

Témoignage

LIBERTÉ, CONFIANCE ET RESPONSABILITÉ : LA TRIADE DE L'ÉTHIQUE DU NOUVEAU GESTIONNAIRE PUBLIC

[Alain Lambert](#)

Institut national du service public | « [Revue française d'administration publique](#) »

2022/2 N° 182 | pages 513 à 527

ISSN 0152-7401

DOI 10.3917/rfap.182.0168

Article disponible en ligne à l'adresse :

[https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-
publique-2022-2-page-513.htm](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2022-2-page-513.htm)

Distribution électronique Cairn.info pour Institut national du service public.

© Institut national du service public. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Témoignage

LIBERTÉ, CONFIANCE ET RESPONSABILITÉ : LA TRIADE DE L'ÉTHIQUE DU NOUVEAU GESTIONNAIRE PUBLIC

Alain LAMBERT

Ancien ministre du budget, président du Conseil national des normes

Résumé

Le nouveau droit de la responsabilité des gestionnaires publics constituera un marqueur de l'évolution de l'action publique en France. Dans l'esprit porté par la LOLF, il doit inverser le paradigme de la méfiance et de la sanction qui inspirait jusqu'alors son régime. Ce nouveau rendez-vous avec l'histoire doit s'inscrire au service de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique : ainsi, la liberté, la confiance et la responsabilité devront s'imposer comme l'éthique du nouveau gestionnaire public. Il est donc temps de réenchanter l'action publique sur le fondement de ces principes, seuls à même de relever les lourds défis de ce siècle fragilisé.

Mots-clefs

Responsabilité des gestionnaires publics, LOLF, RPP, Transformation publique

Abstract

— *Freedom, trust and accountability: the ethical triangle of the new public manager – New managerial accountability will pave the way of the evolution of public action in France. In the scope of the organic law on finance acts (LOLF), it must reverse the initial paradigm based on distrust and sanctions, which has prevailed until then. This historic opportunity shall serve both public action effectiveness and efficiency: freedom, trust and accountability shall therefore become the core principles of new public management ethics. It is time to brighten public action again based on those principles, as they are the only way to challenge this century's topical issues.*

Keywords

Responsibility of public managers, Organic law relating to the finance laws (LOLF), Personal and pecuniary liability, Public transformation

INTRODUCTION : UNE RÉFORME SANS FIN OU LA DIFFICILE CONCILIATION DE LA LIBERTÉ ET DE LA RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS

Nul ne peut tenir pour responsable un acteur qui n'était pas libre d'agir. Corollaire absolu de la liberté, la responsabilité, tant individuelle que collective, devient caduque lorsque la première est simulée. La délicate question de la responsabilité des gestionnaires publics ne saurait donc légitimement s'établir séparément du principe de liberté de gestion : elle ne peut être résolue qu'à l'aune des solutions requises pour libérer les gestionnaires des différents freins aussi bien juridiques que culturels qui entravent leur capacité d'action.

Les réformes incessantes et infructueuses de la responsabilité des gestionnaires publics

En plus de deux siècles, les acteurs de la gestion publique, et en premier le Parlement, n'ont cessé d'hésiter tant sur le degré de sévérité de la sanction que sur ses assujettis, au risque de rendre accessoire l'ultime et principal objectif : la bonne gestion.

Le choix de la logique répressive – à la place de celui de l'équilibre entre liberté et responsabilité – prive la liberté de gestion des fruits qu'elle aurait pu produire. L'histoire de la responsabilisation des gestionnaires publics le démontre (Flizot, 2013). Une première et douloureuse expérience est vécue la veille d'une date célèbre : le 13 juillet 1789, par décret, l'Assemblée constituante déclare que « les ministres et les agents civils et militaires seront responsables de toute entreprise contraire aux droits de la nation et aux décrets de l'Assemblée ». La volte-face ne tarde pas. Dès les 7 et 14 octobre 1790, une loi vient préciser qu'« aucun administrateur ne peut être traduit devant les tribunaux, pour raisons de fonctions publiques, à moins qu'il n'y ait été renvoyé par l'autorité supérieure, conformément aux lois ».

Une lente mise en place d'un régime de responsabilité *sui generis* s'ensuit alors : dans les années 1830, une tentative d'instauration d'une responsabilité civile des ministres pour faute lourde est rapidement abandonnée, dans les tourments de l'histoire politique. 132 ans auront donc été nécessaires pour aboutir à la loi du 10 août 1922 qui réaffirme la responsabilité des ministres et des administrateurs et crée un mécanisme de sanction pénale tellement excessif qu'il ne sera jamais appliqué (Groper, 2009, 26).

Cette situation perdure jusqu'à la loi du 25 septembre 1948 portant création de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)¹. Il ne fait aucun doute que cette loi a été conçue comme le complément du texte de 1922 dont elle cherchera à combler les lacunes : la gestion publique y est considérée, pour la première fois, comme justifiant une responsabilité financière *ad hoc*, autonome au regard des responsabilités de droit commun.

La nécessité, perçue dès l'origine, de concilier le répressif et le préventif

Si le dispositif institue des infractions financières publiques, la nécessité d'assurer la proportionnalité de la sanction par rapport à la faute y est déjà inscrite. L'objectif principal

1. Loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire et financière.

est sans doute la prévention, tel que l'interprète le doyen Georges Vedel dans un article de 1949 (Vedel, 1949). Il s'appuie, en ce sens, sur le contenu de la note jointe à l'avant-projet de loi portant création d'une cour spéciale pour juger les auteurs de ces infractions : elle précise que « les sanctions doivent être assez rigoureuses pour inspirer aux ordonnateurs, et de manière générale, à tous les fonctionnaires qui ont qualité pour engager l'État, une crainte nécessaire et salutaire, sans être cependant si excessives que la juridiction hésite à les appliquer » (Vedel, 1949). La difficulté à susciter une crainte proportionnée est donc manifeste dès l'origine.

Cependant, les notes manuscrites prises lors de la séance de la section des finances du Conseil d'État du 18 mars 1947, préparant l'examen par l'assemblée générale du projet de loi portant création de la CDBF, insistent surtout sur la mission préventive de la future Cour : il convient de trouver le « juste équilibre » et « d'effrayer sans paralyser ». L'auteur de ces notes termine en indiquant qu'il faudra « une très grande souplesse de la Cour » (Flizot, 2013, 371) pour arriver à cet objectif.

Dans cet esprit, il était nécessaire que la composition de la Cour rassure sur sa capacité à « juger avec équité et indépendance »². Le Conseil de la République s'inquiéta par exemple du caractère répressif de la CDBF, dans les termes suivants : « il a paru indispensable de donner à la défense les garanties en usage en matière criminelle. C'est ainsi que le magistrat instructeur a été tenu à l'écart des délibérations de la Cour et qu'il a été prévu que les débats de la Cour seraient publics et se dérouleraient selon les règles inspirées du code d'instruction criminelle » (Flizot, 2013).

Le sursaut de la LOLF

Il faudra ensuite attendre l'adoption sans équivoque et à la quasi-unanimité du Parlement de la loi organique relative aux lois de finances (dite « LOLF ») promulguée le 1^{er} août 2001 afin que l'équilibre entre responsabilité et liberté de gestion soit à nouveau réinterrogé. La LOLF constitue une révolution copernicienne dans le processus de modernisation de l'État : elle consacre la confiance *a priori* et le contrôle *a posteriori* comme nouveaux principes directeurs de gestion publique. Un tel inversement de culture, jusqu'ici marquée par une défiance *a priori*, nécessitait de concilier deux objectifs : le premier consistant à renforcer les contrôles *ex post* afin de garantir l'effectivité du régime de responsabilité ; le second visant à limiter les risques d'une sévérité excessive qui ruinerait tous les bienfaits de la confiance *a priori*. La pratique a prouvé que cette conciliation serait possible à condition d'ajuster les textes relatifs à la responsabilité.

Le vingtième anniversaire de la LOLF constitue dès lors l'occasion idéale pour créer un nouveau sursaut dans la gestion de nos finances publiques. Pour ses fondateurs, la LOLF était une succession de rendez-vous : celui avec l'histoire en 2001 puisqu'était enfin défini un nouveau cadre pour les lois de finances destiné à transformer durablement l'action publique ; puis celui avec la réalité en 2006, lors de la mise en œuvre de cette réforme. Mais il était impossible de s'arrêter à ces deux premiers rendez-vous. La réforme devait continuer d'être portée pour que la nouvelle gestion publique lève les contraintes inutiles pesant sur les acteurs. La LOLF est fille d'une volonté politique qui a transcendé les clivages partisans et traversé l'alternance ainsi que la cohabitation : elle ne saurait aujourd'hui s'accommoder du doute ou de la frilosité. La question de la responsabilité des gestionnaires ne doit donc

2. Exposé des motifs de la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948, *op. cit.*

pas aller à rebours de l'esprit de cette réforme historique car c'est en la faisant vivre que nous parviendrons à réconcilier les citoyens avec l'action publique.

Cette nouvelle approche de la liberté du gestionnaire public suppose donc une clarification sur ce qui doit et peut être attendu d'un gestionnaire public. Chacun peut s'accorder sur la proposition de M. Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État, à savoir qu'il exerce « ses fonctions conformément aux devoirs d'honnêteté et de probité qui lui incombent [...]. Qu'il soit tenu de manier les deniers publics dans le respect des règles du droit budgétaire, c'est-à-dire qu'il n'entache pas sa gestion d'irrégularités [...]. Mais hors de la nécessité de respecter les bornes de la légalité, on ne peut attendre d'un gestionnaire qu'il prenne systématiquement les décisions objectivement les meilleures, c'est-à-dire les plus efficaces et efficientes, à supposer d'ailleurs que celles-ci soient identifiables, même *a posteriori*. La performance de l'action publique doit demeurer un objectif partagé, qui engage tous les fonctionnaires, mais elle ne saurait jamais recouvrir qu'une obligation de moyens, certes renforcée, mise en œuvre par des gestionnaires publics prêts à prendre des risques, à innover, à pleinement faire usage de la liberté d'action qui leur est laissée. Car la bonne gestion ne se décrète pas : elle suppose souvent des tâtonnements, des expérimentations, des hésitations, des retours en arrière, de la créativité et, parfois, des erreurs » (Lasserre, 2019).

Pour structurer une future réforme, il est donc proposé de tirer les conséquences de l'inachèvement de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics face aux nouveaux enjeux de l'action publique, remettre enfin en cause les dogmes actuels de la responsabilité des gestionnaires publics et unifier les régimes de responsabilité de ces gestionnaires comme pilier de la modernisation de l'État.

LA RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS NE CORRESPOND PAS AUX ATTENTES DES CITOYENS EN MATIÈRE D'EFFICACITÉ ET D'EFFICIENCE DE L'ACTION PUBLIQUE

Apporter des solutions viables à l'épineuse question de la conciliation de la liberté des gestionnaires publics et leur responsabilité suppose, dans un premier temps, d'identifier succinctement les principales défaillances et limites du régime actuel. La sincérité comme la simple lucidité obligent à reconnaître que la LOLF n'a pas été à la hauteur des espoirs qui avaient été placés en elle (Woerth et Saint-Martin, 2019, 18). La question reste donc toujours de savoir si l'instrument n'était pas adapté ou si ses titulaires n'ont pas osé, ou ou pu s'en emparer dans sa plénitude.

La responsabilisation par l'incitation n'a pas effacé le réflexe de la crainte de la répression

En septembre 2005, un rapport a été rendu par les pères fondateurs de la LOLF au Gouvernement afin de s'assurer de la bonne adaptation de la réforme.

Ce rapport notait que la mise en œuvre des dispositions de la loi organique était préparée dans le respect des principes énoncés en 2001 (Lambert et Migaud, 2005, 3). Elle n'avait

cependant pas été conçue uniquement comme un moyen de réaliser une réforme budgétaire et comptable. Elle devait au contraire toucher au fonctionnement même de l'État, pour accroître l'efficacité des politiques publiques dans un contexte structurel difficile. Pourtant, vingt ans plus tard, force est de constater que les acteurs ne sont toujours pas sortis de ce « jeu de rôle » qui préside à la négociation budgétaire (Lambert et Migaud, 2005, 12) : les conclusions et l'objet même du rapport Bassères prouvent, encore aujourd'hui, que cette libération peine à se traduire dans les faits.

Le rapport soulignait que le retard significatif pris dans l'appropriation des principes portés par LOLF était lié à la crainte manifeste des gestionnaires publics à l'égard d'un processus lourd de responsabilisation. Or, la recherche d'une gestion publique, plus souple et efficace, ne devait pas céder à cette crainte. Autrement, la révolution recherchée courrait le risque d'être vécue comme une réforme « comme les autres » (Lambert et Migaud, 2005, 3), si elle était seulement cantonnée à une évolution de nomenclature budgétaire ou de pratiques comptables.

Au surplus, la notion de « bonne gestion des finances publiques » n'était et n'est toujours pas définie, ou ne l'est que par ses défaillances et par la discipline, laquelle n'a pas davantage de définition. Cette approche par la faute fait peser une sorte de soupçon de principe sur le gestionnaire. Dans un article rédigé en 1947, le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale donne une définition de la discipline budgétaire, consistant en la nécessité d'équilibrer les comptes de l'État (Jacomet, 1947, 35). Le moins que l'on puisse dire est que l'objectif n'a pas été atteint ! Il est donc légitime de s'interroger sur l'efficacité d'un système répressif qui incite le gestionnaire à privilégier le respect de la règle parfois même au détriment de l'objectif poursuivi et au défi du bon sens. Ce questionnement est d'autant plus nécessaire que la CDBF a établi une jurisprudence autour de la « faute de gestion » qu'elle définit par des « omissions, abstentions ou négligences dans l'organisation ou la surveillance des affaires de la structure »³. Ainsi, la responsabilité n'est caractérisée par aucun pendant positif de « bonne gestion » qui permettrait d'exonérer certaines erreurs seulement formelles.

Enfin, pour dissiper toute ambiguïté, comme fondateurs, nous invitons également, dans le rapport de 2005, à ne pas davantage « surinterpréter la LOLF » pour la rendre plus complexe, en multipliant les « dogmes » inutiles ou générant des difficultés supplémentaires en gestion (Lambert et Migaud, 2005, 4). Une plus grande rigueur dans la définition de la cible demeurerait plus utile pour respecter les principes de la réforme.

Le concept de performance des gestionnaires publics a tardé à pénétrer la culture de gestion publique

La recherche de la performance devait être attachée aux programmes que les responsables avaient la charge de mettre en œuvre. Ces derniers ont conscience de leur rôle : ils sont impliqués dans la préparation des stratégies de performance ainsi que dans le contrôle de gestion, et assument une réelle responsabilité financière. Encore faut-il qu'ils soient totalement associés au dialogue de gestion : le rapport Bassères souligne ainsi la nécessité de réaffirmer le principe selon lequel les redéploiements au sein des programmes sont de la seule responsabilité des responsables de programme, dans le cadre d'un dialogue de gestion transparent (Bassères et Pacaud, 2020, 230). La mise en œuvre d'une telle proposition

3. CDBF, 25 juill. 2008, *France Télécom*, Rec. 82 ; AJDA 2008. 2435 ; GAJF n° 51.

permet de sortir du discours exclusivement revendicatif, portant essentiellement sur l'évolution souhaitée des moyens ou de la réglementation, au profit d'un exercice portant sur la stratégie, le contexte et l'articulation entre objectifs, cibles et moyens.

Cette situation révèle que les champs respectifs des responsabilités politiques et de gestion ne sont toujours pas suffisamment définis (Arthuis, 2003, 80). Cette incertitude ouvre la porte à une forme d'irresponsabilité partagée quant à la qualité de la gestion des fonds publics : lorsqu'un rapport dénonce par exemple une erreur de gestion, le ministre peut toujours s'abriter derrière ses agents, considérant qu'il ne peut suivre matériellement la gestion quotidienne de son ministère. Dans la même logique, le fonctionnaire peut toujours s'abriter derrière les instructions données par son ministre et son cabinet. Ces deux affirmations, en pratique invérifiables, peuvent susciter une impression de laxisme pour les citoyens et ne favorisent pas la transparence nécessaire à la recherche de la performance.

La LOLF a donc consacré la nécessité de repenser la chaîne de responsabilité au sein de l'action publique en conférant aux responsables de programme une plus grande autonomie de gestion (Lambert et Migaud, 2005, 53), en contrepartie d'une obligation de rendre des comptes devant la représentation nationale. Afin de rendre effective la traçabilité des échanges, les rapports entre le responsable de programme, le ministre et son cabinet, doivent être formalisés. Le responsable de programme exerce seul en principe la gestion courante dont il est responsable devant le ministre, toute exception devant être matérialisée par une instruction écrite du ministre ou de son cabinet. Ce formalisme permettrait de clarifier les cas de responsabilité du responsable de programme d'une part et ceux du ministre d'autre part. Le gestionnaire sera alors en mesure de rendre compte au Parlement des instructions relevant de l'intervention directe de l'autorité politique. Les mêmes modalités devraient s'appliquer à la gestion des ressources humaines.

Dans le même esprit, la tâche confiée aux responsables de programmes doit faire l'objet d'une lettre de mission du ministre qui explicite les objectifs fixés et les moyens alloués pour les atteindre. L'évaluation *ex post* pluriannuelle de leur performance sera ainsi conduite à partir d'éléments concrets. Ces éléments communiqués au Parlement lui permettront d'être pleinement informé des conditions de gestion de chaque programme. L'évaluation annuelle de la performance des programmes pourra donner lieu à une récompense ou sanction du responsable de programme : le rapport Bassères mentionne en ce sens une expérimentation conduite avec cinq ministères visant à assouplir le contrôle de soutenabilité dans le cadre d'un dialogue de gestion approfondi. Cette expérimentation reposait sur les ministères dont la fonction financière est la plus mature, à savoir le ministère de la justice, le ministère des armées, le ministère de l'économie et des finances, le ministère de l'action et des comptes publics ainsi que le ministère de l'intérieur⁴, cet assouplissement devant, à terme, permettre aux autres ministères de cheminer vers la maturité financière. L'objectif est de supprimer le contrôle budgétaire *a priori*, en construisant une vérification de soutenabilité, et de mettre en place un contrôle interne d'un niveau compatible avec la capacité à assumer ses responsabilités⁵. Pour aller au bout de la logique de responsabilisation, des mécanismes de sanction budgétaire doivent être définis, en cas de dépassement caractérisé du plafond d'emploi (Bassères et Pacaud, 2020, 31).

Une partie de la rémunération des responsables de programmes devrait être axée sur les résultats obtenus afin d'implanter durablement l'incitation dans la culture de la gestion

4. Arrêté du 17 décembre 2019 portant expérimentations relatives à l'élaboration, au contenu, à la validation et au contrôle des documents de programmation et de répartition budgétaires, NOR : CPAB1932639A.

5. Comme proposé dans la proposition 5.2 du rapport J. Bassères (Bassères et Pacaud, 2020, 31).

publique : elle prendrait la forme de « primes au mérite », allant par exemple jusqu'à 20 % de la rémunération totale afin de susciter une motivation renforcée dans la recherche de la performance (Lasserre, 2019). Un système d'intéressement serait instauré sous forme de part variable de rémunération, fondée sur des indicateurs financiers et budgétaires représentatifs de progrès (Bassères et Pacaud, 2020, 6). La suppression ou la réduction de la prime constituerait, dans un tel schéma, un premier échelon de sanction. En cas d'échec patent, le remplacement du responsable de programme s'imposerait. Enfin, la performance d'un gestionnaire serait prise en considération dans la définition de la suite de sa carrière (Bassères et Pacaud, 2020, 229, proposition 5.2).

OSER ENFIN LA CONFIANCE PAR UNE RÉORIENTATION DES CONTRÔLES ET LE DÉVELOPPEMENT DE LA RESPONSABILITÉ MANAGÉRIALE NÉCESSITERA UNE REMISE EN CAUSE PROFONDE DES PARADIGMES ACTUELS DE LA RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS

Accroître les marges de manœuvre des gestionnaires publics, réorienter les contrôles et développer la responsabilité managériale

Les fondateurs de la LOLF n'ont jamais confondu gestion publique et gestion privée. Ils n'ont donc jamais pensé qu'une transposition d'une gestion vers l'autre serait une option (Lambert et Migaud, 2006, 11-14). Simplement, il a été considéré que la culture du résultat et les leviers managériaux expérimentés dans le privé peuvent inspirer la sphère publique.

Oser la confiance suppose donc d'offrir plus de marges de manœuvre aux gestionnaires publics. La voie de la pluriannualité est nécessaire, car l'action publique se déploie selon un cycle qui ne tient pas compte du calendrier grégorien (Bassères et Pacaud, 2020, 26). Elle invite à la contractualisation entre les ministères gestionnaires et le ministère des comptes publics, afin de renforcer la confiance entre les deux administrations. Les aléas survenant en gestion devraient être examinés avec une transparence exigeante. La mise en place d'un tel système suppose une cartographie des risques, l'instauration d'une gouvernance adaptée et l'appropriation d'un contrôle interne de niveau équivalent à celui prôné par la direction du budget. Pour donner une force symbolique à cette nouvelle alliance, les services du contrôle budgétaire ministériel seraient intégrés au ministère gestionnaire : la date du 1^{er} janvier 2025 doit être fixée pour cette bascule, afin que les administrations puissent adapter leur pratique en adéquation avec cette nouvelle logique. La budgétisation initiale devrait enfin en ressortir plus sincère et globale, avec une fongibilité réelle hors dépenses de personnel.

Dans cette perspective, si le principe soi-disant cardinal de séparation des ordonnateurs et des comptables doit être respecté, il ne peut plus rester un dogme nuisible lorsqu'il oblige à des contournements administratifs ou comptables lourds et coûteux. Des modèles d'organisation dérogatoires plus performants sont au contraire possibles : l'intégration des systèmes d'information en constitue un exemple significatif. Le droit doit donc être

adapté pour prévoir les possibilités de dérogation lorsque ses effets seront mieux assurés par d'autres moyens.

Le Parlement ne s'est pas saisi des possibilités que lui ouvrait la LOLF en matière d'évaluation de la performance de gestion

L'ambition de la LOLF comportait également la revalorisation du rôle du Parlement dans la gestion publique. Encore fallait-il que les parlementaires se saisissent de tous les pouvoirs qui ont été mis à leur disposition.

Le Parlement doit, vingt ans après l'adoption de la LOLF, réaliser que la Constitution de la V^e République ne lui confère que peu de compétences dans la construction budgétaire, mais qu'il dispose de pouvoirs plus étendus sur le contrôle. Les parlementaires ont une opportunité unique pour redonner sens à leur fonction par le suivi et le contrôle de la gestion publique (Lambert et Migaud, 2006, 13) : ils doivent, en loi de finances initiale, établir des critères sur lesquels ils évalueront les résultats des programmes qui leur sont soumis. Ainsi le gestionnaire saura sur quelle base sa responsabilité politique sera examinée.

Le Parlement doit se poser en interlocuteur permanent des responsables de programmes et organiser chaque année des auditions de reddition de compte pour apprécier leurs initiatives sur le modèle de la commission de contrôle budgétaire du Parlement européen. En cas de demande, il devra leur délivrer (ou refuser) des quitus pour leur gestion, qui vaudraient également pour le ministre de tutelle.

Le temps parlementaire étant si mesuré, une inversion pure et simple du temps consacré à la loi de finances initiale doit enfin s'opérer avec la loi de règlement. Cette mesure radicale délivrerait un message historique sur la place que le Parlement entend prendre dans le contrôle et l'évaluation de l'action publique. Elle s'imposerait comme une loi de résultat pouvant justifier des modifications de trajectoire initiale. La fonction parlementaire comme celle de gestionnaire gagneraient en réenchantement et en capacité à répondre de leurs missions.

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics doit être supprimée au bénéfice d'une responsabilité des gestionnaires publics

La question lancinante de la responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) doit être traitée avec sérénité et bonne foi de toute part. Elle n'a jamais été un modèle de justice et de responsabilité, la réforme de 2011⁶ l'ayant encore obscurcie (Girardi, 2017). Elle est donc en totale contradiction avec l'esprit de la LOLF : la protection de l'efficacité de l'action publique est incompatible avec une présomption de mauvaise foi des gestionnaires. Comment expliquer qu'aucune étude approfondie n'ait jamais été réalisée afin de comparer le coût des défaillances constatées et celui de toutes les procédures de prévention propres à la sphère publique ?

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) impose de « rendre compte »⁷, c'est-à-dire d'effectuer *l'accountability*, dont la traduction française doit s'entendre comme la reddition des comptes (Choffel et Aldrin, 2015). Contrairement à

6. Art. 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

7. Art. 15, DDHC : « La société a droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

l'esprit de la LOLF, la RPP est la quintessence du contrôle *a priori*, exhaustif et non hiérarchisé, du soupçon et de la répression. À chaque délit financier important en montant ou en déshonneur, les pouvoirs ont toujours tenté de répondre par des projets de textes, rarement adoptés, car excessifs et donc inapplicables. Comme l'a relevé le professeur Ludwig (1965), les régimes de responsabilité ont souvent échoué « par rigueur excessive des responsabilités au regard des irrégularités rarement commises par des fonctionnaires dans un intérêt contraire au service public et dont les traitements demeurent manifestement disproportionnés par rapport aux sommes parfois irrégulièrement engagées ». Dans le domaine de la gestion publique, les cas véritablement graves sont ceux qui résultent d'une intention délictuelle, comme la malhonnêteté : dans ce cas, la responsabilité pénale exerce son office.

Dans son acception actuelle, la RPP nuit à l'objectif de performance, alors que le contrôle interne et la normalisation par les systèmes d'information offrent des garanties suffisantes d'exhaustivité et de fiabilité des comptes. Elle doit donc être supprimée et les fonctions qu'elle exerce intégrées dans un nouveau régime. La crainte de la mise en jeu de la RPP contraint les comptables publics à produire un nombre important d'actes superflus et contre-productifs et peut les conduire devant la Cour des comptes pour des sommes et des enjeux parfois dérisoires. Cette situation éclaire la question controversée des remises gracieuses qui se justifient par la décision d'imposer la sélectivité au lieu de l'exhaustivité.

La RPP s'applique de surcroît aux seuls comptables alors que la grande majorité des manquements a pour origine une erreur de l'ordonnateur qui n'était pas identifiée en amont : selon le rapport Bassères, 56 % des manquements constatés par la Cour des comptes et 68 % de ceux relevés par les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) ont pour origine une faute de l'ordonnateur (Bassères et Pacaud, 2020, 303). Il en résulte un régime inadapté aux nouvelles fonctions des comptables publics (Le Clainche et Gaullier-Camus, 2020, 46-53). Ces derniers ont ainsi le sentiment de porter une responsabilité qui n'est pas la leur en matière de contrôle de légalité, renforcé par l'évolution de la jurisprudence en matière de fondement légal de la dépense.

La RPP n'encourage pas la performance du comptable public : elle ne prend pas en compte l'efficacité du recouvrement, la pertinence des plans de contrôles hiérarchisés ainsi que la qualité comptable (Bassères et Pacaud, 2020, 40). Elle n'encourage pas non plus celle de l'ordonnateur puisque celui-ci sait que la responsabilité repose *in fine* sur le comptable, censé corriger leurs erreurs éventuelles en dernier ressort. Au surplus, la sanction juridictionnelle entraîne des procédures lourdes pour un impact collectif et individuel quasiment inexistant.

Le caractère désuet de cette responsabilité a été reconnu d'une manière très révélatrice par le Gouvernement : dès le début de la crise liée au Covid-19 et corrélativement à la mise en place des mesures de soutien à destination des ménages et des entreprises, il a jugé nécessaire de préciser que l'état d'urgence sanitaire relevait d'un cas de force majeure⁸. L'objectif était de ne pas ralentir l'exécution des dépenses publiques urgentes, en levant toute crainte d'une appréciation ultérieure divergente du juge.

Il pourra être objecté que la RPP assure au comptable public une protection vis-à-vis de l'ordonnateur notamment en refusant de payer une dépense irrégulière (Bassères, 2006, 174). Cet argument, peu respectueux de l'honneur des comptables, tombe dès lors

8. Compte rendu du conseil des ministres du 25 mars 2020 relatif aux vingt-cinq ordonnances prises en application de la loi d'urgence n° 2020-290 du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

qu'un nouveau régime de responsabilité venant en remplacement visera les ordonnateurs au même titre que les comptables.

L'UNIFICATION DES RÉGIMES DE RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS PARACHÈVERA ENFIN LA CONSTRUCTION DE L'ÉTAT ET ANCRERA ENFIN L'ACTION PUBLIQUE DANS LA MODERNITÉ

Le nouveau paradigme de la responsabilité des gestionnaires publics doit éliminer les inconvénients des régimes précédents, répondre aux attentes légitimes manifestées par l'ensemble des acteurs et surtout être fidèle à l'esprit de la LOLF. Il devra donc encourager une gestion orientée vers les résultats plus que vers l'obsession de régularité et des fautes. En outre, ce nouveau régime doit uniquement s'appliquer aux infractions les plus graves, afin de ne pas se confondre avec les régimes disciplinaires.

Une responsabilité juridictionnelle unifiée

À la naissance d'un nouveau régime, la tentation peut être grande de chercher à satisfaire chaque acteur de la gestion publique au risque de ne convenir à personne. Il est peut-être encore plus séduisant de se conformer aux grands discours prétoriens et à la *doxa* dominante depuis deux siècles consistant à prétendre que le culte de la sanction contribue à la lutte contre la corruption⁹.

Il existe en revanche une forme de paresse morale à ne pas s'interroger sur l'amoncellement de procédures et de règles supposées empêcher tout risque de fraude. Le législateur ne doit pas renoncer à croire à la moralité des fonctionnaires, à leur éthique, à la préoccupation de la réputation de l'administration, à la loyauté et l'intégrité qui correspondent aux attentes de la société (Gérard, 2004). Cette dernière exige désormais du fonctionnaire qu'il devienne manager, efficace et soucieux de bonne gestion. En d'autres termes, il doit faire preuve de haute conscience professionnelle.

La solution correspondant le mieux à ce profil consiste à refonder un régime *ad hoc* unifié de responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics. Elle pourrait être engagée de manière conjointe – en tant que gestionnaires publics – devant une juridiction unique.

Cette unicité est rendue nécessaire par l'imbrication des procédures budgétaires et comptables des deux côtés de la gestion publique à partir de systèmes d'information souvent communs, la fonction financière de l'État disposant, par exemple, d'un flux opérationnel (*workflow*) continu dans Chorus. Elle est aussi un levier pour le futur (Bassères et Pacaud, 2020, 25) : l'unification permet ainsi de rendre cohérents la pratique budgétaire et le régime de la responsabilité juridictionnelle des ordonnateurs et des comptables, dont la cohésion est mise à mal lorsque les comptables ont le sentiment de subir une responsabilité qui n'est pas la leur. En ce sens, le rapport Bassères suggère de « basculer totalement vers un

9. Bien qu'il demeure des zones grises dans les dispositifs français de lutte contre la corruption, la France n'est pas dans les moins vertueux (Conseil de l'Europe, 2020).

régime de sanction, qui dès lors se doit d'être unifié entre ordonnateurs et comptables afin de pouvoir établir d'éventuelles responsabilités conjointes » (Bassères et Pacaud, 2020, 10).

Une responsabilité juridictionnelle unifiée suppose enfin de pouvoir saisir une juridiction unique, en l'espèce la Cour des comptes, siégeant dans une formation spécifique¹⁰. Le parquet général serait autorisé à engager des poursuites contre les différents acteurs de la chaîne financière pour les mêmes faits au cours de la même procédure, sur la base d'une jurisprudence harmonisée et cohérente pour tous et des responsabilités de chaque acteur définies *ex ante*.

Un régime étendu aux ministres et élus locaux

Ce nouveau régime de responsabilité devrait donc comporter une originalité : il concernerait tous les acteurs, y compris les ministres et les élus locaux. Si l'expérience enseigne que la responsabilité politique est délicate à mettre en jeu, la montée en puissance de la responsabilité pénale interroge. Or, « le meilleur remède à la pénalisation excessive, c'est la réactivation de la responsabilité politique » (Degoffe, 1998, 435 et 466). Celle-ci vise moins la sanction qui résulte plutôt du suffrage que la transparence de la gestion publique et la mise en place d'un débat contradictoire relatif aux fautes de gestion. En raison de leur légitimité politique, ils devraient répondre de leurs décisions devant le Parlement, sur un rapport spécial d'information adressé par la Cour des comptes aux présidents de commissions des finances des deux chambres. Évidemment, le Parlement ne se verrait pas confier une fonction juridictionnelle : il serait uniquement alerté afin que sa fonction de contrôle puisse s'exercer sur le cas considéré. Dès lors que les saisines porteraient uniquement sur des dysfonctionnements dont les conséquences sont significatives, l'analyse de la défektivité de la gestion relèverait plutôt de la mission de contrôle du Parlement.

Le pouvoir immunitaire des lettres de couverture qui exonèrent de poursuites le fonctionnaire ayant agi sous couvert d'un ordre écrit de son supérieur hiérarchique serait maintenu. Souvent dénoncées en raison du soupçon de légèreté qui pèse sur elles, ces lettres méritent toutefois un examen approfondi à la lumière de l'évolution du rôle du comptable. Si le régime de responsabilité auquel il est soumis l'oblige à bloquer l'opération conforme à l'intérêt général, mais contraire au droit, c'est la performance de l'ensemble du système qui se trouve menacée. Il apparaît donc logique de couvrir le comptable de l'entorse éventuelle faite à la lettre de la norme pour permettre à l'action d'être réalisée, la responsabilité de l'ordonnateur se substituant alors à celle du comptable. Afin que cette pratique, impossible à supprimer, sorte de son opacité, elle devrait faire l'objet d'une traçabilité incontestable sur sa date et son ampleur. L'information serait transmise à la direction du budget, non pour avis ou contrôle, mais pour constituer une preuve de non-dissimulation d'une décision conçue comme de bonne gestion, dans l'hypothèse d'un contentieux porté devant la Cour des comptes. L'article L. 312-1 du CJF serait adapté pour soumettre l'auteur de la lettre au régime de responsabilité de l'agent.

S'agissant du régime s'appliquant aux élus locaux, l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF) serait étendu aux irrégularités juridiques pour lesquelles seraient distingués les « recommandations » et les « rappels d'obligations juridiques » : les

10. Le projet de loi de finances pour 2022 semble aller en ce sens en ce qu'il prévoit dans son exposé des motifs : « La Cour des comptes sera la juridiction en charge de la répression des infractions en première instance, une juridiction d'appel sera mise en place tandis que les pourvois en cassation resteront du ressort du Conseil d'État. »

CRTC pourraient mettre en demeure les collectivités concernées de les régulariser et faire arbitrer le différend par les juridictions administratives, comme proposé par le rapport Bassères dans sa proposition 6.2 (Bassères et Pacaud, 2020, 231). Il est à regretter toutefois que cette perspective n'ait pas été retenue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022 (Damarey, 2021a).

Un régime de responsabilité managérial doit enfin s'établir progressivement à l'initiative propre du Parlement, comme il l'a fait pour fonder la LOLF. Les lettres de mission de toute autorité à ses subordonnés doivent fixer clairement les objectifs et les modalités pour rendre compte de l'exécution. Leur généralisation, leur formalisation et leur publication à destination de la commission des finances des deux chambres contribueront par la pratique à une meilleure compréhension des citoyens du fonctionnement public, de ses difficultés, comme de ses nombreuses avancées.

Le régime de sanction de la gestion de fait ne connaîtrait pas de changement.

Un régime unifié pour les seules fautes graves

Le régime unifié de responsabilité de l'ensemble des gestionnaires publics s'appliquerait aux seules fautes graves provoquant des préjudices financiers significatifs. Il est craint que cette nouvelle définition limite les marges de manœuvre du juge financier et la possibilité d'engager effectivement la responsabilité financière des gestionnaires (Damarey, 2021b). Les fautes sanctionnables sont toutefois clairement identifiées. La compétence de l'actuelle CDBF est limitée à certaines fautes dont la liste est établie depuis la loi du 25 septembre 1948, catégorisées désormais aux articles L. 313-1 à -7-1 du CJF. Cette liste comprend en outre la violation des règles du droit budgétaire et de la comptabilité publique, l'octroi d'un avantage injustifié à autrui au préjudice du Trésor ou des organismes intéressés et l'inexécution des décisions de justice. Aucune mention de la faute de gestion en tant que telle ne figurait dans la loi et les jugements portant sur ce fondement, sur la seule base jurisprudentielle, doivent être encadrés et limités. La CDBF contrôlait ainsi uniquement la régularité juridique de l'acte de gestion, sans se préoccuper des exigences d'efficacité et de performance que la LOLF avait voulu introduire.

La Cour des comptes serait la juridiction en charge de la répression des infractions en première instance. Une juridiction d'appel serait composée selon des modalités comparables à la CDBF actuelle, avec des magistrats de la Cour des comptes comme du Conseil d'État, ce dernier demeurant *in fine* la juridiction de cassation. Elle comporterait également des personnalités qualifiées (Bassères et Pacaud, 2020, 13). Une évolution en ce sens, qui est celle actuellement proposée par le Gouvernement ¹¹, pourrait consister en la création d'une formation de jugement mixte présidée par le premier président de la Cour des comptes et composée de quatre membres du Conseil d'État, quatre membres de la Cour des comptes et deux personnalités qualifiées désignées pour leur expérience dans le domaine de la gestion publique.

Ce nouveau régime unifié aurait également le mérite d'ancrer définitivement et sans ambiguïté la Cour des comptes dans la catégorie des institutions supérieures de contrôle indépendantes. Or, l'existence d'une responsabilité propre à la gestion publique ne va pas de soi : seuls sept pays européens ont mis en place une institution supérieure de

11. <https://www.acteurspublics.fr/articles/olivier-dussot-il-ny-a-pas-de-regression-avec-la-reforme-de-la-responsabilite-des-gestionnaires-publics>

contrôle juridictionnelle (Damarey, 2020, 106). La Cour serait dotée de nouvelles compétences dans l'exercice de sa mission de transparence et de reddition des comptes : elle est non seulement en charge de l'audit des recettes, des dépenses, des actifs et passifs publics, mais devrait vérifier la qualité et crédibilité de l'information financière produite par le pouvoir exécutif. Et contrôler que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière », conformément à l'article 47-2 de la Constitution, en restituant une agrégation des comptes publics actuellement toujours fragmentés en sous-secteurs. Ce nouveau régime renforcerait enfin son habilitation à assister le Parlement dans sa mission de contrôle. L'indépendance est fondamentale dans un pays qui traditionnellement accorde autant d'importance aux prévisions budgétaires et si peu au contrôle de l'exécution.

Un projet d'ordonnance qui s'annonce décevant

À l'heure où s'écrivent ces lignes, un projet d'ordonnance relatif au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics est soumis par le Gouvernement à la consultation des acteurs. S'il est impossible, à ce jour, d'en prévoir l'issue, le projet n'annonce pas le souffle espéré en demeurant dans la veine des précédentes lois. S'il résout de réelles difficultés en supprimant par exemple la RPP et en ne visant que les fautes graves dès lors que les préjudices financiers sont significatifs, il n'initiera pas la révolution pourtant tant attendue. D'une part, la logique reste conçue exclusivement sous l'angle de la faute et de la sanction : il n'est nulle part fait mention du concept de bonne foi, du principe de confiance *a priori* reconnu aux gestionnaires, ni de bonne gestion publique. D'autre part, il n'est accordé aucune place à la responsabilité managériale. Enfin, la question des ministres et des élus reste éludée. Un sentiment d'incomplétude et d'insatisfaction gagne *in fine* le lecteur à la lecture du projet. Il est à espérer qu'il s'amende dans le sens d'une conception visionnaire de l'action publique moderne afin de lever définitivement les freins qui entravent les capacités d'action des gestionnaires.

CONCLUSION : LA CONFIANCE COMME VECTEUR DU RÉENCHANTEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE

La France se distingue par sa propension à manifester en permanence sa volonté de réforme et de transformation, et à se trouver continûment des motifs pour en reporter les effets. Il est temps cependant de déclencher la deuxième révolution copernicienne de notre cadre budgétaire. Alors que le gouvernement ne cesse de promouvoir « un État au service d'une société de confiance »¹², notre pays ne peut pas laisser persister au sein de son système administratif un principe de défiance *a priori* quand il promet aux citoyens d'instaurer avec eux un principe de confiance. Il y va de sa crédibilité et sa légitimité¹³.

12. . V., en ce sens, la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

13. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/04/08/intervention-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-loccasion-de-la-convention-managériale-de-letat>

Le temps est donc sans doute venu, vingt ans après l'adoption de la LOLF, de s'interroger lucidement sur l'efficacité de la sanction comme moyen de prévention contre les infractions financières, sans paralyser les gestionnaires. La voie de l'autosurveillance, de la surveillance multilatérale entre les acteurs, l'adoption de codes déontologiques et éthiques, la sévérité des sanctions pénales pour les fautes volontaires méritent d'être osées. Elles ne peuvent pas, de toute évidence, produire moins de fruits que le système existant. Mais l'acte de foi, la confiance résultant de cette réforme peut participer au réenchâtement dont l'action publique a tant besoin pour se transformer et répondre aux défis du siècle qui s'avance. L'État n'a donc plus le choix : le temps de la confiance a sonné et ne peut plus être différé.

Bibliographie

- Arthuis, J. (2003), *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances relatif à la mise en œuvre de la LOLF*, juillet, p. 80.
- Bassères, J. (2006), « L'avenir du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, le point de vue du directeur général de la comptabilité publique », *Revue du Trésor*, p. 174.
- Bassères, J., Pacaud, M. (2020), *La responsabilisation des gestionnaires publics*, juillet.
- Choffel, D. et Aldrin, J. (2015), « Réflexions autour de la notion d'«*accountability*» à travers l'application d'une grille d'analyse sur deux études de terrain en management public », *Gestion et management public*, vol. 4/1, n° 3, p. 45-58.
- Conseil de l'Europe (2020), Greco, *Rapport d'évaluation sur la France*, janvier 2020, n° 2 et 3, p. 4.
- Damarey, S. (2020), *Régimes de responsabilité financière des gestionnaires publics. Analyse comparée*, 15 avril 2020. p. 106.
- Damarey, S. (2021a), « Le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics : un projet vidé de sa substance », *Dalloz Actu*, octobre 2021.
- Damarey, S. (2021b) « Régime de responsabilité financière des gestionnaires publics : une réforme en trompe-l'œil », *AJDA*.
- Degoffe, M. (1998), « La responsabilité pénale du ministre du fait de son administration », *RD publ.*, p. 435 et 466.
- Flizot, S. (2013), « La création de la Cour de discipline budgétaire et financière : enjeux et débats » in Bezes, P., Descamps, F., Kott, S., Tallineau, L. (éds.), *L'invention de la gestion des finances publiques. Volume II : Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, p. 347-380.
- Gérard, E. (2004), « La déontologie, l'éthique et les obligations légales et réglementaires des archivistes français », *La gazette des archives*, n° 196, p. 1-25.
- Girardi, J.-L. (2017), « Les incertitudes nées de l'application de la réforme du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics », *Gestion & Finances publiques*, vol. 2, n° 2, p. 89-96.
- Groper, N. (2009), *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Dalloz Référence, décembre, p. 26.
- Jacomet, R. (1947), « Discipline budgétaire », *Revue politique et parlementaire*, n° 192-193, juillet-décembre, p. 35.

- Lambert, A., Migaud, D. (2005), *La mise en œuvre de la LOLF, rapport au Gouvernement*, septembre.
- Lambert, A., Migaud, D. (2006), «La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'État», *Revue française d'administration publique*, vol. n° 117, n° 1, p. 11-14.
- Lasserre, B. (2019), vice-président du Conseil d'État, *Discours à l'occasion du colloque conjoint entre la Cour des comptes et le Conseil d'État relatif à la responsabilité des gestionnaires publics*, 18 octobre 2019.
- Le Clainche, M., Gaullier-Camus, F. (2020), «La responsabilité des gestionnaires publics : quelles réformes?», *Gestion & Finances publiques*, vol. 3, n° 3, p. 46-53.
- Ludwig, R. (1965), «Nature juridique et étendue des attributions de l'ordonnateur secondaire», *RSF*, p. 667.
- Vedel, G. (1949), «La responsabilité des administrateurs devant la Cour de discipline budgétaire et financière», *Revue de science et de législation financière*, p. 133.
- Woerth, E., Saint-Martin, L. (2019), *Rapport déposé en conclusion de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF*, septembre, p. 18.