

INSP Recherche
Actes de colloque

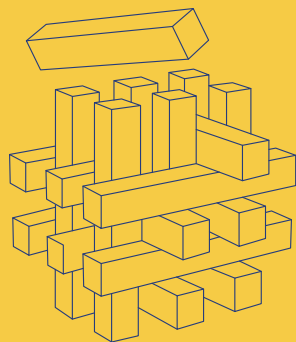
La responsabilité financière des gestionnaires publics

Ouvrage dirigé par

Céline Husson-Rochcongar
Sébastien Kott

INSP
Institut national
du service public

La Documentation
française



Sommaire

Avant-propos

La Société, l'Administration et le « gestionnaire public ».
Ou comment l'étude d'une notion saisie par le droit permet d'éclairer
les évolutions contemporaines de l'action publique9
Céline HUSSON-ROCHCONGAR

Discours d'ouverture31
Louis GAUTIER

PREMIÈRE PARTIE

Justiciables et responsables37

Un mouvement général d'amélioration du contrôle juridictionnel
de l'action de l'État.....39
Christophe CHANTEPY

Qui est justiciable ?43
Gilles MILLER

Non-justiciabilité et exemption de responsabilité49
Marie-Odile ALLARD

Les infractions, entre continuité et changement.....57
Thierry SAVY

La faute de gestion dans le cadre de la responsabilité financière
des gestionnaires publics65
Christophe PIERUCCI

DEUXIÈME PARTIE

Management public et responsabilité : le rôle de chacun75

Un espace libéré pour le développement
de la redevabilité managériale77
Mélanie JODER

La finalisation de l'obligation comptable de l'État.....83
Sébastien KOTT

Management et responsabilité.....93
Nicolas GROPER

| | |
|--|-----|
| Gestionnaire et juge | 103 |
| Maïa WIRGIN | |
| De la RPP à la RFGP, vers une culture du risque ? | 107 |
| Sophie MAHIEUX | |
| L'imputabilité de la faute du point de vue des directeurs d'hôpitaux | 111 |
| Marie-Noëlle GÉRAIN BREUZARD | |
| L'appréciation de la responsabilité individuelle : les enseignements de la jurisprudence de la CDBF et les perspectives du nouveau régime | 117 |
| Emmanuel GLIMET | |

TROISIÈME PARTIE

Juger les gestionnaires : une complémentarité en évolution

| | |
|--|-----|
| La réforme de la responsabilité des gestionnaires publics : le pari de la confiance | 123 |
| Claire LANDAIS | |
| L'union des juridictions pour l'ordre public financier | 129 |
| Jean-François BOHNERT | |
| Des pistes de coopération fructueuse dans un dispositif rénové | 135 |
| Olivier CHRISTEN | |
| Le principe <i>Ne bis in idem</i> devant la Cour européenne des droits de l'homme | 143 |
| Mattias GUYOMAR | |
| L'orientation des dossiers et le rôle du ministère public | 149 |
| Alice BOSSIÈRE | |
| Juger les gestionnaires publics : une complémentarité en évolution ? | 157 |
| Marie-Aimée GASPARI | |

QUATRIÈME PARTIE

Les droits des justiciables

| | |
|--|-----|
| Une opportunité historique de modernisation de la gestion financière publique | 167 |
| Jérôme FOURNEL | |

| | |
|--|-----|
| Les garanties accordées aux justiciables de la chambre du contentieux | 173 |
| Jean-Yves BERTUCCI | |
| De la juridictionnalisation de la procédure à la modélisation du procès | 183 |
| Ariane MEYNAUD-ZEROUAL | |
| Assurer la défense des gestionnaires publics | 193 |
| René SÈVE | |
| Le rôle de l'avocat : de sa saisine à l'ouverture de la phase d'audience..... | 205 |
| Florent GAULLIER-CAMUS | |
| Les droits des justiciables : le rôle de l'avocat auprès des gestionnaires publics dans le cadre de l'audience puis de l'exercice des voies de recours | 219 |
| François MOLINIÉ | |
| Discours de clôture | 225 |
| Pierre MOSCOVICI | |

ANNEXES

ANNEXE 1

| | |
|---|-----|
| Programme du colloque « Gestionnaires publics. Quelle responsabilité financière ? », 8 novembre 2023 | 235 |
|---|-----|

ANNEXE 2

| | |
|--|-----|
| Direction des affaires criminelles et des grâces, circulaire sur les relations entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières, 29 juin 2023. | 259 |
|--|-----|

ANNEXE 3

| | |
|--|-----|
| CNFPT et DGFIP, « Maîtriser les risques financiers et comptables dans une petite commune », livret, mai 2023..... | 277 |
|--|-----|

ANNEXE 4

| | |
|---|-----|
| Parquet général près la Cour des comptes, « Le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP) », Mémento, novembre 2023. | 309 |
|---|-----|

Avant-propos

La Société, l'Administration et le « gestionnaire public ».

Ou comment l'étude d'une notion saisie par le droit permet d'éclairer les évolutions contemporaines de l'action publique

Céline HUSSON-ROCHCONGAR

Directrice de la recherche de l'INSP

« *La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.* » Sur l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen repose aujourd'hui encore l'essentiel de la conception française du service public. En effet, cette formule concise révèle la raison d'être de l'Administration en soulignant son utilité politique et sociale par-delà ses missions administratives les plus concrètes et à travers elles.

En plaçant l'Administration directement au service de la Société, elle traduit l'idéal révolutionnaire qui permettra la transformation d'une monarchie absolue en République fondée sur des valeurs qui continuent à résonner à travers le monde. Mais, plus encore, en plaçant l'Administration directement au service de la Société, elle en fait l'instrument de cette transformation et confie à l'État la charge de ce que Saint-Just nommera « *une République véritable* »¹, c'est-à-dire susceptible d'incarner, de défendre et de faire exister réellement pour tous les citoyens – et plus tard également pour toutes les

¹ Louis Antoine de Saint-Just, *Rapport au nom des comités de salut public et de sûreté générale relatif aux personnes incarcérées*, prononcé à la Convention nationale avant l'adoption du décret du 8 ventôse an II.

citoyennes – l'idéal de Liberté, d'Égalité et de Fraternité qui porta la Révolution. Ainsi, en plaçant l'Administration directement au service de la Société, elle fait porter sur les agents publics la responsabilité de ce combat pour les valeurs révolutionnaires autant que la réalité de leur mise en œuvre concrète : elle les érige en gardiens de ce patrimoine commun d'idéal, qu'ils ont à la fois pour mission de défendre et de faire prospérer.

Avec le passage du temps et la structuration progressive des services publics, l'émergence de « lois » et de grands principes, et le raffinement progressif des domaines de compétence de l'Administration, notre regard s'est peut-être éloigné de ce point de vue permettant de saisir le fonctionnement de l'État comme un tout à travers sa raison d'être renouvelée et d'en envisager les mutations, passées comme en cours. État-gendarme, État-providence, État-manager... la chose publique évolue et nous avons progressivement qualifié ses évolutions en fonction des moyens – notamment financiers – dont l'Administration s'est peu à peu dotée pour remplir ses missions ; en fonction des moyens *dont on l'a peu à peu dotée* pour remplir les missions *dont on l'a peu à peu chargée*. En effet, la manière dont on envisage les relations entre Administration et pouvoir politique influe sensiblement sur celle dont on est susceptible de rendre compte de cette évolution : peut-on saisir l'État comme un tout ou doit-on se contenter d'en envisager séparément les différentes structures ?

Sauf à ce que cela soit dans un contexte international (où l'on s'attache avant tout au principe d'égalité souveraine entre les États), considérer l'État comme formant un tout, dans une perspective moniste, tient souvent davantage du symbole ou de l'anathème que de l'analyse. Celles et ceux qui sont au plus près de sa gouvernance – tant politique que technique – l'évoquent et l'invoquent bien sûr quotidiennement en tant que projet politique et/ou évidence structurelle. Il y va de leur légitimité, qu'elle soit démocratique ou gestionnaire, tout autant que de la possibilité même de mener à bien leurs missions respectives en en définissant les lignes directrices. Au contraire, ce n'est guère que pour relever des insuffisances ou dénoncer un périmètre jugé inadapté que ses détracteurs évoquent quant à eux « l'État » en saisissant par ce seul mot l'ensemble de ses structures politico-administratives. Il en va également de leur légitimité, en tant qu'ils affichent une position contestataire du pouvoir en place, dans la mesure où cela leur permet de s'en distancier.

Dans une approche scientifique, chercher à analyser les structures politico-administratives qui font l'État amène au contraire à tenter de les distinguer, afin de mieux saisir les conditions d'émergence et le fonctionnement de chacune. « État politique » et « État gestionnaire » sont alors considérés séparément : d'un côté, les institutions qui décideraient, de l'autre, celles qui mettraient en œuvre les décisions. De plus en plus attentives à des

raffinements de précision, les études techniques juridiques² – notamment en droit constitutionnel et administratif – finissent ainsi parfois par donner l'illusion d'une ligne de fracture, comme si les unes et les autres pouvaient s'envisager de façon étanche. Lorsque ce n'est pas le cas, « État politique » et « État gestionnaire » sont souvent implicitement considérés sur le mode de la *confrontation*, notamment à travers le principe de séparation des pouvoirs, qui en autorise une lecture certes dualiste mais essentiellement « défensive ». En finances publiques, cette approche disciplinaire va jusqu'à induire des réflexions autour d'un supposé conflit de légitimité entre ceux qui décident de l'utilisation de l'argent public, ceux qui la mettent en œuvre pour faire fonctionner l'État et ceux qui en contrôlent le bon usage, alors que ces trois fonctions s'avèrent étroitement imbriquées du fait des multiples interactions existant entre institutions au sein du système financier³.

Dans une perspective rendue nécessairement interdisciplinaire par la complexité des processus étudiés, partir d'une *analyse de terrain de l'action publique* pour tenter de suivre les méandres de ses évolutions amène, dès lors, à devoir passer constamment d'une rive à l'autre, de la décision politique à sa mise en œuvre technique, à travers les prismes successifs de l'élaboration des politiques publiques puis de leur(s) évaluation(s), de leur(s) ajustement(s), de leur(s) réorientation(s) et parfois de leur abandon... jusqu'à l'impulsion d'autres orientations ou à l'élaboration d'autres dispositifs. Ainsi, assumer scientifiquement la complexité de l'action publique invite à considérer les institutions politiques et administratives sur le mode de la *complémentarité*, en tenant compte des interactions entre acteurs et des rétroactions existantes d'une décision à l'autre, d'une procédure à l'autre, d'un dispositif à l'autre. À la fois attentive aux enjeux théoriques et soucieuse de ne pas s'y perdre, une telle approche ouvre donc sur une perspective toujours dualiste mais plutôt « collaborative » : plonger dans les arcanes de chaque dispositif permet de comprendre le fonctionnement de la grande machinerie publique, par l'étude de ses aspects techniques ; mais s'extirper de cette technicité constitue en contrepoint la condition nécessaire au recul critique qui, seul, permet d'en saisir la cohérence d'ensemble. D'incessants allers-retours entre ces deux niveaux d'analyse s'imposent donc pour tenter d'analyser à *l'échelle de l'action publique* ce qui se joue dans chaque nouvelle réforme.

² C'est vraisemblablement moins le cas en sociologie de l'administration publique ou des politiques publiques, comme en témoignent des analyses telles que celle de Jean-Michel Eymeri-Douzans, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Jacques Lagroye (dir.), *La Politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 47-77.

³ Céline Husson-Rochongar (dir.), *La Légitimité en finances publiques*, Paris, Mare & Martin, Droit & gestions publiques, 2022.

C'est dans cette perspective que s'inscrivent les échanges dont cet ouvrage rend compte, avec pour objectif d'éclairer l'action publique de terrain grâce à la réflexion scientifique. Qu'en est-il, en effet, de la réforme portée par l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 ? Comment comprendre aujourd'hui ce qui se joue dans la substitution d'un régime unifié de responsabilité financière des gestionnaires publics à l'ancien système fondé sur la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics et sur l'examen assuré par la Cour de discipline budgétaire et financière ? Comment ce tournant opéré grâce à la notion de *gestionnaires publics* affecte-t-il le lien entre juridictions financières et pénales ou encore les droits et obligations des justiciables ? S'agit-il d'une révolution ou d'un prolongement attendu de réformes antérieures ? Par-delà les enjeux internes à la Cour des comptes et la reconfiguration de l'architecture judiciaire, c'est le dispositif de contrôle de la responsabilité des managers publics qui évolue et, avec lui, notre conception de l'Administration, à travers une forme d'« officialisation » de ce qui constitue la gestion publique.

Ce sont ces évolutions qu'il s'agit d'examiner dans cet ouvrage, fruit d'une collaboration inédite entre le Parquet général près la Cour des comptes et la Direction de la recherche de l'Institut national du service public. Pour le Parquet général, il s'agit de s'adresser directement aux justiciables des juridictions financières, dans une perspective surtout explicative, afin de « transformer l'essai » de la réforme et de « prendre la main », y compris sur les juridictions elles-mêmes, en exposant sa lecture de l'ordonnance et du nouveau régime de responsabilité qu'elle institue, contribuant ainsi à l'ordre public financier dont il est l'un des acteurs clés. Pour la Direction de la recherche de l'INSP, il s'agit d'éclairer scientifiquement cette démarche – qui relève autant de la pédagogie sur l'action publique que de l'action publique elle-même – en y introduisant une dimension réflexive destinée à faciliter une montée en généralité : mettre à disposition des universitaires, des praticiens et du grand public la lecture qu'en livrent les acteurs publics immédiatement concernés, c'est permettre la confrontation entre discours des praticiens de l'action publique et discours des analystes de l'action publique⁴ pour apprendre de leur complémentarité.

Le premier objectif de cet ouvrage est donc d'expliquer le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics ainsi que ses conséquences pour les justiciables, et de montrer comment il modifie les équilibres, tant entre juridiction financière et autorité pénale, que plus largement entre contrôle juridictionnel et judiciaire de type « externe » et contrôle administratif

⁴ Max Weber, *Le Savant et le politique*, Paris, Plon, Bibliothèques 10/18, 1959 [1919].

de type « interne ». Toutefois, en filigrane, cet ouvrage vise également un second objectif : en documentant un tournant important dans l'évolution de l'action publique contemporaine, il s'agit également, par une mise en abyme, de donner à voir comment l'introduction d'une dimension scientifique dans les formations destinées aux futurs cadres de l'État vise à éclairer non seulement la *compréhension* de l'action publique mais aussi sa *conduite*. Car l'INSP cherche, grâce à sa Direction de la recherche, à doter ses nouveaux publics d'une compétence inédite leur permettant de mobiliser la science au service de la Société... qui pourrait alors désormais leur en demander compte.

LA MISE EN PLACE D'UN RÉGIME UNIFIÉ DE RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS, RÉFORME CLÉ DE L'ACTION PUBLIQUE CONTEMPORAINE

Avec l'ordonnance du 23 mars 2022, responsabilités pénale, financière et managériale (mais aussi responsabilité politique des élus, que l'on ne peut raisonnablement envisager de manière totalement distanciée de l'administration elle-même dès lors qu'il leur appartient de la rendre possible et de la faire évoluer) s'entremêlent désormais en un étroit filet, destiné à préserver l'intérêt général, qui se trouve ainsi protégé à la fois *par* les agents publics et *contre* leurs errements, qu'ils soient ou non conscients ou volontaires – le tout dans le respect de leurs droits et libertés individuels. Comment comprendre cette évolution du régime de responsabilité s'appliquant à celles et ceux qui sont en charge de la chose publique ? Sans déflorer les contributions réunies dans cet ouvrage mais pour réinscrire les discours des différents acteurs dans le cadre plus large de l'action publique et de ses transformations, il est possible de souligner trois aspects importants.

Le repositionnement de la Cour des comptes au sein de l'architecture judiciaire de la République : une complémentarité renouvelée

Tout d'abord, dans cette évolution contemporaine, les juridictions financières semblent tenir le premier rôle, la Cour des comptes assumant plus que jamais le rôle de « vigie » revendiqué par son Premier Président, Pierre Moscovici⁵. D'une part, sur le plan structurel, marquant la fin de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public et de la Cour de discipline budgétaire et financière, le nouveau régime de sanction unifié renforce l'articulation entre Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes *via* leurs fonctions répressives, puisque les procureurs financiers des

⁵ *Rapport d'activité 2022 de la Cour des comptes*, présentation sur le site officiel de la Cour des comptes.

secondes assistent désormais le Parquet général près la première et que les magistrats des CRTC siègent à parité avec ceux de la Cour dans sa nouvelle chambre du contentieux.

D'autre part, et surtout, sur le plan matériel (et jurisprudentiel, avec l'installation de la chambre du contentieux), en posant la question de la distinction *in concreto* entre ce qui sera jugé comme constitutif d'un délit ou comme relevant de la responsabilité managériale d'un gestionnaire public dans le cadre d'une recherche de performance difficile à qualifier juridiquement, ce nouveau régime implique bien sûr également le renforcement des relations entre autorité judiciaire et juridictions financières en vue de l'établissement de la plus grande cohérence possible entre deux régimes de poursuite différents.

Du point de vue des justiciables, face à un enchevêtrement potentiel des responsabilités perçu comme un risque, en dépendent aussi bien le respect de la sécurité juridique que celui du principe de légalité, à travers le principe *non bis in idem* (respectivement garantis – notamment – par les articles 6 et 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales). Mais, du point de vue judiciaire, c'est avant tout une question d'efficacité de la lutte contre les atteintes à la probité grâce à une possibilité d'améliorer la circulation des informations échangées entre les diverses institutions parties prenantes, comme en témoigne la nouvelle circulaire du garde des Sceaux du 29 juin 2023 ordonnant les relations entre autorité judiciaire et juridictions financières, qui constate que « *[c]e nouveau régime ouvre de nouvelles perspectives d'échanges et de stratégies, démontrant une fois de plus l'intérêt d'un dialogue permanent entre les ministères publics des deux ordres de juridiction* »⁶.

Ainsi, ce n'est pas seulement l'évolution des missions de la Cour des comptes qui mérite d'être interrogée dans l'analyse de cette réforme mais plutôt la manière dont la Cour se trouve en fait « repositionnée » au sein de l'architecture judiciaire de la République, toujours sur le mode de la complémentarité entre institutions, mais une complémentarité renouvelée. Prolongeant

⁶ « *Fruit du travail conjoint entre le Parquet général près la Cour des comptes, des procureurs financiers près les chambres régionales des comptes, des magistrats judiciaires de parquets de différents degrés de juridiction et de la direction des affaires criminelles et des grâces* », la circulaire CRIM2023-7/G3 du 29 juin 2023 vient remplacer celle du 10 décembre 2014 avec « *pour ambition d'accompagner la mise en œuvre de politiques pénales volontaristes et d'affermir les liens entre autorité judiciaire et juridictions financières* » par la mise en avant de « *bonnes pratiques* » et le tissage d'un « *dialogue étroit et constructif [...] au soutien de lignes d'articulation renouvelées* ». Le document s'inscrit dans « *le constat [...] d'un rapprochement avéré entre les deux ordres de juridiction, qui s'opère toutefois de manière inégale à l'échelle du territoire [...] dans un paysage juridictionnel dense dans lequel s'articulent l'action des parquets de droit commun avec celle des différentes juridictions spécialisées [pôles économiques et financiers, juridictions interrégionales spécialisées, parquet national financier, juridiction nationale de lutte contre le crime organisé et parquet européen]* ».

la réforme introduite par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, dont elle constitue en quelque sorte un second temps, la réforme visée par l'ordonnance de 2022 doit se lire également comme une nouvelle manifestation, ou un nouveau reflet, de l'évolution progressive de l'action publique sur le temps long⁷, au même titre que les métamorphoses successives des missions de la Cour dans son rôle d'assistance aux pouvoirs publics et d'information des citoyens, même si elle conserve pour cela son statut originel de juge financier, élément d'autant plus essentiel qu'il constitue le socle sur lequel repose la légitimité de la diversification ultérieure de ses missions⁸.

Une modification des équilibres entre contrôle juridictionnel et judiciaire et contrôle administratif interne, nouvelle garantie de l'État de droit ?

Ensuite, reposant sur la sanction des fautes de gestion d'une certaine gravité, le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics se traduit également par le renforcement des procédures de contrôle administratif interne, à travers ce qu'André Barilari, inspecteur général des finances et président du Comité interministériel d'audit des programmes, considérait dès 2005 comme « une chaîne » de gestionnaires publics (entendus au sens de « responsables de programme », « acteurs de la dépense publique » ou « managers opérationnels ») « *qui "contractualisent" avec le niveau supérieur sur une enveloppe de moyens et des cibles de résultat et sont libres d'élaborer et d'appliquer les plans d'action adaptés pour atteindre ces objectifs* »⁹. En fait, l'ordonnance de 2022 invite même à considérer les gestionnaires publics plus largement qu'il ne le faisait alors en envisageant que cette nouvelle responsabilisation concernerait trois catégories de décideurs publics : « *les responsables de programme, les gestionnaires de budget opérationnel de programme (BOP), les chefs d'unité opérationnelle* ».

En effet, se ramifiant très au-delà de la complémentarité renouvelée entre les différents aspects du traitement juridictionnel et judiciaire de la responsabilité des gestionnaires publics, la problématique de la réforme s'avère fondamentale pour l'action publique tout entière. C'est dans une perspective qui s'étend à l'évaluation des politiques publiques et désormais au contrôle de la bonne gestion publique qu'il convient d'envisager le triple objectif

⁷ Jacques Le Goff, *Un long Moyen-Âge*, Paris, Tallandier, 2004.

⁸ Nicolas Péhau, « Les trois figures du juge financier, du contrôleur et de l'expert : complémentarité ou concurrence des fonctions ? », in Céline Husson-Rochcongar (dir.), *La Légitimité en finances publiques*, op. cit., p. 252-269.

⁹ André Barilari, « Réforme de la gestion publique et responsabilité des acteurs », in Dossier « Vers la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics », *AJDA*, n° 13, 2005, p. 696 et s.

de régularité, d'efficience et d'efficacité de l'usage des fonds publics, sur lequel veille la Cour des comptes à travers ses quatre missions : contrôler la gestion de l'argent public à travers les comptes publics, évaluer les politiques publiques, juger les gestionnaires publics et certifier les comptes de l'État et de la sécurité sociale.

Reflétant le principe selon lequel la responsabilité endossée accompagne l'exercice d'un pouvoir et se mesure à son aune, la réforme implique donc de considérer la notion de *contrôle* dans toute son étendue. En replaçant le contrôle de l'exécution budgétaire¹⁰ dans le cadre plus vaste de la chaîne de responsabilité(s) qui constitue et caractérise l'action publique, elle s'envisage ainsi comme l'une des déclinaisons de la célèbre formule de Jhering : « *Ennemie jurée de l'arbitraire, la forme est la sœur jumelle de la liberté* »¹¹. En ce sens, et en dépit des inconnues qu'il ne manque pas de soulever, dans la mesure où il vise un renforcement de la cohérence entre procédures et une meilleure identification des responsabilités susceptibles d'être engagées, le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics issu de l'ordonnance du 23 mars 2022 apparaît, en son principe, comme un nouvel élément de garantie de l'État de droit.

Toutefois, s'inscrivant dans le prolongement de la LOLF et destinée notamment à en déployer la mise en œuvre, cette ordonnance déporte une partie essentielle du contrôle opéré du terrain de la normativité rationnelle-légale à celui de la performance managériale. Ce faisant, elle contribue à y introduire ce que l'on peut appeler une « logique floue » (*fuzziness*), dont le Pr. Amselek a constaté qu'il s'agit là d'un concept traduisant « *une prise de conscience beaucoup plus aiguë et pénétrante que par le passé du fait que la réglementation juridique, telle qu'elle est mise en vigueur dans nos sociétés, est une réalité aux contours indécis, irrésolus* »¹².

Certes, avec l'introduction d'un critère de performance dans l'évaluation de ce que peut être une « bonne » gestion publique – respectueuse du bon ordre financier¹³, au service du contribuable, du citoyen et de l'usager – la LOLF impliquait une responsabilisation accrue des acteurs de cette gestion, sa mise en œuvre ne pouvant dès lors « *déboucher sur une nouvelle gestion publique que si elle [était] assortie de mesures de rénovation du régime de*

¹⁰ Sébastien Kott, *Le Contrôle des dépenses engagées. Évolution d'une fonction*, Paris, CHEFF, IGPE, 2004.

¹¹ Rudolf von Jhering, *L'Esprit du droit romain dans les diverses phases de son développement*, Paris, A. Marescq, trad. de Meulenaere, 2^e éd., 1880, vol. III, p. 164.

¹² Paul Amselek, « La teneur indécise du droit », *RDP*, 1991, p. 1199-1216, sp. 1201.

¹³ Pour un rapprochement avec la notion d'ordre public : Jean-Philippe Vachia, « L'ordre public financier », *Archives de philosophie du droit*, 2015, t. 58, *L'Ordre public*, p. 85-104.

responsabilité des acteurs et agents publics »¹⁴. Lors de son discours de clôture du colloque organisé par la Cour des comptes *Finances publiques et responsabilité – l'autre réforme*, le 6 avril 2005, le Premier Président Philippe Séguin soulignait ainsi lui-même que les avancées « *ne concern[ai]ent encore qu'une partie du sujet (c'est-à-dire le régime de responsabilité propre aux comptables publics), et [que] c'[était] sans doute pour l'autre versant de la réforme, celle concernant le régime général de responsabilité des acteurs publics en matière budgétaire, financière et comptable, ce qui inclut les ordonnateurs, y compris locaux, qu'il rest[ait] le plus grand chemin à parcourir* »¹⁵.

Néanmoins, en vertu de la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, l'objectif de préservation de l'État de droit (ou de la *prééminence du droit*¹⁶) ne saurait être atteint qu'avec le respect d'une double condition : l'existence d'une norme qui en soit elle-même respectueuse, mais aussi une mise en œuvre de cette norme qui soit, elle aussi, conforme à son principe et ses procédures. De l'appropriation de l'ordonnance de 2022 par les gestionnaires publics et par leurs différents juges dépendra donc en réalité la réussite de l'exercice et la possibilité de saisir dans toute son ampleur cette réforme de « *la responsabilité des agents publics en matière financière* », à laquelle le Premier Président Séguin avait souhaité attacher toute son attention comme à une « *priorité* » dès la séance solennelle de son installation, y voyant un sujet qui n'était « *technique qu'en apparence* » mais s'avérait « *bel et bien politique, au bon sens du terme, et même, comme l'on dit aujourd'hui, citoyen* »¹⁷. C'est à ce prix seulement que le passage s'opérera de la *responsabilisation* des gestionnaires publics à leur *responsabilité*, de l'incantation politique à sa mise en œuvre juridique.

¹⁴ André Barilari, *art. cit.* Damien Catteau évoquait déjà, lui aussi, dans sa thèse la nécessité de « *relayer cette responsabilité managériale [introduite par la LOLF et la logique de performance] par d'autres formes de responsabilités, responsabilité politique et responsabilité financière* » (*La LOLF et la modernisation de la gestion publique. La performance, fondement d'un droit public financier rénové*, Paris, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2007, § 347, p. 243).

¹⁵ Philippe Séguin, colloque *Finances publiques et responsabilité – l'autre réforme*. Disponible en ligne sur le site de la Cour.

¹⁶ Sur cette double exigence de qualité de la loi et d'un contrôle juridictionnel effectif : Céline Husson-Rochcongar, *Droit international des droits de l'homme et valeurs*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 129-185.

¹⁷ Discours précité.

Une juridicisation de la notion de *gestionnaires publics* aux riches potentialités normatives

Enfin, et peut-être surtout, c'est bien cette notion même de *gestionnaires publics* qui fait la puissance potentielle de l'ordonnance du 23 mars 2022 et sa capacité à entraîner des évolutions notables. En effet, portant réforme du régime de responsabilité financière « des gestionnaires publics », elle substitue au jugement des comptes le jugement de ces derniers. Toutefois, elle ne définit pas pour autant cette notion, dont la juridicisation constitue alors sans doute à la fois la pierre angulaire de la réforme et sa principale inconnue.

Ainsi, en utilisant la notion générique de *gestionnaires publics*, l'ordonnance de 2022 ne se contente pas de réformer la responsabilité financière de celles et ceux qui assument de telles fonctions. Elle « officialise » aussi leur existence légale en en faisant une catégorie juridique susceptible d'entraîner des effets de droit, elle la juridicise : saisie par le droit – dont la fonction sociale est de construire le monde¹⁸ – la notion de *gestionnaires publics* contribue à faire exister¹⁹ les gestionnaires publics en tant que tels puisqu'il existe désormais une réglementation du régime de responsabilité susceptible de s'appliquer à l'ensemble du groupe qu'ils forment. La mise en place d'un régime de sanction unifié des gestionnaires publics (au pluriel) implique donc implicitement reconnaissance d'un statut juridique de gestionnaire public (au singulier).

En fait, sans être à proprement parler récente, la notion de *gestionnaires publics* se donne ici à voir sous un jour nouveau. Longtemps absente des textes normatifs, elle paraissait relever davantage des usages de la chose publique que de sa réglementation : quotidiennement utilisée dans les services publics – comme dans la « littérature grise » qui accompagne leurs travaux – elle était bien sûr déjà au cœur de leur fonctionnement, mais comme une sorte d'impensé de l'action publique, s'imposant progressivement dans les discours auxquels seuls quelques spécialistes de gestion et management publics²⁰

¹⁸ Céline Husson-Rochcongar, « L'en-deçà et l'au-delà du droit. Penser la légitimité en droit, de la normativité juridique à la fonction sociale du droit », *Revue Lexsociété*, 2022 [hal-03775169].

¹⁹ Pierre Bourdieu, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982.

²⁰ Arnaud Banoun et Corinne Rochette notent ainsi en 2017 que « La mise en place de CSP [centres de services partagés] dans le secteur public constitue une bonne illustration de ce que peut être la nouvelle gestion publique, une démarche complexe et ambitieuse source de tensions en nécessitant une évolution des comportements et de la culture des gestionnaires publics sur lesquels peu de chercheurs se sont penchés. » (« Le gestionnaire public au cœur de logiques contradictoires. Le cas des centres de services partagés », *Revue française de gestion*, 2017/5, n° 266, p. 11-30, sp. 12).

ou de finances et comptabilité publiques²¹ semblèrent tout d'abord prêter réellement attention, notamment à travers une approche comparative²².

Incorporée à l'univers du « droit dérivé de la LOLF »²³, la notion ne figurait cependant pas encore dans le rapport d'information de 2006 sur *La Mise en œuvre de la LOLF*²⁴ – qui n'évoque que les « gestionnaires » (et « gestionnaires de programme »), tout comme la préface au *Guide pratique de la LOLF* rédigée par A. Lambert et D. Migaud²⁵ et le *Guide pratique du contrôle de gestion dans les services de l'État*²⁶. Elle devient centrale, en revanche, dans le projet de loi portant réforme des juridictions financières de 2009 soutenu par Philippe Séguin, avec pour objectif que « *[c]omptables, ordonnateurs et plus globalement gestionnaires, relèveraient de la même juridiction financière ce qui permettrait d'accroître la cohérence, la transparence et la lisibilité des*

²¹ Sp. Bernard Abate, *La Nouvelle gestion publique*, 1^{re} éd., Paris, LGDJ, Systèmes, 2001 et 2^e éd., *Ce que nous avons appris*, Paris, LGDJ, Systèmes, 2014; Frédéric Marty, Sylvie Trosa et Arnaud Voisin, *Les Partenariats public-privé*, Paris, La Découverte, Repères, 2006; Damien Catteau, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, op. cit.; Stéphane Thébault, *L'Ordonnateur en droit public financier*, Paris, LGDJ, 2009; Nicolas Groper, *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Paris, Dalloz, 2009 et Florent Gaullier-Camus, *La Responsabilité financière des gestionnaires publics*, thèse, Université de Bordeaux, 2018. Cf. aussi Bernard Abate, « La responsabilité des agents publics envers la société », *RFPF*, n° 86, 2004, p. 334; Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche, « Enfin une responsabilité financière des gestionnaires publics ! », *Revue Lamy des collectivités territoriales*, n° 52, 2009, p. 62; Stéphane Thébault, « Le comptable public, un gestionnaire responsable ? De la réforme de la responsabilité personnelle et pécuniaire au "projet de loi Séguin" », *RFPF*, n° 112, 2010, p. 275; Pierre Mouzet, « Responsabilité financière des gestionnaires publics : l'occasion gâchée », *AJDA*, 2017, p. 130; Stéphanie Damarey, « L'Arlésienne de la responsabilité des gestionnaires publics », *AJDA*, 2019, 1537, 29 juillet 2019.

²² Cf. not. Stéphanie Flizot, « La responsabilité financière des gestionnaires publics en Europe », *AJDA*, 2005, 708, et « La mise en jeu de la responsabilité financière des gestionnaires publics en Espagne, en Grèce, en Italie et au Portugal : un exemple pour la France ? », *RFPF*, n° 92, 2005, p. 215 et s., ainsi que Isabelle Fortier, « La "réingénierie de l'État", réforme québécoise inspirée du managérialisme », *RFAP*, 2011, vol. 4, p. 803-820.

²³ Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche, « Le droit dérivé de la LOLF », *AJDA*, 2006, p. 538.

²⁴ Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, enregistré à l'Assemblée nationale le 16 mars 2005.

²⁵ « Ce qui change concrètement dans le budget de l'État », septembre 2006.

²⁶ Édité par le ministère des finances et des comptes publics en 2015, le guide précise néanmoins que l'introduction d'une logique de performance dans la LOLF vise à « *concentrer l'attention des décideurs, des gestionnaires et des agents publics sur la conception même des politiques financées par l'État ainsi que sur la façon d'améliorer le choix des leviers d'action, plutôt que sur des solutions consistant essentiellement à augmenter les moyens* » (p. 49).

mécanismes de sanction vis-à-vis de l'administration, du Parlement et de l'opinion publique »²⁷.

Depuis lors, en dépit d'une loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles laissant « *un goût d'inachevé* »²⁸, la problématique demeure inchangée où qu'elle apparaisse, comme en témoigne notamment *Le Livre blanc des juridictions financières* – qui propose en 2017 de « *renforcer l'office du juge financier en améliorant le régime de responsabilité des gestionnaires publics [aussi appelés “gestionnaires de deniers publics” ou “de fonds publics”] et en simplifiant celui des comptables* »²⁹ – le colloque organisé conjointement par le Conseil d'État et la Cour des comptes en 2019³⁰ et bien sûr le rapport Bassères-Pacaud³¹ de 2020. Néanmoins, le flottement suscité par cette émergence progressive non immédiatement juridicisée a induit une certaine gêne dans la doctrine, laquelle estimant que la CDBF pouvait attirer devant elle « *un nombre considérable de personnes* »³² et se prononcer « *sur le comportement de certaines personnes, qui sont des administrateurs, et non des comptables* »³³, et parlant d'« *acteurs de la gestion publique* »³⁴, d'« *acteurs de l'exécution budgétaire* »³⁵, voire d'« *acteurs de l'exécution des opérations financières publiques [qui] se divisent en deux groupes : ceux qui décident des opérations financières dans le cadre des autorisations budgétaires, ou encore les exécutants financiers formels, et ceux qui réalisent les opérations*

²⁷ Projet de loi n° 2001-2009, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 28 octobre 2009 (exposé des motifs). L'article 3 dressait, dans un nouvel article L. 131-14 CJF, la liste des justiciables concernés : « *membres des cabinets ministériels ou d'élus locaux mentionnés ci-après, agents de l'État, des collectivités locales, des établissements publics, et dirigeants des organismes soumis au contrôle des juridictions financières, ainsi que les élus et exécutifs locaux – à l'exception des présidents des organes exécutifs locaux des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie, et dont les dispositions les concernant en la matière relèvent d'une loi organique – dès lors qu'ils auraient, dans l'exercice de leurs fonctions et alors qu'ils étaient dûment informés de l'affaire, donné à un subordonné un ordre écrit dont l'infraction constitue l'effet* ».

²⁸ Stéphanie Damarey, « La réforme des juridictions financières, un goût d'inachevé », *JCP/La semaine juridique*. Éd. Administrations et collectivités territoriales, n° 4, 30 janvier 2012, 2012.

²⁹ Syndicat des juridictions financières unifié, juillet 2017.

³⁰ Colloque *La responsabilité des gestionnaires publics*, 18 octobre 2019.

³¹ *Responsabilisation des gestionnaires publics*, juillet 2020, établi avec le soutien de la Pr. Damarey.

³² Jean-Luc Albert, *Finances publiques*, 10^e éd., Paris, Dalloz, 2017, p. 395.

³³ Louis Trotabas et Jean-Marie Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, 5^e éd., Paris, Dalloz, Précis, 1995, p. 138.

³⁴ André Barilari, art. cit.

³⁵ Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche, « Les rapports “droit-gestion” à travers la responsabilité des acteurs de l'exécution budgétaire », in Michel Bouvier (dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques, Actes de la 11^e Université de printemps de finances publiques du GERFIP*, Paris, LGDJ, 2006, p. 169.

financières par le maniement des deniers publics, ou encore les exécutants financiers matériels »³⁶.

Désormais, la notion semble stabilisée par sa mention récente dans différents codes. Initialement, c'est toujours l'activité même de gestion qui se trouve considérée, dans la même perspective essentiellement descriptive, quasiment nominaliste : les gestionnaires publics sont envisagés en même temps et au même titre que leurs homologues privés (comme dans le Code rural et de la pêche maritime³⁷) ou, au contraire, identifiés à travers la spécificité de ce qu'ils ont pour mission de gérer (comme dans le Code de l'environnement, qui évoque ainsi « *le gestionnaire public d'une réserve naturelle* » ou « *d'un site inscrit ou classé* »³⁸, ou encore, par une combinaison des deux perspectives ici décrites, « *les gestionnaires publics et privés d'équipements de traitement d'effluents et de déchets* »³⁹). Puis, issu du décret n° 2022-1605 du 22 décembre 2022, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023 et s'inscrivant dans le prolongement de l'ordonnance du 23 mars 2022, le tout récent article R. 114-37 du Code du sport – relatif à l'organisation financière des centres d'expertise, de ressources et de performance sportive et à la préparation de leur compte financier par l'agent comptable – amorce un nouveau tournant, sous l'angle de la responsabilité, en prévoyant que « *[l]e centre s'assure de la conservation des pièces justificatives pendant la période au cours de laquelle la responsabilité du gestionnaire public est susceptible d'être engagée* ».

³⁶ Florent Gaullier-Camus, *op. cit.*, p. 31.

³⁷ Au sein du chapitre préliminaire consacré à *La Politique publique de l'alimentation*, plusieurs articles issus de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, en vigueur depuis le 25 août 2021, concernent ainsi « *[l]es gestionnaires, publics et privés, des services de restauration scolaire et universitaire ainsi que des services de restauration des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, des établissements de santé, des établissements sociaux et médico-sociaux et des établissements pénitentiaires* » (art. L. 230-5) ou « *les gestionnaires, publics et privés, des services de restauration collective de l'État, de ses établissements publics et des entreprises publiques nationales* » (art. L. 230-5-6), quant aux règles relatives à la qualité alimentaire et nutritionnelle des repas servis, notamment à la possibilité quotidienne du choix d'un menu végétarien. Pour une catégorie plus restrictive, cf. également l'article L. 230-5-8.

³⁸ Au titre des articles L. 332-8-1 et L. 341-15-2, issus de l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022, l'un comme l'autre se voient affecter « *le cas échéant, [...] le produit de la taxe sur l'embarquement maritime de passagers à destination d'espaces naturels protégés [...], à hauteur de la fraction perçue sur les embarquements à destination de cette réserve* » ou « *de ce site* ».

³⁹ L'article L. 211-3-8° (issu de l'ordonnance n° 2022-1611 du 22 décembre 2022, en vigueur depuis le 24 décembre 2022), leur impose de « *[d]élimiter des bassins connaissant d'importantes marées vertes sur les plages [...] et y rendre obligatoire une déclaration annuelle des quantités d'azote de toutes origines épandues ou cédées ainsi que des lieux d'épandage. Cette obligation vise tout utilisateur ou producteur d'azote, d'origine organique ou minérale, et notamment les exploitants agricoles [...], les gestionnaires publics et privés d'équipements de traitement d'effluents et de déchets, les utilisateurs d'engrais ou d'amendements azotés dans le cadre de [certains] services publics [réglementés par le code général des collectivités territoriales]* ».

Cette évolution progressive – de la gestion comptable à la gestion de programme puis à la gestion publique – reflète bien l'émergence d'une nouvelle catégorie juridique, à laquelle la réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics contribue puissamment, à travers ce glissement sémantique : l'expression *gestionnaires publics* désignait jusqu'à présent une fonction, elle désigne aujourd'hui une catégorie d'agents publics, réunis par la responsabilité qu'ils exercent au service de l'intérêt général. Or, la fonction de gestionnaire public demeure susceptible de recouvrir des activités si diverses que d'éminents auteurs n'ont pu envisager de documenter réellement son « invention » qu'en plusieurs milliers de pages... et encore se limitaient-ils – si l'on ose dire – à l'envisager sous l'angle des finances publiques⁴⁰. L'histoire de leur responsabilité, bien qu'elle prenne certes aujourd'hui un nouveau tournant, demeure donc à considérer, là encore, dans le temps long de l'action publique et de ses évolutions permanentes.

ÉCLAIRER L'ACTION PUBLIQUE PAR LA RECHERCHE : MOBILISER LA SCIENCE POUR COMPRENDRE ET CONDUIRE L'ACTION PUBLIQUE

Une telle évolution ne pouvait qu'intéresser profondément l'Institut national du service public et offrait ainsi à sa toute jeune Direction de la recherche l'occasion rêvée d'organiser son premier colloque, pour trois raisons distinctes mais complémentaires. Tout d'abord, la responsabilité des gestionnaires publics constituant une question fondamentale pour celles et ceux qui ont la charge de piloter l'action publique, l'établissement public de l'État chargé par l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État d'assumer à la fois la formation initiale et continue de l'ensemble des agents publics assurant cet encadrement devait nécessairement s'y intéresser et participer à sa manière à l'effort collectif des administrations destiné à atteindre le mieux possible le triple objectif de régularité, d'efficience et d'efficacité de l'usage des fonds publics sur lequel veille la Cour des comptes, en contribuant autant que faire se peut à lever les interrogations découlant de l'ordonnance du 23 mars 2022. Ensuite, stratégiquement, ce premier colloque permet à la Direction de la recherche d'affirmer clairement le positionnement qui est le

⁴⁰ Philippe Bezès, Florence Descamps, Sébastien Kott et Lucile Tallineau (dir.), *L'Invention de la gestion des finances publiques*, Paris, CHEFF, Histoire économique et financière de la France, t. 1, *Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX^e siècle (1815-1914)*, 2010 ; t. 2, *Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, 2013 ; Philippe Bezès, Florence Descamps et Sébastien Kott (dir.), t. 3, *Le Moment RCB ou le rêve d'un gouvernement rationnel (1962-1978)*, 2021.

sien en tant que dispositif de recherche « embarqué » dans une administration : il ne s'agit pas de s'adresser seulement à la communauté scientifique, mais de dialoguer également avec « la communauté de l'action publique », pour expliquer la manière dont il est possible de mobiliser la science au quotidien dans la conduite de l'action publique. La proposition de M. le Procureur général près la Cour des comptes, Louis Gautier, a en cela constitué une magnifique opportunité dont il convient de le remercier, ouvrant la voie à d'autres collaborations de même type avec d'autres institutions⁴¹. Enfin, ce colloque offre également à la Direction de la recherche de l'INSP la possibilité de donner à voir, à travers l'ouvrage qui en est tiré, la méthodologie scientifique qu'elle propose, laquelle, fondée sur l'interdisciplinarité et la réflexivité, est au cœur de la rénovation des dispositifs de formation de l'Institut.

Former les plus hauts gestionnaires publics d'aujourd'hui et de demain

Liée à ses multiples dimensions et à la diversification progressive de ses missions, de ses acteurs et de ses dispositifs, la complexité de l'action publique est au cœur des formations dispensées par l'INSP. Aux futurs administrateurs et administratrices de l'État comme aux conseillers et conseillères des juridictions administratives et financières – qui, tous, seront amenés à exercer « *des fonctions supérieures de direction, d'encadrement, d'expertise ou de contrôle* » correspondant à d'importantes missions avec un « *niveau de responsabilité, de recrutement, d'expertise ou d'autonomie* »⁴² élevé – il importe de donner à voir à la fois les spécificités des différents métiers et domaines de la fonction publique et la complémentarité qui existe entre les services et entre les fonctions (et ce d'autant plus dans la perspective actuelle d'individualisation des parcours et de valorisation des talents, qui les invite à davantage de fluidité dans leur carrière). Car, si l'objectif est de former d'excellents généralistes, c'est tout autant pour leur permettre d'évoluer individuellement à des postes sensiblement différents que pour garantir qu'ils se comprendront collectivement d'un point à l'autre du champ bureaucratique. En ce sens, les éléments de diversité et d'évolution

⁴¹ Il convient de remercier également le Chargé de mission auprès du Procureur général, M. Louis Lapeyrie, pour toute l'aide apportée dans l'organisation du colloque du 8 novembre 2023 et dans la coordination des équipes, en lien avec le Pr. Sébastien Kott pour la Direction de la recherche de l'INSP et M. Nicolas Groper pour le Parquet général.

⁴² Ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique (art. 1^{er}). Son article 5 charge l'INSP « *d'assurer la formation initiale de fonctionnaires destinés à accéder au corps des administrateurs de l'État ainsi qu'à d'autres corps de fonctionnaires ou de magistrats susceptibles d'exercer les fonctions mentionnées à l'article 1^{er}* », de « *contribue[r] à la formation continue des agents mentionnés au même article* », de « *coordonne[r] l'élaboration des programmes de formation initiale et continue destinés à accroître la culture commune de l'action publique des agents mentionnés à l'article 1^{er} ou appartenant à des corps et cadres d'emplois comparables et [d']assurer[r] le suivi de leur mise en œuvre* ».

ne doivent pas faire oublier la persistance de certains invariants, qui forment la structure même de l'action publique.

Assurément, se pencher sur la responsabilité financière des gestionnaires publics s'inscrit dans cette double perspective. D'une part, car c'est là s'intéresser aux finances publiques, qui constituent en quelque sorte le « cœur de réacteur » de l'État et impliquent de replacer les normes juridiques et comptables dans le cadre plus vaste de la vie publique, fait d'économie, de gestion et de philosophie politique. D'autre part, car cela impose de considérer les évolutions dans la gestion de la *res publica* et le tournant managérial qui s'y accentue, comme en témoigne par exemple la mise en place récente d'une Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE)⁴³ et la composition de son référentiel de compétences⁴⁴.

L'organisation d'un tel colloque par l'INSP s'inscrit donc dans la perspective ouverte par la formation de ses publics à la construction, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques, au management public, à l'éthique et à la déontologie publiques, à la légistique, à la conduite de projet et à la gestion des risques ou encore aux techniques et dispositifs de financement de l'action de l'État et des services publics. Mais, plus encore, avec le quintuple objectif – d'exemplarité dans la diversification sociale, territoriale et académique du recrutement ; de professionnalisation de l'enseignement initial grâce à la mise en œuvre de méthodes pédagogiques innovantes orientées vers l'action ; de mise en cohérence de l'offre de formation continue pour l'ensemble des hauts fonctionnaires ; de développement de partenariats d'excellence avec le monde universitaire, en France comme à l'international, et d'ouverture beaucoup plus forte sur la recherche ; et de rayonnement international renforcé – fixé par sa feuille de route⁴⁵, l'INSP a aujourd'hui vocation à se « *place[r] au cœur des réflexions sur l'action publique dans le débat national et international, notamment par l'organisation [...] de conférences publiques de premier plan* »⁴⁶, ce qui relève de la responsabilité de sa Direction de la recherche.

Former par la recherche : la mise en place d'une Direction de la recherche « embarquée » à l'INSP

École d'application autorisée par l'article 5 de l'ordonnance qui l'a créée à « *conduire des travaux de recherche en lien avec l'action publique* », l'Institut national du service public s'est vu plus précisément confier par le décret n° 2021-1556 du 1^{er} décembre 2021, relatif à son organisation et à son

⁴³ Décret n° 2021-1775 du 24 décembre 2021.

⁴⁴ Documents de référence disponibles en ligne sur le site <https://diese.gouv.fr>

⁴⁵ Remise à la directrice de l'INSP, Maryvonne Le Brignonen, par le Premier ministre Jean Castex, le 28 janvier 2022, disponible en ligne sur le site de l'Institut.

⁴⁶ Feuille de route de l'INSP précitée.

fonctionnement, la mission de « *condui[re] et finance[r] des activités de recherche dans les domaines de l'action publique* » et d'« *accompagne[r] les chercheurs dont il finance les travaux dans leurs demandes de communication de données détenues par les administrations, les organismes publics ou les organismes privés chargés d'une mission de service public* » (art. 2-5^o). Pour y parvenir, il s'est doté en octobre 2022 d'une Direction de la recherche qui, sur le plan structurel, constitue – avec la création de la Direction de la transformation et de la gouvernance – la principale différence entre l'ENA et l'INSP et dont la mission consiste à ouvrir davantage l'INSP « *au monde académique et de la recherche, en France comme à l'international* »⁴⁷.

Recrutement d'enseignants-chercheurs et composition d'une équipe pédagogique formée de binômes avec des praticiens de l'action publique, création de modules d'enseignement scientifiques destinés à la formation initiale et continue, mise en place d'un parcours doctoral pour les élèves volontaires ainsi que de partenariats scientifiques et académiques, intégration de réseaux de recherche..., les défis sont à la hauteur du levier de transformation que la création de l'INSP entend constituer en matière de réforme de la fonction publique. Surtout, la feuille de route du Premier ministre invite l'Institut à impulser « *une activité de recherche ambitieuse* » mais aussi, plus précisément, à « *lancer et financer [des] projets de recherche sur lesquels la conduite de l'action publique pourra s'appuyer, et [à] formaliser les modalités de diffusion et de valorisation des résultats au service des administrations et des politiques publiques* »⁴⁸.

Bien qu'avant tout au service de l'ensemble des publics de l'Institut (puisque'elle a pour missions d'insérer au sein des dispositifs de formation initiale et continue des modules consacrés à « *l'apport des sciences et de la recherche à l'action publique* », de construire une équipe pédagogique adaptée à cette mission et de mettre en place un parcours doctoral en lien avec les administrations intéressées), la Direction de la recherche se veut donc également au service de l'Administration dans son ensemble et, à travers elle, au service des citoyens et du Bien commun (puisque'elle a aussi pour mission d'éclairer l'action publique d'hier et d'aujourd'hui pour faciliter celle de demain).

La chose est cependant moins aisée qu'il n'y paraît dans la mesure où, chargée d'établir des ponts entre haute fonction publique et recherche, elle a en fait pour raison d'être de faire dialoguer au quotidien deux mondes qui s'ignorent la plupart du temps parce qu'ils se connaissent mal. De plus,

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ C'est dans cette perspective que l'INSP finance notamment des contrats doctoraux afin de soutenir la jeune recherche consacrée à l'action publique dans une perspective interdisciplinaire.

instituée au sein d'une école d'application qui est un établissement public administratif – et non un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel – elle doit trouver sa place et construire son périmètre d'intervention pour bâtir sa légitimité, en relation avec l'ensemble des structures scientifiques, académiques et de recherche avec lesquelles elle a vocation à travailler pour documenter et analyser l'action publique dans ses multiples dimensions.

Marqué par les problématiques transitionnelles sur les plans écologique et numérique ainsi que par les discours et les processus de transformation publique, financière et managériale⁴⁹, le contexte global actuel y est certainement favorable, en ce qu'il paraît propice au développement de structures de recherche, comme en témoigne la création récente ou en cours de « cellules recherche » et autres services spécialisés dans des institutions publiques qui n'en étaient pas encore pourvues⁵⁰. Néanmoins, la création d'une Direction de la recherche à l'INSP nécessite une acclimatation de l'ensemble de son écosystème à la démarche scientifique... et à l'intérêt d'une telle démarche pour la compréhension comme pour la conduite de l'action publique.

C'est pour s'acquitter de cette mission inédite que, parallèlement à ses actions tournées vers la formation des élèves – avec la mise en place d'ateliers de recherche et l'introduction d'une compétence spécifique « Mobiliser la science dans la conduite de l'action publique » au sein du référentiel de compétences de l'INSP, tiré de celui de la DIESE – la Direction de la recherche organise des colloques, dont certains en partenariat avec des organismes de recherche ou des institutions publiques telles que la Cour des comptes⁵¹. Ainsi, le présent ouvrage, premier volume de la collection « INSP Recherche » destinée à accueillir des travaux scientifiques menés par la Direction de la recherche de l'Institut ou sous son pilotage ainsi que certains travaux financés par l'Institut, constitue les actes du colloque co-organisé avec le Parquet

⁴⁹ Il s'agit là des trois axes structurants portés par la Direction de la recherche de l'INSP.

⁵⁰ Après la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) au ministère du Travail, du Plein-emploi et de l'Insertion (1993), la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), créée en 1998 au sein du service statistique public et agissant sous la tutelle du ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités et du ministère de l'Économie, le Centre d'étude et de prospective du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (2008) ou encore le Service de la recherche et de l'innovation du Commissariat général au développement durable (CGDD) (2008), on peut mentionner notamment la toute jeune Cellule recherche de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), ou encore la Direction scientifique d'un Institut national du travail social (INTS) en cours de préfiguration.

⁵¹ Plusieurs journées d'études ont eu lieu depuis lors : *Les Lignes rouges de l'administration*, co-organisée avec l'Université Paris-Dauphine (12 janvier 2024) ; *Jacques Delors : itinéraire, méthode, héritage*, avec l'Institut d'études européennes de l'Université Paris 8 (25 mars 2024) ; *1^{res} journées internationales de l'INSP – Former à l'administration publique : perspective comparée*, avec l'ENAP Québec (19-20 mars 2024).

général près la Cour des comptes, qui a réuni le 8 novembre 2023 près de 3 000 participants dans les locaux parisiens de l'INSP et en ligne.

Toutefois, pour donner lieu à une production scientifique susceptible d'éclairer les décideurs publics, cette mission implique avant tout un positionnement particulier des chercheurs de la Direction de la recherche et une attention renforcée à la méthodologie.

La proposition d'une méthodologie scientifique : interdisciplinarité et réflexivité

Former au pilotage de l'action publique et à l'encadrement de sa gestion, non seulement en instruisant sur ses rouages et ses dispositifs, mais désormais également en en donnant à voir la complexité grâce à un éclairage scientifique, tel est le projet – aussi clair qu'ambitieux – pour la Direction de la recherche : sur la forme, familiariser les hauts fonctionnaires avec la démarche scientifique (données, méthodes, outils, résultats); sur le fond, analyser l'action publique en luttant contre les discours de simplification abusive. Donner à voir pour donner à penser.

Concrètement, il s'agit de mettre en lumière les multiples dimensions de l'action publique et leur articulation, pour en faire apparaître les enjeux, les impensés et les éventuelles zones d'ombre : par-delà les qualificatifs et les concepts tels qu'*État fort*, *État en majesté*, *État modeste*, *État propulsif*, *État stratégie*, *État post-moderne*, *État plateforme*, affronter la complexité de la chose publique pour ce qu'elle est, sans chercher à la réduire à certains de ses aspects dans une tentative forcément vaine de simplification, qui ne pourrait être qu'artificielle.

Mais que peut signifier être « au service » des publics de l'INSP, de l'Administration, des citoyens et du Bien commun pour une équipe de recherche ? Essentiellement qu'elle doit œuvrer à l'amélioration de la connaissance et à sa diffusion, dans une perspective visant le plus grand intérêt de tous, ce que l'on appelle en France « l'intérêt général ». Être au service de l'Administration est ici inévitable car, tout en formant à l'administration, l'INSP en est une lui-même, rattachée aux services du Premier ministre. Pour les chercheurs qui y travaillent, il importe alors bien sûr d'avoir conscience du fait qu'avec la suppression de l'ENA, la création de l'INSP se veut un puissant levier de réforme de la haute fonction publique et, à travers elle, de la manière dont l'Administration s'acquitte aujourd'hui de ses fonctions et dont l'État entend se donner à voir en ce début de *xxi*^e siècle⁵².

⁵² Sur les relations complexes entre administration et recherche sur l'administration, cf. not. Philippe Bezes, Michel Chauvière, Jacques Chevallier, Nicole de Montricher, Frédéric Ocqueteau (dir.), *L'État à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la V^e République*, Paris, La Découverte, Recherches, 2005.

Comment alors contribuer à éclairer ces processus – de l'intérieur – sans être soi-même absorbé, incorporé dans la chose publique observée ? Comment penser l'État au plus près, sans pour autant faire sienne une pensée d'État ? Comme l'écrivait Pierre Bourdieu, « *[p]our se donner quelque chance de penser un État qui se pense encore à travers ceux qui s'efforcent de le penser (tels Hegel ou Durkheim par exemple), il faut tâcher de mettre en question tous les présupposés et toutes les préconstructions qui sont inscrits dans la réalité qu'il s'agit d'analyser et dans la pensée même des analystes* »⁵³. Si l'interdisciplinarité est certainement nécessaire, comme seule démarche scientifique à même de tenter de saisir la chose publique dans ses multiples dimensions, c'est donc avant tout la réflexivité qui peut permettre de garantir la neutralité axiologique conditionnant la qualité de toute recherche scientifique⁵⁴.

Se penser soi-même « au service » de l'intérêt général n'engendre pas de difficulté particulière, dès lors que le référentiel « pratique » qui accompagne ce que les Prs. Jacques Chevallier et François Rangeon ont nommé l'« *idéologie de l'intérêt général* »⁵⁵ cadre pleinement avec la quête d'amélioration des connaissances qui anime tout chercheur. En matière de recherche, être au service de l'intérêt général signifie avec évidence être au service de la science, au service de la connaissance. Cette perspective ne génère aucun sujet tabou, elle implique au contraire de poser la question des conséquences possibles de toute recherche menée sur une problématique d'action publique. Le rôle des scientifiques n'est pas de décerner des bons et des mauvais points, mais de contribuer à améliorer notre connaissance et notre compréhension collective du monde dans lequel nous vivons. C'est la perspective dans laquelle travaille la Direction de la recherche de l'INSP en cherchant, par-delà objectivisme et subjectivisme, à « *objectiver l'objectivation* »⁵⁶ et à lutter contre toute tentation d'une « *pensée magique* » de la science⁵⁷.

Toutefois, si l'« *[o]n fait la science avec des faits comme une maison avec des pierres. [...] une accumulation de faits n'est pas plus une science qu'un tas de pierres n'est une maison* »⁵⁸. Tout travail de recherche implique en effet un positionnement, lequel entraîne des conséquences. À travers le

⁵³ Pierre Bourdieu, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 96-97, mars 1993, p. 49-62, sp. 49.

⁵⁴ Pierre Bourdieu, *Science de la science et réflexivité. Cours du Collège de France 2000-2001*, Paris, Raisons d'agir, Cours et travaux, 2001.

⁵⁵ Jacques Chevallier (dir.), *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, 2 vol., PUF, CURAPP, 1978 et 1979, et François Rangeon, *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, 1986.

⁵⁶ Pierre Bourdieu, *Le Sens pratique*, Paris, Éd. de Minuit, coll. « Le sens commun », 1980.

⁵⁷ Norbert Elias, *Engagement et distanciation. Contributions à la sociologie de la connaissance*, Paris, Fayard, 1993 [1983].

⁵⁸ Henri Poincaré, *La Science et l'Hypothèse*, chap. IX, « Les hypothèses en physique », Paris, Flammarion, « Bibliothèque de philosophie scientifique », 1917 [1902], p. 167.

positionnement particulier et inédit qui est le sien, la Direction de la recherche peut contribuer à documenter l'action publique en train de se faire et chercher à la donner à voir avec objectivité. Stratégique, son poste d'observation a vocation à être mis au service de toutes celles et tous ceux qui se préoccupent de l'action publique, qu'ils en soient directement parties prenantes en tant que décideurs, élus, gestionnaires, magistrats, agents publics ou qu'elle existe en leur nom, en tant que citoyens, contribuables, usagers. C'est dans cette perspective qu'a été organisé ce colloque consacré à la responsabilité financière des gestionnaires publics.

Pour le Parquet général, il s'agissait d'offrir un cadre de réflexion adapté à des échanges entre la Cour des comptes et ses justiciables. Mais, pour la Direction de la recherche de l'INSP, il s'agissait d'aller plus loin encore dans l'échange. C'est pourquoi nous avons opté pour ce format inédit, dans lequel la parole n'est pas avant tout donnée aux universitaires puis, seulement, aux administrateurs, réduits en quelque sorte à un rôle d'*exemplification*. Au contraire, pour étudier ce qui constitue une évolution notable de l'action publique, nous avons choisi de donner la parole avant tout aux acteurs de la réforme, ceux qui *font* l'action publique au quotidien : les magistrats chargés des poursuites ou du jugement de ces justiciables bien sûr, mais aussi certains acteurs de premier plan, qui contribuent de diverses manières au fonctionnement d'ensemble du dispositif, et aux justiciables eux-mêmes, les gestionnaires publics. Ce faisant, nous avons donc, pour une fois, choisi non seulement les intervenants à ce colloque, mais aussi, dans une certaine mesure, son public⁵⁹.

Dans cette perspective, le rôle de l'enseignant-chercheur est un rôle d'accompagnement : tenter d'éclairer le sentier – toujours plus ou moins obscur – sur lequel chaque nouvelle réforme d'une certaine importance engage la Société. Il s'agit pour cela de procéder en quatre temps complémentaires : 1° **décrire** un objet d'étude, ici la responsabilité financière des gestionnaires publics ; 2° **expliquer** la réforme initiée par l'ordonnance de 2022 ; 3° **repenser** sur cette base le rôle de la Cour tel qu'il apparaît rénové, en replaçant l'ordonnance de 2022 dans le temps long de la réforme de l'État ; 4° pour tenter de **mieux comprendre**, plus largement, les évolutions contemporaines de l'action publique et ses temporalités, et finalement la manière dont fonctionne la grande machinerie publique⁶⁰. Appropriable

⁵⁹ Dans une certaine mesure seulement, car le nombre très impressionnant des inscriptions a témoigné avec force de l'intérêt que la question suscite chez les ordonnateurs comme chez les comptables, et ce à travers les trois fonctions publiques – d'État, hospitalière et territoriale.

⁶⁰ Pour une mise en œuvre de cette méthode, imaginée de concert avec le Pr. Sébastien Kott, Délégué à la stratégie de recherche de l'INSP, voir sa contribution dans cet ouvrage.

par les gestionnaires publics, une telle démarche peut contribuer à éclairer aussi bien la compréhension de l'action publique que sa conduite. Tel est du moins le projet porté par la Direction de la recherche de l'INSP.