour des Comptes qui devient la juridiction de première instance, sa composition lui donnant une légitimité toute particulière.

LES POINTS DE VIGILANCE INDUITS PAR CETTE RÉFORME

1 INCERTITUDES :

Comme nous l'avons exposé précédemment, la caractérisation de la faute en matière financière, qu'elle soit de gestion ou formelle, soulève des interrogations quant au degré de gravité à retenir.

La question centrale est de déterminer à partir de quel seuil une action ou une omission peut être qualifiée de fautive. À ce jour, ni la doctrine ni la jurisprudence n'ont apporté de réponse définitive et stabilisée à cette problématique. Les débats doctrinaux continuent de s'enrichir des différentes interprétations. Cette absence de consensus et de clarté appelle à une prudence accrue de la part des gestionnaires publics, qui doivent naviguer dans cette zone d'incertitude tout en veillant à la bonne gestion des fonds publics.

2 LE SIGNALEMENT :

Cette dimension, bien qu'elle puisse paraître initialement périphérique à cette transformation, revêt en réalité une importance capitale. Comme mentionné antérieurement, une entité supervisant ou cautionnant une erreur serait elle-même tenue pour responsable. De ce fait, on peut anticiper une surveillance renforcée de la part de certains intervenants, et l'invocation de ce mécanisme pour mettre fin à une situation problématique, s'alignant ainsi sur une sorte de principe de précaution.

Aussi, les possibilités de signalement de faits délictueux sont élargies. Aux autorités qui avaient le pouvoir de saisir la Cour de discipline budgétaire et financière s'ajouteront désormais :



Les représentants de l'État dans le département.



Les directeurs des finances publiques en région ou en département, pour des faits ne relevant pas des services de l'État.



Les chefs de service des inspections générales de l'État.



Les commissaires aux comptes des organismes soumis au contrôle des juridictions financières.

Dans le même temps, la Cour des comptes lance une plateforme de signalement pour permettre aux citoyens de signaler des irrégularités ou dysfonctionnements dans la gestion publique (« gestion des marchés publics, de rémunérations ou de subventions indues, de conflits d'intérêt ou de fautes graves de gestion ») : Cet outil en ligne permet de conserver l'anonymat et est opérationnel à compter de 2022 ;

- + Les usagers, les agents publics et les associations peuvent signaler des potentielles irrégularités financières sur le site de la Cour des comptes.

- + Les signalements pourront nourrir la programmation des contrôles et la chambre du contentieux ainsi que la chambre du contentieux (7^e chambre).
- + La plateforme sera administrée par le Parquet général près la Cour des comptes.

3 LE NIVEAU DE RESPONSABILITÉ :

Le nouveau régime mis en place tend à :

- × sanctionner plus efficacement les gestionnaires publics qui, par une infraction aux règles d'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens publics, ont commis une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif.
- + Limiter la sanction des fautes purement formelles ou procédurales qui doivent désormais relever d'une logique de responsabilité managériale.

En conséquence :

- × Ces infractions, applicables aux personnels fonctionnaires ou contractuels, seront sanctionnées par des peines d'amendes plafonnées à six mois de rémunération ou à un mois pour les infractions formelles.
- + Les peines seront prononcées par le juge de manière individualisée et proportionnée à la gravité des faits reprochés, à l'éventuelle réitération des pratiques prohibées ainsi que, le cas échéant, à l'importance du préjudice.

QUI EST CONCERNÉ PAR LA RÉFORME ?

Tous les agents publics

(ordonnateurs et comptables), fonctionnaires, contractuels, agents de droit privé exerçant une mission de service public, à l'exclusion des ministres et des élus locaux.

Les **responsables en titre** seront principalement concernés plutôt que les agents dont l'action se limite à appliquer les directives ou à suivre les instructions.

Par exemple :

- *Secrétaire général, Directeur d'administration centrale, Directeur d'administration territoriale de l'État*
- *Ambassadeur, Préfet, Sous-préfet*
- *Dirigeant d'établissement public*
- *Directeur de caisse de sécurité sociale*
- *Président d'université*
- *Directeur d'hôpital*
- *Directeur général des services d'une collectivité locale*
- *Président d'association*
- *Chef de service, Sous-directeur*

Source DGFIP

La lecture du document de la DGFIP pourrait engendrer un sentiment de fausse sécurité, suggérant que cette réforme ne présenterait de risque que pour la strate de Direction Générale.

Cependant, compte tenu de la responsabilité engendrée, l'ordonnance a clairement signalé l'émergence d'une responsabilité managériale, pouvant dès lors par conséquence conduire à l'application du droit disciplinaire. C'est alors un vaste champ d'incertitude qui pourrait se dessiner, particulièrement en raison de l'absence de jurisprudence stabilisée sur ce sujet.

Ainsi, La réforme du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RGP), instaurée par l'Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022, a été récemment mise à l'épreuve par la Cour des comptes dans **l'arrêt 31 Mai 2023, n° S-2023-0667 COMMUNE D'AJACCIO**.



En effet, la première décision rendue par la Cour des comptes confirme la sensibilité du sujet, en insistant particulièrement sur l'extension de la responsabilité en cas d'infractions financières. Dans son jugement, la Cour a souligné que la responsabilité ne se limite pas aux agents ayant pris une part directe dans les irrégularités, mais s'étend également aux justiciables qui ont des obligations liées à leurs fonctions.

L'extrait de cette décision le confirme : « Sur l'imputation des responsabilités, les infractions constatées ne résultent pas d'un comportement fautif directement imputable à un ou des agents identifiés de la commune, mais la Cour ne limite pas la sanction aux agents ayant pris une part directe dans les irrégularités et recherche également la responsabilité de tout justiciable du fait des obligations attachées à ses fonctions, même s'il n'est pas démontré que celui-ci a activement participé à la commission des irrégularités. »

Cette interprétation n'était pas une fatalité mais cette décision est bien une évolution majeure du système de responsabilité financière des gestionnaires publics.

Elle souligne que la responsabilité peut être recherchée même en l'absence de participation active à la commission des irrégularités, ce qui représente un changement notable par rapport au régime de responsabilité précédent.

La Cour des comptes dans son arrêt n° S-2023-0858 du 10 juillet 2023, a mis en cause l'ancienne directrice du centre hospitalier Sainte-Marie à Marie Galante, qui a exercé ses fonctions de 2012 à 2021, son successeur en poste de 2021 à 2023, ainsi qu'un agent responsable du suivi des contentieux pendant cette période. Ces mises en cause reposent sur deux infractions prévues à l'article L. 131-14 du code des juridictions financières : la condamnation de l'organisme pour non-exécution d'une décision judiciaire et le retard ou l'absence d'ordonnancement des sommes dues suite à des décisions judiciaires.

La Cour, dans son analyse, a d'abord abordé des questions de forme, notamment l'application de la loi dans le temps et sa propre compétence. Elle a ensuite examiné la question de la prescription, en se basant sur des jugements antérieurs et leurs implications. Il est à noter que la Cour a adopté une approche stricte, insistant sur le fait que la simple condamnation à une astreinte est suffisante pour caractériser l'infraction.

L'aspect le plus frappant de cette décision est la mise en cause de l'agent chargé du suivi des contentieux. Bien que cette personne ait tenté de minimiser son rôle, arguant qu'elle se contentait de suivre les directives de la direction, la Cour a estimé qu'en raison de ses responsabilités et de son grade, elle aurait dû alerter la direction des conséquences potentielles de l'inaction de l'établissement. Cette décision souligne l'importance pour tous les acteurs, quelle que soit leur position hiérarchique, d'assumer leurs responsabilités et d'agir avec diligence pour garantir le respect des décisions judiciaires et la bonne gestion des fonds publics.

Dans le contexte de cette récente décision rendue par la Cour des comptes, il est notable de souligner la situation particulière de Madame A, attachée d'administration hospitalière. Cette dernière, ayant la responsabilité des affaires générales et de la qualité, a été mise en cause pour sa gestion des dossiers contentieux.

Bien qu'à partir du 15 mai 2022, Mme A a été placée en congé de maladie, suivi d'un congé de longue maladie, la Cour a retenu sa responsabilité, entraînant une condamnation à 1000 euros.

Enfin, il faut souligner la Circulaire N° NOR : JUSD2318112C du garde des Sceaux portant sur les relations entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières du 29 Juin 2023. Cette dernière nous éclaire sur l'objectif du gouvernement : « La lutte contre les atteintes à la probité est une priorité (...) en vue d'assurer le respect de l'ordre public financier et le maintien de la confiance des citoyens dans les institutions publiques. » et nous éclaire sur les modalités de fonctionnement entre l'ensemble des procureurs généraux et procureurs de la République, les magistrats des CRTC mais aussi procureur général près la Cour des comptes.



Pour conclure sur ce dernier point il est nécessaire d'intégrer cette réforme dans une lecture Européenne pour en comprendre toute la portée, avec notamment la création au 1^{er} juin 2021 du parquet Européen, pour les affaires touchant aux intérêts financiers de l'UE.

Malgré cette avalanche de risques, d'infractions et de juridictions cette réforme ne doit pas être réduite à un simple risque ou perçue comme un environnement seulement anxiogène pour le gestionnaire public.

Pour cela, il est essentiel de dépasser cette vision limitative pour intégrer cette réforme comme un élément managérial, un jalon clé dans notre trajectoire de gestion stratégique.

Dès lors, il est nécessaire d'identifier et d'exploiter les opportunités qu'elle offre. Cette réforme n'est pas une menace, mais une occasion d'innovation et de progression, un levier pour optimiser notre gestion et améliorer nos performances.

QUE FAIRE POUR SE PRÉPARER À LA RÉFORME ?

La réforme conduit à un recentrage des contrôles sur les enjeux significatifs et incite les agents publics à maîtriser le fonctionnement de leurs activités

Sous l'impulsion de la direction chaque agent ou chaque structure doit pouvoir identifier les risques ou les situations anormales afin de pouvoir les mettre sous contrôle et assurer la robustesse des processus.

Pour mener à bien ce recentrage des contrôles les étapes suivantes doivent être appréhendées :

- 1 Faire un état des lieux des procédures et des moyens
- 2 Identifier les risques principaux qui pourraient menacer l'atteinte des objectifs et avoir des conséquences financières
- 3 Identifier les actions de prévention à mettre en œuvre pour réduire les fragilités
- 4 Réaliser des contrôles pour sécuriser l'activité
- 5 Mettre en place une gouvernance pour suivre et améliorer progressivement la maîtrise des risques.

LA RELATION ORDONNATEUR-COMPTABLE, UNE MODERNISATION À ENVISAGER ?

Cette réforme est une chance pour moderniser les interactions entre l'ordonnateur et le comptable.

Aucun transfert de responsabilité du comptable vers l'ordonnateur n'est à noter. Le comptable doit maintenir ses contrôles habituels, restant ainsi le gardien des règles financières et comptables.

Les chambres régionales des comptes changent de rôle : elles ne jugent plus les comptes. Cependant, respecter les délais de reddition des comptes reste primordial.

L'instauration d'un mécanisme de signalement par le comptable à l'ordonnateur de toute opération potentiellement fautive et causant un préjudice financier notable renforce le rôle consultatif du comptable auprès des élus.

UN NOUVEAU PARTENARIAT SUR LA CHAÎNE FINANCIÈRE

Le nouveau régime de responsabilité établit un cadre pour renforcer un partenariat innovant sur la chaîne financière.

Il convient de continuer à expérimenter une intégration plus poussée de la chaîne financière pour une distribution optimale des contrôles, basée sur une analyse des risques partagée (intensité des contrôles adaptée aux enjeux).

Mutualiser les meilleures pratiques pour sécuriser les procédures, en particulier par un accompagnement par les comptables publics. Le rôle du Conseiller des décideurs locaux devient ainsi essentiel, s'inscrivant au cœur de ce nouveau dispositif.

PROMOUVOIR UNE CULTURE AXÉE SUR LA GESTION ET LE CONTRÔLE DES RISQUES

L'abolition de la responsabilité exclusive du comptable ne signifie pas une absence de direction dans la gestion publique : au contraire, la collectivité devra se concentrer sur sa gestion, identifier les risques potentiels et y répondre par une maîtrise des risques adéquate. Cela constituera une partie de l'évaluation du juge financier.

La réforme donne à chaque gestionnaire l'opportunité de faire ses propres choix de gestion et de les assumer pleinement ; en ce sens elle lui octroie une liberté d'action. Savoir identifier ses risques en interne devient un point incontournable pour les collectivités expérimentatrices de la certification des comptes ou de la synthèse de la qualité des comptes. Cette approche des risques pourra être menée grâce aux outils mis à disposition par le réseau de la DGFIP : contrôles comptables automatisés, indice de pilotage des comptes ou analyse des restitutions du contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) en matière de dépense.

Le gestionnaire doit aussi recourir à des outils facilement appropriables et adaptés en fonction des risques et des enjeux des collectivités pour maîtriser les risques, notamment avec le guide de renforcement du contrôle interne ou les référentiels de contrôle interne (en ligne sur <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>) et grâce au livret sur les principaux risques pour les collectivités. La formation et l'information sont aussi des leviers indispensables tant il devient important de disposer d'une chaîne comptable fiable.

MOTIVATIONS ET DÉROULEMENT DE LA DÉMARCHE ROUMOIS SEINE

L'évolution de l'environnement territorial et les grandes tendances qui bousculent nos organisations invitent les collectivités locales à accroître leur performance et améliorer leurs résultats pour les usagers, les agents et la société civile.

L'approche processus constitue un des outils d'aide à l'atteinte de ces résultats. Elle consiste tout d'abord à rendre compte du fonctionnement des activités d'une organisation à partir du concept de processus, ensemble d'activités corrélées ayant une même finalité, par exemple « élaborer un budget » ou « exécuter une dépense », ce qui induit à modéliser le fonctionnement de l'organisation comme un système ou un réseau de processus qui interagissent.

L'organisation qui déploie cette approche a pour finalité de mieux répondre aux besoins et attentes des usagers et / ou des agents, en les plaçant au cœur du fonctionnement de l'organisme, de déployer la politique et les objectifs de façon structurée à tous les niveaux de l'organisation et d'optimiser les résultats par une meilleure implication et coordination de tous les acteurs. L'approche processus permet également des gains significatifs en termes de performance, de conformité, de délais, de maîtrise des coûts, de gestion des risques et d'identification des opportunités, parce qu'elle est fondée sur la priorité donnée à la valeur ajoutée, la détection, la correction et la prévention des dysfonctionnements, l'utilisation optimale des ressources et la prise en compte des exigences légales et réglementaires et des attentes sociales et sociétales. En outre la formalisation de l'organisation sous forme de processus permet de confier à des pilotes de processus la responsabilité de veiller au bon fonctionnement du processus dont ils ont la charge, cette responsabilité permet d'adopter une vision transversale globale, qui traverse les lignes hiérarchiques classiques.

Tous les acteurs de l'organisation sont concernés : les élu(e)s pour la nécessaire volonté politique, la direction générale pour aider à déployer une approche processus afin de dynamiser et d'améliorer la performance de l'organisation, les agents pour la mise en œuvre de l'approche processus, le ou les pilote(s) de processus pour le(s) aider à surveiller efficacement le ou les processus dont il(s) est (sont) responsable(s), l'auditeur (interne et / ou externe) pour aider à évaluer l'efficacité, l'efficience du système de management.

Aussi, dans cette perspective face à cette ordonnance qui peut être vécue comme une contrainte, la Communauté de Communes Roumois Seine (CCRS) s'est interrogée sur la problématique suivante : Comment construire une opportunité de gestion en adaptant notamment le règlement budgétaire et financier (RBF) obligatoire avec la M57 ?

En effet, comme le souligne l'intégralité de cet exposé, la lisibilité des responsabilités devient un élément fondamental. Le RBF peut alors constituer la véritable constitution financière de la collectivité, intégrant évidemment les éléments imposés par la législation mais au surplus l'ensemble des règles de fonctionnement financier de la collectivité.

Dans l'objectif de fournir un cadre formel à tous les agents de la collectivité, la CCRS (Communauté de Communes Roumois Seine) a entrepris les actions suivantes :

1

En mai 2022, avec le soutien de l'exécutif de la CCRS, une réflexion sur le RBF a été lancée. Cette démarche avait pour but de sécuriser et stabiliser la responsabilité du gestionnaire public au sein de la collectivité en créant une véritable « constitution financière ».

2

Les processus de « préparation budgétaire », « exécution de la dépense », « achat », « contrôle », « évaluation » ont été intégrés dans le règlement ;

3

Roumois Seine a fait appel à l'AFNOR pour un accompagnement dans cette formalisation en s'appuyant sur l'expertise de formalisation de bonnes pratiques, afin d'initier une dynamique participative autour de ce sujet ;

4

Après une phase d'expérimentation, sous forme de note interne, le RBF sera présenté au Conseil communautaire.

Face à cette contrainte par ordonnance, comment en faire une opportunité de gestion en adaptant le règlement budgétaire et financier obligatoire avec la M57 ?

L'évolution de l'environnement territorial et les grandes tendances qui bousculent nos organisations invitent les collectivités locales et leurs EPCI à accroître leur performance et améliorer leurs résultats pour les usagers, les agents et la société civile.

L'approche processus constitue un des outils d'aide à l'atteinte de ces résultats. Elle consiste tout d'abord à rendre compte du fonctionnement des activités d'une organisation à partir du concept de processus, ensemble d'activités corrélées ayant une même finalité, par exemple « élaborer un budget » ou « exécuter une dépense », ..., ce qui induit à modéliser le fonctionnement de l'organisation comme un système ou un réseau de processus qui interagissent.

L'organisation qui déploie cette approche a pour finalité de mieux répondre aux besoins et attentes des usagers et / ou des agents, en les plaçant au cœur du fonctionnement de l'organisme, de déployer la politique et les objectifs de façon structurée à tous les niveaux de l'organisation et d'optimiser les résultats par une meilleure implication et coordination de tous les acteurs.

L'approche processus permet également des gains significatifs en termes de performance, de conformité, de délais, de maîtrise des coûts, de gestion des risques et d'identification des opportunités, parce qu'elle est fondée sur la priorité donnée à la valeur ajoutée, la détection, la correction et la prévention des dysfonctionnements, l'utilisation optimale des ressources et la prise en compte des exigences légales et réglementaires et des attentes sociales et sociétales.

Tous les acteurs de la collectivité locale ou de l'EPCI sont concernés : les élu(e)s pour la nécessaire volonté politique, la direction générale pour aider à déployer une approche processus afin de dynamiser et d'améliorer la performance de l'organisation, les agents pour la mise en œuvre de l'approche processus, le ou les pilote(s) de processus pour le(s) aider à surveiller efficacement le ou les processus dont il(s) est (sont) responsable(s), l'auditeur (interne et / ou externe) pour aider à évaluer l'efficacité, l'efficacité du système de management.

...UNE OPPORTUNITÉ DE GESTION GRÂCE AUX NORMES VOLONTAIRES

Contributeur principal Laurent REY

En sus de l'application de la réforme du régime de responsabilité des gestionnaires publics, à compter du 1er janvier 2023, la communauté de communes Roumois Seine devra appliquer le référentiel comptable M57 au plus tard le 1er janvier 2024.

En effet, conformément aux dispositions de l'article L. 5217-10-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le règlement budgétaire et financier (RBF) doit impérativement avoir été adopté avant toute délibération budgétaire relevant de l'instruction budgétaire et comptable M57, au plus tard lors de la séance qui précède celle du vote du premier budget primitif relevant de cette nomenclature.

Le Règlement Budgétaire et Financier (RBF) est de forme libre, mais doit obligatoirement prévoir les modalités de gestion des autorisations de programmes, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement y afférents, les règles de caducité et d'annulation des autorisations de programme et des autorisations d'engagement, les modalités d'information de l'assemblée délibérante sur la gestion des engagements pluriannuels en cours.

UNE DÉMARCHE INNOVANTE GUIDÉE PAR UNE APPROCHE PROCESSUS

L'originalité de la démarche de la Communauté de communes Roumois Seine a consisté à se mettre en conformité avec les obligations réglementaires de la M57 tout en intégrant la nouvelle responsabilité des gestionnaires publics au 1er janvier 2023, pour :

Faire de la préparation budgétaire, un espace de dialogue et de co construction, à savoir :

- + (Re)visiter les processus internes de préparation et d'exécution budgétaires ;
- + Attribuer les niveaux de responsabilité par activité pour chacun des processus internes (préparation et exécution budgétaire) ;
- + Anticiper la rédaction du règlement budgétaire et financier

Enrichir la culture managériale de l'organisation par de la dynamisation sociale :

- + Ecoute active des parties prenantes internes (Elus, Directions, services) et externes (Trésor public) à la préparation et à l'exécution budgétaire (freins, leviers, contraintes, opportunités) ;
- + Dialogue interactif et co-construction entre les parties prenantes ;
- + Transparence et redevabilité quant aux livrables des processus.

La démarche a été structurée en adoptant les recommandations d'une norme volontaire, concentré de bonnes pratiques, dédiée au management des processus (FD X 50176).

Fondée sur :

- + La priorité donnée à la valeur ajoutée ;
- + La détection, la correction et la prévention des dysfonctionnements ;
- + L'utilisation optimale des ressources ;
- + La prise en compte des exigences légales et réglementaires et des attentes sociales et sociétales.

Visant une dynamique d'amélioration permanente :

- + Les améliorations résultant des changements sont mesurables et mesurés ;
- + La maîtrise des interfaces est améliorée par une meilleure :
 - Compréhension et prise en compte des besoins et contraintes ;
 - Communication entre les acteurs du processus ;
 - Définition des circuits d'informations et de prises de décisions ;
- + L'amélioration des performances des processus peut être mesurée.

Et en y adjoignant, pour la clarification des responsabilités : la matrice RACI (présentée ci-après)

- + Pour attribuer les responsabilités servant à décrire la participation des divers rôles, à remplir les tâches ou livrables pour un processus ;
- + Pour clarifier les rôles et responsabilités dans les processus afin d'avoir une vision claire de la répartition des tâches.
- + Afin de donner à chacun(e) un niveau de responsabilité en fonction des tâches du processus

| R Réalisateur | A Approbateur | C Consulté | I Informé |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Qui : personne qui réalise la tâche et est responsable de son achèvement • Mission : réaliser à bien la tâche qui lui a été attribuée • Particularité : une tâche peut être répartie sur plusieurs responsables | <ul style="list-style-type: none"> • Qui : personne qui approuve l'achèvement d'une tâche • Mission : veiller à la bonne réalisation d'une tâche et à sa validation • Particularité : une autorité unique par tâche | <ul style="list-style-type: none"> • Qui : personne qui conseille, intervient avant une décision • Mission : contribuer à l'efficacité d'une tâche via ses conseils et opinions • Particularité : plusieurs personnes peuvent être consultées (souvent des profils experts) | <ul style="list-style-type: none"> • Qui : personne qui doit être informée après une décision ou une action • Mission : être tenu à jour de la bonne avancée du projet • Particularité : la personne informée n'intervient pas activement dans la réalisation de la tâche |

De plus en plus complexe, mondialisé et évolutif, l'écosystème territorial conduit les organisations à revoir régulièrement leurs vision, valeurs, politiques et stratégies et à ajuster les objectifs et les ressources qui en découlent pour garantir la performance durable.

Il convient pour toute organisation publique de prendre en compte des exigences légales et réglementaires de plus en plus nombreuses, de répondre à des attentes nouvelles ayant de plus en plus d'influence sur les performances de l'organisation, de maîtriser et adapter ses ressources internes pour accroître la performance de ses activités, la réactivité, la pro activité, et l'adaptabilité de son organisation et de son fonctionnement.

Pour faire face à ce contexte, l'approche processus apparaît comme un mode de management pertinent en assurant l'efficacité de l'organisation et sa capacité à accroître la satisfaction des usagers et des autres parties intéressées.

Parmi les bénéfices attendus pour l'organisation publique, on peut citer une vue globale du système que constitue l'organisation et la connaissance détaillée et factuelle de ses principaux rouages par la mise en évidence des interactions et des corrélations entre les activités, une amélioration de l'aptitude à satisfaire les usagers et les autres parties intéressées, une optimisation du résultat global, de l'emploi des ressources, des flux matériels et immatériels, une meilleure maîtrise des prestataires externes ayant une incidence sur le fonctionnement ou le résultat des processus externalisés qui font partie intégrante du système de processus.

L'agent public devient ainsi acteur de la démarche : il comprend l'importance de sa contribution au système, sa plus grande implication, car il est mieux au fait des objectifs de l'organisation, de la répartition des responsabilités pour les atteindre, sa contribution à l'amélioration continue des processus et donc à celle de la performance globale de l'organisation, le développement de la communication interne et des échanges d'information au sein de l'organisation.

L'approche processus implique d'observer les activités, concourant au fonctionnement de l'organisation, leur enchaînement, et en précisant les ressources requises (input : éléments d'entrée) et les résultats escomptés (output : livrable/décision).

Une approche « processus » réussie passe par :

- ✚ Des objectifs orientés parties intéressées (internes en l'occurrence) clairement identifiés, partagés et évalués à travers des indicateurs de performance
- ✚ Une répartition des autorités et des responsabilités adaptées
- ✚ L'engagement des élu(e)s de la direction générale et l'implication des agents publics

**L'EXPÉRIMENTATION À LA CCRS A CONSISTÉ À RENDRE
ACTEUR LE CORPS SOCIAL DE L'ORGANISATION EN PARTANT
D'UN PROCESSUS D'ÉLABORATION BUDGÉTAIRE CIBLE, POUR EN
FAIRE UNE « TRADUCTION LOCALE », UN PROCESSUS ENRICH
DES RESPONSABILITÉS AU NIVEAU DES ACTIVITÉS / ACTIONS**

| N° | ÉTAPE | DESCRIPTION DE LA PROCÉDURE | SUPPORT |
|----|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Réfléchir sur la politique générale à adopter | L'ensemble des acteurs de la CCRS expose la traduction annuelle du projet communautaire | Eléments de Prospective financière et de programmation pluriannuelle des investissements tirés de « LocalNova » Document de synthèse par direction et par service : résultats à atteindre, objectifs par direction et par services, axes de travail, projets prioritaires, ... |
| 2 | Définir une politique générale | Les élu(e)s définissent une politique générale et des objectifs quantitatifs et qualitatifs formalisés dans une lettre de cadrage pour le budget de l'année N | Lettre de cadrage (transmise aux élu(e)s, aux directions et aux services) |
| 3 | Recenser les informations préalables | Les services établissent leurs prévisions de dépenses, les moyens nécessaires et leurs prévisions de recettes, sur la base de la lettre de cadrage. Les services font valider leurs propositions aux N+1 et aux vice-présidents et conseiller(e)s communautaires délégués référents | État des consommations de crédits N-2 et N-1 par service Note de services détaillant les demandes de dépenses et de recettes Réunions inter service Réunions avec les élu(e)s référents |
| 4 | Elaborer le projet de budget | Les services transmettent leurs propositions au service finances – achats, après des réunions de travail avec ledit service | États de crédits par service |
| 5 | Transmettre le projet de budget | Les états de crédits proposés par les services et les éléments comptables sont consolidés et transmis à la Direction Générale pour analyse et arbitrage en fonction de la lettre de cadrage des élu(e)s | Projet de budget consolidé |
| 6 | Valider le projet de budget | Le projet de budget est présenté au vice-président aux finances et au président par le responsable des finances, la DGAS et le DGS pour validation | Projet de budget validé administrativement |

| N° | ÉTAPE | DESCRIPTION DE LA PROCÉDURE | SUPPORT |
|----|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 7 | Présenter le projet de budget pré arbitré aux élu(e)s communautaires | Le projet de budget est présenté par le président au bureau communautaire pour validation politique, puis à la commission des finances. | Projet de budget validé politiquement |
| 8 | Engager le débat d'orientation budgétaire | Le président et/ou le vice-président aux finances présente(nt) au conseil communautaire les grands équilibres financiers de la communauté et les propositions budgétaires | Rapport d'orientations budgétaires Présentation en conseil communautaire |
| 9 | Proposer le budget au vote | Le président et/ou le vice-président aux finances propose(nt) au conseil communautaire le projet de budget. | Délibérations |
| 10 | Rendre exécutoire le budget | Les documents sont affichés et transmis au contrôle de légalité en dématérialisation | Délibération + Budget voté et annexes obligatoires |
| 11 | Adresser aux directeurs et responsables de services les ouvertures de crédits | Le service finances – achats adresse par service l'état des crédits ouverts en dépenses/ recettes et par section | Etats comptables tirés du logiciel « Ciril - Finances » |

| | | R | A | C | I |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| ACTION | DÉTAIL DE L'ACTION | Qui réalise ? | Qui supervise et rend compte ? | Qui est consulté ? | Qui est informé ? |
| DÉFINIR UNE POLITIQUE GÉNÉRALE | Rédiger et partager la lettre de cadrage budgétaire | Directeur finances - achat DGAS | Vice-président Finances Président | DGS DGAS | Vice - présidents Comex |
| RECENSER LES BESOINS | Recenser : - des dépenses obligatoires et des recettes certaines - des dépenses non obligatoires nécessaires au bon fonctionnement du service - des dépenses non obligatoires facultatives - des recettes possibles - des marchés publics à reconduire et à réaliser | Responsable de service, en distinguant service gestionnaire /service destinataires Directeur, en distinguant service gestionnaire /service destinataires | Directeur de pôle | Agents du service concerné Autres services | Vice-président référent Président Commission thématique |

| | | R | A | C | I |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| ACTION | DÉTAIL DE L'ACTION | Qui réalise ? | Qui supervise et rend compte ? | Qui est consulté ? | Qui est informé ? |
| ARBITRER (EN INTERNE) LES BESOINS DU PÔLE OU DU SERVICE | Proposer des choix, des options en lien avec le projet de territoire et la lettre de cadrage | Responsable de service Directeur | Directeur de pôle | Vice-président référent Elus de la commission Président | Président DGS DGAS |
| ARBITRER EN CONFÉRENCE BUDGÉTAIRE (ARBITRAGES INTERMÉDIAIRES) | Proposer des choix, des options en lien avec le projet de territoire et la lettre de cadrage | Responsable de service Directeur Directeur finances - achats | Directeur de pôle | Vice-président finance DGAS DGS Vice-présidents référents | Président |
| ARBITRER EN RÉUNION DES VICE - PRÉSIDENTS (ARBITRAGES DÉFINITIFS) | Décider politiquement | DGAS DGS Directeur finances - achats | Vice-présidents Président | comex | Directeurs de pôle |
| PRÉPARER LE ROB | Statuer sur les orientations budgétaires | Directeur finances - achats | DGAS DGS | Vice-président finances Président | comex Vice-présidents référents Commission finances |
| PRÉSENTER LE DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE | Présenter, partager, échanger avec les conseillers communautaires | Vice-président finances | Président | Directeur finances - achats DGAS DGS Conseil communautaire | Responsable de la communication |
| PRÉPARER LE COMPTE DE GESTION, LE COMPTE ADMINISTRATION ET L'AFFECTATION DU RÉSULTAT DE N-1 - GÉNÉRAL ET ANNEXES PRÉPARER LE BUDGET PRIMITIF DU BUDGET GÉNÉRAL ET DES BUDGETS ANNEXES DE N | Préparer tous les documents obligatoires (maquettes et annexes) | Directeur finances - achats | DGAS DGS | Vice-président Finances Président | comex Vice-présidents référents |

| | | R | A | C | I |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ACTION | DÉTAIL DE L'ACTION | Qui réalise ? | Qui supervise et rend compte ? | Qui est consulté ? | Qui est informé ? |
| VOTER LE COMPTE DE GESTION, LE COMPTE ADMINISTRATION ET L'AFFECTATION DU RÉSULTANT DE N-1 - BUDGET GÉNÉRAL ET BUDGETS ANNEXES VOTER LE BUDGET PRIMITIF DU BUDGET GÉNÉRAL ET DES BUDGETS ANNEXES DE N | Faire voter | Vice-président finances | Président | Directeur finances - achats DGAS DGS Conseil communautaire | Responsable de la communication |
| RENDRE EXÉCUTOIRE LE BUDGET | Transmettre au contrôle de légalité Publier | Service assemblée | Directeur des affaires juridiques | DGS DGAS | Président Vice-président finances Directeur des finances - achats Responsable de la communication |
| ADRESSER AUX DIRECTEURS ET RESPONSABLES DE SERVICES LES OUVERTURES DE CRÉDITS | Communiquer les prévisions budgétaires aux directions et services | Directeur finances - achats | DGAS | DGAS | Agents du service finance Directeurs et responsables de pôle |
| MODIFIER LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES | Faire des virements de crédits | Responsable de service Directeur service finances - achats | Directeur de pôle Directeur finances - achats | DGS DGAS | Vice-président finances Président Vice-président référent |
| | Faire des décisions modificatives | Responsable de service Directeur service finances - achats | Directeur de pôle Directeur finances - achats | Vice Président finances DGS DGAS Commission des finances Conseil communautaire | Président Vice-président référent |
| SUIVI DU BUDGET | Suivre l'exécution budgétaire par douzième | Responsable de service Directeur service finances - achats | Directeur de pôle Directeur finances - achats | | DGAS DGS Vice-président finances Vice-président référent Président |

Pour pouvoir passer d'un processus cible à la traduction locale, l'analyse documentaire et le travail en ateliers (focus groupes par direction) sont importants. En effet, selon que l'on soit élu(e), comptable public, directeur des services techniques, directeur des services à la population, directeur ressources ou directeur aménagement / développement, ..., la vision et la perception d'une préparation et d'une exécution budgétaire ne sont pas les mêmes (à l'exception du respect du cadre légal).

L'écoute et l'assertivité sont vos alliés. Le consensus autour du processus obtenu, le résultat recherché.

L'analyse documentaire permet notamment de :

- ✚ (re)visiter l'organisation budgétaire et comptable
- ✚ Identifier les pratiques existantes ou pas
- ✚ D'informer les élu(e)s sur les actions engagées et l'amélioration des pratiques

Les ateliers par direction (focus groupe) permettent, par l'écoute et l'échange, un changement organisationnel évolutif ...

- ✚ Les ressources humaines sont actrices du changement
- ✚ La réalité de l'organisation est prise en compte
- ✚ La transparence de l'information est totale
- ✚ Le style de management participatif est essentiel

Les formats d'intervention, auprès des parties prenantes sont adaptés selon les sujets évalués et les informations recherchées, la disponibilité des personnes et le type de public. Les thématiques portent notamment sur :

- ✚ La définition du besoin et le lien avec la commande publique
- ✚ La construction d'un plan de financement
- ✚ La préparation budgétaire de la lettre de cadrage au débat d'orientation budgétaire
- ✚ L'exécution budgétaire de la prévision au mandatement, en passant par les engagements et la liquidation
- ✚ La programmation physico - financière et la gestion pluri annuelle
- ✚ Les opérations de fin d'exercice
- ✚ ...

Les échanges avec les élu(e)s et la direction générale permettent d'arrêter un niveau de performance à atteindre dans le temps dans un délai imparti.

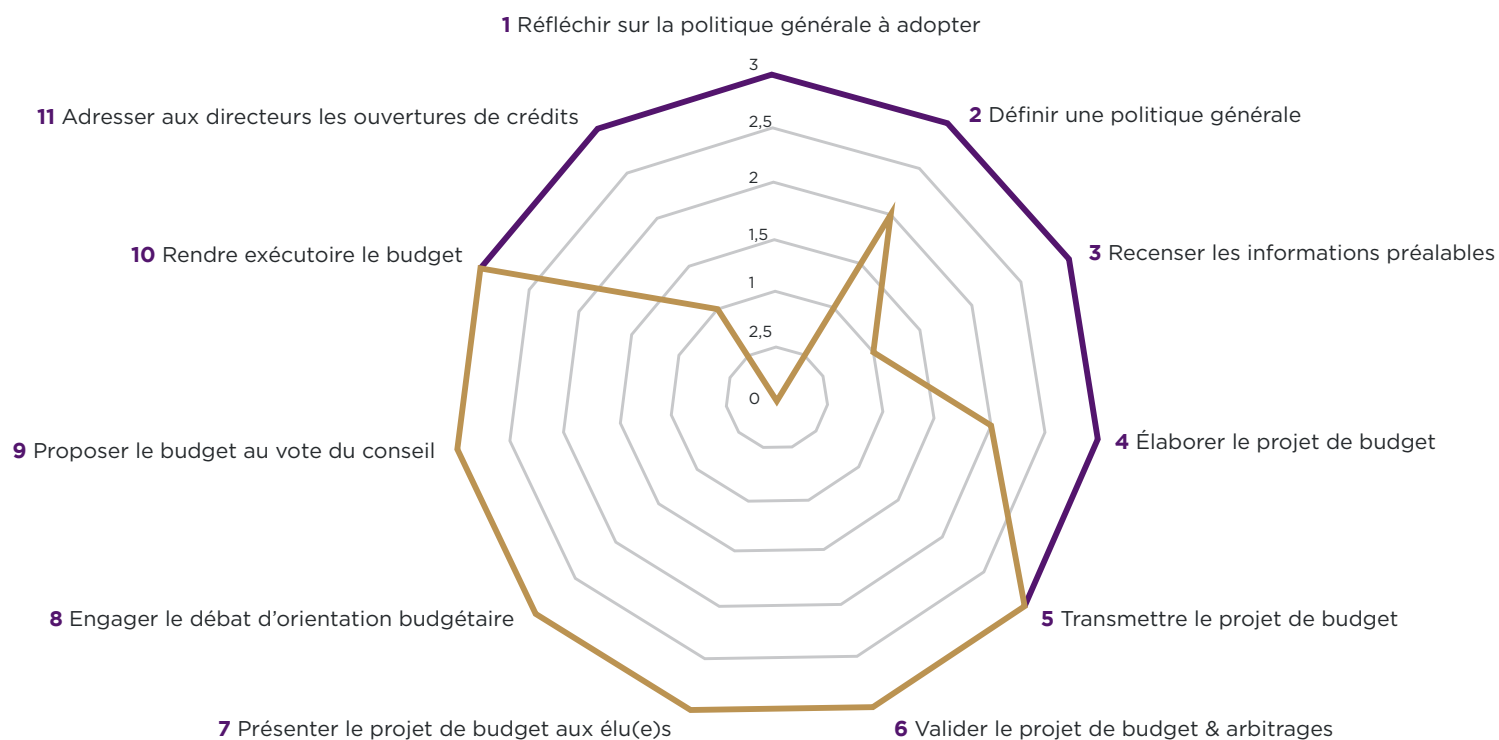
- 0 Rien n'est mis en place
- 1 Les actions démarrent et/ou sont planifiées
- 2 Les actions sont mises en œuvre auprès de toutes les parties prenantes
- 3 Les actions sont comprises et sont appropriées
- 4 Tous les leviers d'action sont optimisés, diffusés, compris, appropriés et une mesure en est faite
- 5 Le retour d'expérience est organisé, les actions sont exemplaires et les résultats sont bons

Ce qui permet de croiser le niveau d'importance avec le niveau de performance par direction et ainsi de déployer ensuite des axes de progrès pour atteindre le niveau souhaité (en l'occurrence 3).



PRÉPA BP

■ Cible Mars 2023 ■ Pratique pôle X



L'intérêt d'engager une démarche de management des processus est aussi de permettre un croisement de processus : par exemple, le processus « exécution budgétaire en dépense » et le processus « commande publique » au niveau de l'activité / action « engagement comptable »

L'engagement comptable permet de « réserver » les crédits à un tiers identifié ; il permet également de contrôler les seuils de marchés publics, pour ne pas se mettre en situation de délit de favoritisme.

TRADUCTION « LOCALE » DU PROCESSUS D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN DÉPENSES ...

| | | R | A | C | I |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| ACTION | DÉTAIL DE L'ACTION | Qui réalise ? | Qui supervise et rend compte ? | Qui est consulté ? | Qui est informé ? |
| DÉFINIR LE BESOIN | C'est le fait générateur d'une dépense. Les travaux, fournitures et services sont définis par référence à des spécifications techniques, lesquelles prennent en compte les objectifs de développement durable dans leurs dimensions économiques, sociales et environnementales. Les besoins en compétences sont définis en savoirs, savoirs faire, savoirs être. Les contingents et participations résultent d'adhésions ou de soutiens à des activités. | Le responsable de service Le directeur | Le directeur Le directeur de pôle | Les agents du service concerné | |
| ENGAGER COMPTABLEMENT LA DÉPENSE | C'est d'abord vérifier la disponibilité des crédits budgétaires. | L'agent du service concerné L'assistant du service concerné Le responsable de service | Le directeur Le directeur de pôle | La direction finances - achats | |
| | C'est ensuite contrôler la computation des seuils de marchés publics en prenant en compte l'ensemble des budgets : principal et annexes. | Le responsable de service | Le directeur Le directeur de pôle | La direction finances - achats La direction des affaires juridiques | |
| | C'est enfin signer le bon de commande, antérieurement ou concomitamment à l'engagement juridique. | Le responsable de service | Le directeur pour visa Le directeur de pôle pour visa Le président ou le titulaire d'une délégation de signature pour signature | La direction finances - achats Le directeur finances - achats | |

| | | R | A | C | I |
|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| ACTION | DÉTAIL DE L'ACTION | Qui réalise ? | Qui supervise et rend compte ? | Qui est consulté ? | Qui est informé ? |
| ENGAGER JURIDIQUEMENT LA DÉPENSE | C'est constater que la CCRS a une charge ou une dette envers un tiers, en consignant les pièces justificatives au bon de commande > Cf : Décret n° 2022-505 du 23 mars 2022 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé. | Le responsable de service | Le directeur pour visa Le directeur de pôle pour visa Le président ou le titulaire d'une délégation de signature pour signature | La direction finances - achats Le directeur finances - achats Le directeur des affaires juridiques pour avis conforme dès qu'un marché public est supérieur à 3000€ HT | |
| ENGAGER JURIDIQUEMENT LA DÉPENSE | C'est constater que la CCRS a une charge ou une dette envers un tiers, en consignant les pièces justificatives au bon de commande > Cf : Décret n° 2022-505 du 23 mars 2022 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé. | Le responsable de service | Le directeur pour visa Le directeur de pôle pour visa Le président ou le titulaire d'une délégation de signature pour signature | La direction finances - achats Le directeur finances - achats Le directeur des affaires juridiques pour avis conforme dès qu'un marché public est supérieur à 3000€ HT | |
| CONTRÔLER LA BONNE RÉCEPTION DES BIENS ET PRESTATIONS DE SERVICE | La date de livraison ou la date d'exécution des prestations permet de suivre l'exécution matérielle de la dépense. La date de constatation du « service fait » détermine si les charges sont rattachées à l'exercice finissant ou non. | L'agent L'assistant Le responsable de service collationne les bons de livraison, d'emportement, de réalisation d'une prestation | Le directeur pour visa Le directeur de pôle pour visa Le président ou le titulaire d'une délégation de signature pour signature | | |
| CONTRÔLER LA BONNE RÉCEPTION DES TRAVAUX | La date de livraison ou la date d'exécution des prestations permet de suivre l'exécution matérielle de la dépense. La date de constatation du « service fait » détermine si les charges sont rattachées à l'exercice finissant ou non. | L'agent L'assistant Le responsable de service collationne les opérations de réception des travaux | Le directeur pour visa Le directeur de pôle pour visa Le président ou le titulaire d'une délégation de signature pour signature | | |

| | | R | A | C | I |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------|
| ACTION | DÉTAIL DE L'ACTION | Qui réalise ? | Qui supervise et rend compte ? | Qui est consulté ? | Qui est informé ? |
| RÉCEPTIONNER LA FACTURE | C'est le point de départ du délai global de paiement | Le service finances - achat pour enregistrement et dispatching dans les services dépeniers | Le directeur du service finances - achats | | |
| LIQUIDER LA FACTURE | C'est vérifier que la facture présentée est conforme au bon de commande et/ou aux dispositions contractuelles. | Le responsable de service | Le directeur pour visa Le directeur de pôle pour visa | | |
| MANDATER | C'est l'ordre donné au comptable public de payer la dépense | La direction finances - achats | Le directeur du service finances - achats pour visa Le Président ou le titulaire d'une délégation de signature pour signature | Le service concerné | Le service concerné |
| PAYER | C'est le paiement par le comptable public (contrôle de la régularité) Avant de payer, le comptable public contrôle : <ul style="list-style-type: none"> • La qualité de l'ordonnateur • L'exacte imputation des dépenses • La certification du service fait • La production des pièces justificatives • La disponibilité des crédits. | Le comptable public | Le comptable public | La direction finances - achats Le directeur finances - achats | Le service concerné |

... CROISÉE AVEC LA TRADUCTION « LOCALE » DU PROCESSUS ACHAT, AU NIVEAU DE L'ENGAGEMENT COMPTABLE

| | | R | A | C | I |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| ACTION | DÉTAIL DE L'ACTION | Qui réalise ? | Qui supervise et rend compte ? | Qui est consulté ? | Qui est informé ? |
| DÉFINIR LE BESOIN | Les travaux, fournitures et services sont définis par référence à des spécifications techniques, lesquelles prennent en compte les objectifs de développement durable dans leurs dimensions économiques, sociales et environnementales. | Le responsable de service dans le respect des choix budgétaires et du règlement interne des procédures d'achat. Après sourcing et benchmarking. | Le directeur Le directeur de pôle | Le directeur des affaires juridiques | Le vice président référent Le président |
| REEMPLIR LA FICHE PRÉALABLE (uniquement pour les marchés publics > à 40K€ HT) | Cf règlement interne des procédures d'achat. | Le responsable de service | Dans tous les cas, le N+1, selon l'organigramme validé en CT | La direction finances - achats La direction des affaires juridiques | DGS DGAS |
| CONTRÔLER LES SEUILS MARCHÉS PUBLICS | Conformément au règlement interne des procédures d'achat Conformément au code des marchés publics En additionnant l'ensemble des budgets : principal et annexes. | Le responsable de service | Dans tous les cas, le N+1, selon l'organigramme validé en CT | La direction finances - achats La direction des affaires juridiques | |
| CHOISIR LA PROCÉDURE | Conformément au règlement interne des procédures d'achat Conformément au code des marchés publics En additionnant l'ensemble des budgets : principal et annexes. | Le responsable de service | Dans tous les cas, le N+1, selon l'organigramme validé en CT | La direction finances - achats Avis conforme de la direction des affaires juridiques | |
| RÉDIGER LE CAHIER DES CHARGES FONCTIONNEL ET LA GRILLE DE NOTATION | Le cahier des charges fonctionnel est le document par lequel le demandeur exprime ses besoins (ou ceux qu'il est chargé d'exprimer) en termes de fonctions, de services et de contraintes. Pour chacune d'elles sont définis des critères d'appréciation ainsi que leurs niveaux, chacun de ces niveaux est assorti d'un certain degré de flexibilité. | Le responsable de service | Le directeur Le directeur de pôle | Les agents du service concerné Après avis conforme de la direction des affaires juridiques | |

| | | R | A | C | I |
|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| ACTION | DÉTAIL DE L'ACTION | Qui réalise ? | Qui supervise et rend compte ? | Qui est consulté ? | Qui est informé ? |
| RÉDIGER LE RÈGLEMENT DE CONSULTATION - PIÈCES ADMINISTRATIVES | Conformément au règlement interne des procédures d'achat Conformément au code des marchés publics. | La direction des affaires juridiques | Le directeur des affaires juridiques | Le responsable de service Le directeur Le directeur de pôle Les agents du service concerné | |
| PROCÉDER À LA PUBLICITÉ | Conformément au règlement interne des procédures d'achat Conformément au code des marchés publics. | La direction des affaires juridiques | Le directeur des affaires juridiques | Le responsable de service Le directeur Le directeur de pôle Les agents du service concerné | |
| METTRE À DISPOSITION LE DOSSIER DE CONSULTATION | Conformément au règlement interne des procédures d'achat Conformément au code des marchés publics. | La direction des affaires juridiques | Le directeur des affaires juridiques | Le responsable de service Le directeur Le directeur de pôle Les agents du service concerné | |
| EXAMINER LES CANDIDATURES ET LES OFFRES D'UN POINT DE VUE ADMINISTRATIF | Conformément au règlement interne des procédures d'achat Conformément au code des marchés publics. | La direction des affaires juridiques | Le directeur des affaires juridiques | Le responsable de service Le directeur Le directeur de pôle Les agents du service concerné | |
| EXAMINER LES CANDIDATURES ET LES OFFRES D'UN POINT DE VUE TECHNIQUE | Conformément au règlement interne des procédures d'achat Conformément au code des marchés publics. | Le responsable de service | Le directeur Le directeur de pôle | Les agents du service concerné La direction des affaires juridiques | |
| NÉGOCIER SI LE CAHIER DES CHARGES LE PERMET ET HORS PROCÉDURE FORMALISÉE | Conformément au règlement interne des procédures d'achat Conformément au code des marchés publics. | Le responsable de service La direction des affaires juridiques | Le directeur Le directeur de pôle | Les agents du service concerné | |

| | | R | A | C | I |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ACTION | DÉTAIL DE L'ACTION | Qui réalise ? | Qui supervise et rend compte ? | Qui est consulté ? | Qui est informé ? |
| CLASSER LES OFFRES ET CHOISIR L'OFFRE ÉCONOMIQUEMENT LA PLUS AVANTAGEUSE - HORS CAO OU CDSP | Conformément au règlement interne des procédures d'achat Conformément au code des marchés publics. | Le directeur Le directeur de pôle | Le directeur Le directeur de pôle Le directeur des affaires juridiques | | DGS DGAS |
| CLASSER LES OFFRES ET CHOISIR L'OFFRE ÉCONOMIQUEMENT LA PLUS AVANTAGEUSE - AVEC CAO OU CDSP | Conformément au règlement interne des procédures d'achat Conformément au code des marchés publics. | Le directeur Le directeur de pôle | La CAO La CDSP le cas échéant | Le directeur des affaires juridiques | DGS DGAS |
| INFORMER LES CANDIDATS NON RETENUS | Conformément au règlement interne des procédures d'achat Conformément au code des marchés publics. | La direction des affaires juridiques | Le directeur des affaires juridiques | | Le responsable de service Le directeur Le directeur de pôle Les agents du service concerné |
| DEMANDER AU CANDIDAT PRESENTI DE PROUVER SA RÉGULARITÉ FISCALE ET SOCIALE (>5000€ HT) | Conformément au règlement interne des procédures d'achat Conformément au code des marchés publics. | La direction des affaires juridiques | Le directeur des affaires juridiques | | Le responsable de service Le directeur Le directeur de pôle Les agents du service concerné |
| ENGAGER COMPTABLEMENT LA DÉPENSE | S'assurer de la disponibilité des crédits et les réserver. | Le responsable de service | Le directeur pour visa Le directeur de pôle pour visa Le président Le titulaire d'une délégation de signature pour signature | La direction des finances - achat | |
| ENGAGER JURIDIQUEMENT LA DÉPENSE ET NOTIFIER LE MARCHÉ PUBLIC - HORS MARCHÉS FORMALISÉS | Faire signer la dépense par une personne disposant de la délégation de signature Rendre le marché public exécutoire. | Le responsable de service Le directeur | La direction des finances Le directeur de pôle | | Le responsable de service Le directeur Le directeur de pôle Les agents du service concerné |
| ENGAGER JURIDIQUEMENT LA DÉPENSE ET NOTIFIER LE MARCHÉ PUBLIC - PROCÉDURE FORMALISÉE | Faire signer la dépense par une personne disposant de la délégation de signature Rendre le marché public exécutoire. | La direction des affaires juridiques | Le directeur des affaires juridiques | | Le responsable de service Le directeur Le directeur de pôle Les agents du service concerné |

Un nouveau paradigme de la gouvernance financière publique est à l'œuvre ces dernières années et ce, depuis la mise en oeuvre de la Loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF) qui acte d'une réforme de notre architecture budgétaire jusqu'à la généralisation dès le 1er janvier 2024 d'une « nouvelle » comptabilité publique selon la M57, pour une meilleure qualité et sincérité des comptes publics.

Cet édifice repose principalement sur une responsabilisation juridique accrue mais également managériale des gestionnaires publics, que portent les deux décrets réformant le régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables, à compter du 1er janvier 2024.

D'après le rapport de la Cour des Comptes de janvier 2023, le bilan des expérimentations en matière de certification des comptes conduites par 25 collectivités volontaires met en exergue « l'ampleur des évolutions et du temps nécessaire au changement de culture de gestion qu'elle implique »...

Ce livre blanc constitue une des pièces ou composantes opérationnelles permettant aux gestionnaires publics d'exercer et d'assumer cette responsabilisation financière avec comme objectif de fond, de garantir leur sécurisation juridique et financière. Son fil rouge est de démontrer que la fiabilisation des processus est un moyen pour chaque acteur de la chaîne de trouver sa place et ses engagements dans cette construction complexe. Et cette même fiabilisation des procédures comptables et financières limitera devant le juge l'engagement de la responsabilité des gestionnaires, car ils seront à même de prouver les moyens mis en œuvre pour éviter « la faute de gestion ».

Le retour d'expérience de la Communauté de Communes de Roumois Seine pourrait se résumer en trois orientations majeures à mettre en place pour assurer cette maîtrise des engagements financiers :

1 La nécessité de bien clarifier l'activité des gestionnaires publics au travers d'une description fine des étapes du processus de préparation et d'exécution budgétaire.

2 La clarification des rôles et des responsabilités de chacun.

3 La description précise des documents issus de l'activité et leur traçabilité.

Cela s'appelle le pilotage et le management des processus, appliqués à la gestion budgétaire et comptable.

Afin de faciliter l'appropriation de cette démarche managériale dans d'autres collectivités, nous avons cherché à identifier les facteurs-clés de succès, dont voici quelques repères :



Une évaluation de la maturité de vos processus, qui peut être guidée par les bonnes pratiques de pilotage des processus. Dans cette intention, un guide d'application volontaire, a été publié par AFNOR sous le statut de Fascicule de documentation « FD X50176 ». Pour faciliter cette appropriation, l'évaluation de la maturité des processus peut être menée à l'aide d'un outil d'autoévaluation mis à disposition par AFNOR (structuré selon le modèle présenté ci-après)



Une prise en compte plus fine du facteur humain dans le respect des processus, déterminante dans la survenance des risques (la méthode « RACI » permet précisément de clarifier qui « Réalise », qui « Approuve » ou supervise, qui est « Consulté », et qui est « Informé »)



Un regard externe d'expert et du benchmark sur le pilotage des processus, afin de s'ouvrir sur son écosystème (DGFIP/ trésor public, fournisseurs, acheteurs, ...) et s'inspirer des meilleures pratiques

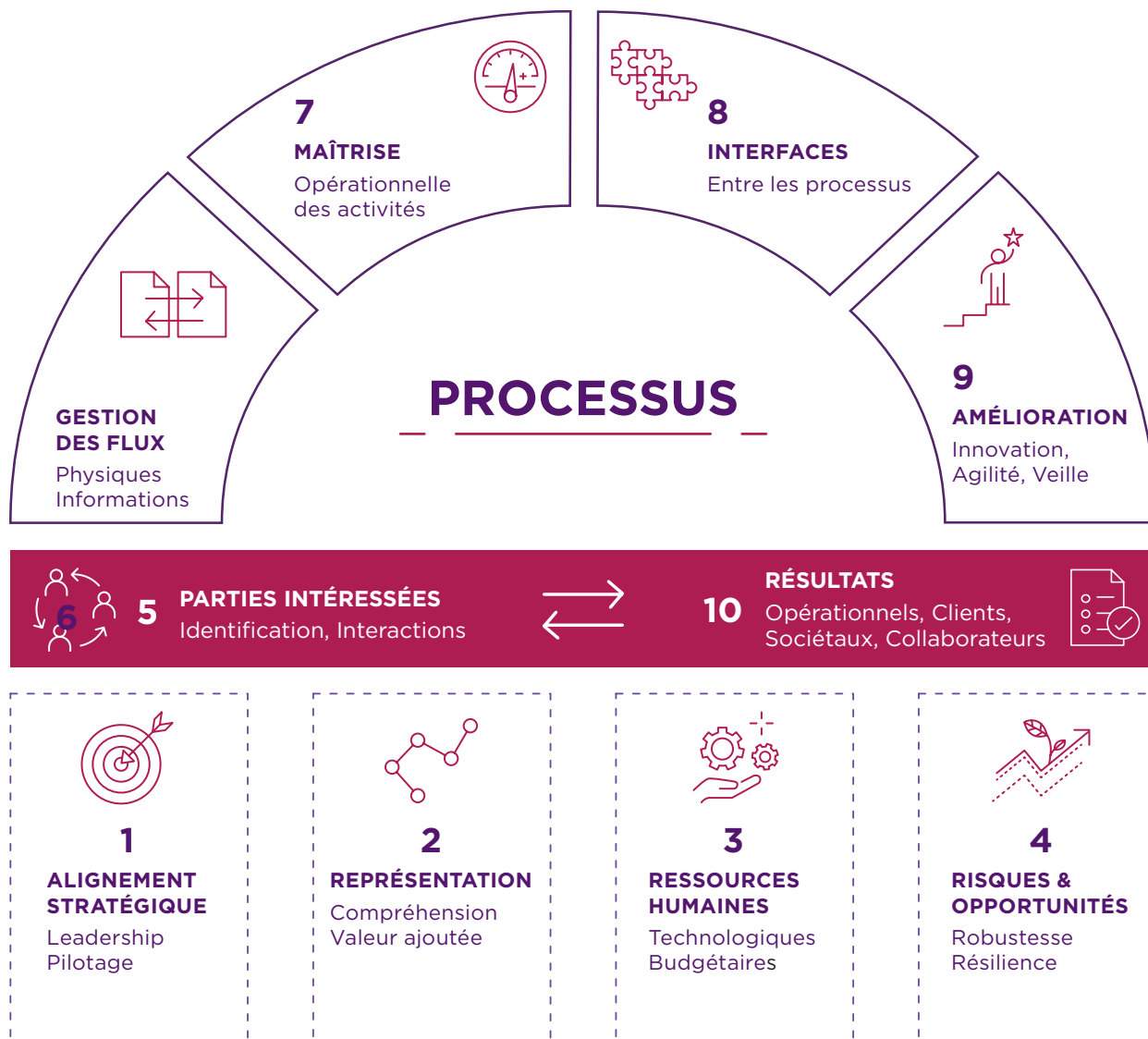


Une démarche d'amélioration continue pour permettre aux processus d'évoluer régulièrement et s'adapter aux changements constants de la réglementation et du contexte organisationnel



L'intégration des enjeux de développement durable dans les processus budgétaires et financiers pour une meilleure prise en compte de la globalité des risques

MODÈLE D'ÉVALUATION DE LA MATURITÉ DES PROCESSUS



NOTES

PRÉFACE

- 1 « Jospin aux Français : mobilisez-vous ! », Libération 14.9.1999
- 2 « L'environnement : les citoyens, le droit, les juges. Introduction de Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État », *In Regards Croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Colloque organisé à la Cour de cassation le 21 mai 2021
- 3 CF. art. 168 de la loi n°2021-1900 du 30.12.2021, de finances pour 2022 et ordonnance n°2022-408 du 23 mars 2022, relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.
- 4 « Emmanuel Macron » appelle à « l'unité » face à « la fin de l'abondance » et « de l'insouciance », Le Monde 24.8.2022.
- 5 V. la loi n° 2022-217 du 21.2.2022, relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.
- 6 *Idem*. Solution revient sur CE Avis 20.3.1992, Préfet du Calvados.
- 7 Bottini F., « Derrière le devoir de loyauté : le service public face à l'objectif régulateur de bon fonctionnement du marché », in Puigelier C. et Chaumet P.-O., *Penser la loyauté en droit. Mélanges en l'honneur de Christine Youego*, Mare & Martin 2023, p.30 s.
- 8 *Idem*
- 9 Pour le HCR, « *Self-reliance is the social and economic ability of an individual, a household or a community to meet essential needs (including protection, food, water, shelter, personal safety, health and education) in a sustainable manner and with dignity. Self-reliance, as a program approach, refers to developing and strengthening livelihoods of persons of concern, and reducing their vulnerability and long-term reliance on humanitarian/external assistance* » (<https://www.unhcr.org/44bf3e252.pdf>). Cf. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et Comité des régions, *Vivre dignement : de la dépendance vis-à-vis de l'aide à l'autonomie. Les déplacements forcés et le développement*, SWD(2016) 142 final
- 10 Roux C., « Fin de l'abondance ...début de la sobriété ? », *DA* 2022-20. 3.
- 11 « Conseiller territorial : le gouvernement empêtré dans la promesse d'Emmanuel Macron », *Maire info* 3.3.2023
- 12 Cf. Préambule et art. 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958
- 13 Sur ce sujet, voir notre séminaire « Le projet de paix par le commerce à l'épreuve des faits, au miroir du droit », MSH Ange Guépin/Diagonales 2023
- 14 Cf.; alinéa 15 du Préambule de la Constitution du 27.10.1946 et CE Ass. 20.10.1989, Nicolo, n°108243
- 15 V; Bottini F., *Le service public du développement économique*, LGDJ 2019, n°94 s.
- 16 Sur cette question, v. notre ouvrage *L'action économique des collectivités publiques : ses enjeux, son droit, ses acteurs*, IFDJ-Legitech 2020, n°769
- 17 CF. CE ASS. 23.12.2011, Danthony, n°335033 et CE 18.5.2018, FFAE de la CFDT, n°414583
- 18 Conformément aux 3 « Es » qui servent d'objectifs aux réformes préconisées par le *New public management*. Sur cette question, v. Polidano C., « Administrative reform in core civil services : application and applicability of the new public management », in McCourt W. et a. (dir.), *The internationalization of Public Management*, E. Elgar 2001, p. 64
- 19 Disponible à l'adresse <https://www.smacl.fr/rapport-obssmac#:~:text=Le%20rapport%20annuel%20de%201,sur%20la%20mandature%202020%2D2026>
- 20 V. Loi organique n°2013-906, relative à la transparence de la vie publique
- 21 Sur cette question; v. Bottini F. (coord), « Compliance dans le secteur de la vie publique », *In Compliance*, Francis Lefebvre 2023 (à paraître)
- 22 Art. L. 5217-10-8 CGCT
- 23 Art. L. 5217-10-8 CGCT
- 24 V. les art. 432-10 à 432-16 du Code pénal, relatifs aux « manquements au devoir du probité »
- 25 Ar. L. 131-9 CJF
- 26 Art L. 131-16 CJF
- 27 Selon la « Foire aux questions internes » sur la « Réforme de la responsabilité des gestionnaires publics (RGP) » du 26 juillet 2022 éditée par le ministère des finances : « L'ordonnance ne prévoit pas de mécanisme d'assurance, Le nouveau régime de la RGP est un régime répressif qui conduit le juge à prononcer des amendes qui, par nature, ne sont pas assurables »
- 28 Cd C 7^e chambre 31.5.2023, Ajaccio, n° S-2023-0667, cs. 48

EDITORIAL

- 1 Sur tous ces points cf. M. Bouvier, M.C. Esclassan, J.P. Lassale, Manuel de Finances publiques, LGDJ 2023 (22^{ème} édition)
- 2 On rappellera toutefois que la fongibilité des crédits ne s'étend pas aux dépenses de personnel (il est possible d'utiliser les crédits concernant ces dépenses pour abonder d'autres crédits mais l'inverse n'est pas permis).
- 3 Cf. sur ce point Revue Française de Finances Publiques n°13-1986 : Finance communales et décentralisation. Un ensemble d'articles est consacré au sujet : « Peut-on ou doit-on gérer une commune comme entreprise ? »
- 4 In La réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics en France; intervention au Colloque internationale, l'Université PANTEION; Athènes le 7 mars 2023; à paraître septembre 2023...
- 5 Les actes ont été publiés dans le n°92-2005 de la revue Française de Finances Publiques
- 6 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.é.g. « Gestion de l'argent public, quelles responsabilités », RFFP, n°139-2017 (Actes du colloque organisé par l'AFCM et FONDAPIP 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
- 7 La loi a habilité le gouvernement à agir par ordonnance (ordonnance du 23 mars 2022)
- 8 Marie-Christine Esclassan, op.cit.
- 9 À l'exception des territoires d'outre-mer à statut particulier
- 10 Marie-christine Esclassan, op.cit.
- 11 Lorsque l'on se réfère à la période de la décentralisation en France au début des années 1980 on constate que les mêmes questions, les mêmes débats resurgissent. Par exemple la *Revue française de finances publiques* avait lancé, en 1985, un débat sur le thème : « Doit-on ou peut-on gérer une commune comme une entreprise ? » (RFFP n°13-1985)
- 12 Sur ce point cf. M. Bouvier, Les finances locales. LGDJ 2022 (19^{ème} édition)
- 13 Cf. M. Bouvier, L'imôt sans le citoyen ? LGDJ 2019 (collection Forum)

REMERCIEMENTS



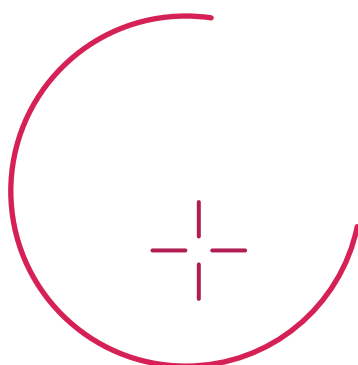
Fabien Bottini

Docteur en droit public

*HDR, Professeur des Universités, Chaire NC 2040 de Le Mans Université,
Chaire innovation de l'Institut Universitaire de France, Membre du Thémis-UM,
Membre associé du LexFEIM, Consultant*

Michel Bouvier

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



Stanislas Lucienne

Membre SNDGCT, DGS CC du Roumois

Laurent Rey

Auteur, manager des transitions, groupe AFNOR

