

***Des rapports entre responsabilités managériale et politique.  
Analyse théorique autour du statut des responsables de  
programme.***

Louis HA-THI

2019, pp.1-26

---

***Pour citer cet article :***

Louis HA-THI, « Des rapports entre responsabilités managériale et politique. Analyse théorique autour du statut des responsables de programme », *Jurisdoctoria*, www.jurisdoctoria.net, 2019, p. 1-26

***Pour consulter cet article en ligne :***

[https://www.jurisdoctoria.net/wp-content/uploads/2019/11/Jd4\\_HA-THI.pdf](https://www.jurisdoctoria.net/wp-content/uploads/2019/11/Jd4_HA-THI.pdf)

# *Des rapports entre responsabilités managériale et politique. Analyse théorique autour du statut des responsables de programme*

---

LOUIS HA-THI

Doctorant à l'Université de Bordeaux

« Il va y avoir réussite ou échec, réussite ou échec qui sont maintenant le critère de l'action gouvernementale, et non plus légitimité ou illégitimité »<sup>1</sup>, cette réflexion formulée par Foucault, pourrait parfaitement décrire la nouvelle logique financière consacrée par la loi organique relative aux lois de finances<sup>2</sup>. Rompant avec la logique de moyens issue de l'ordonnance organique de 1959<sup>3</sup>, la LOLF entend soumettre le système financier français à une logique de résultats. Cette logique de résultats trouve un soubassement nécessaire dans la refondation de l'architecture budgétaire, dont la nomenclature est dorénavant centrée sur le programme. Unité-clef du nouveau dispositif<sup>4</sup>, le programme désigne « une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation »<sup>5</sup>. Ainsi défini, le programme participe d'une nouvelle conception de l'action publique ayant pour ambition de transcender la structuration organique traditionnelle au profit d'une logique prioritairement fonctionnelle. Cette nouvelle logique innervant le programme comprend deux aspects interdépendants : mettre la performance au cœur de

---

<sup>1</sup> M. FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, Londrai, Seuil/Gallimard, 2004, Hautes études, p. 18.

<sup>2</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>3</sup> Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

<sup>4</sup> La LOLF développe une architecture budgétaire fondée sur la nomenclature suivante : mission, programme, action. D'une part, le programme constitue l'unité au travers de laquelle s'exprime l'obligatorité de l'autorisation parlementaire et, d'autre part, c'est sur cette base que s'organise, pour autant qu'elle demeure conforme au principe de fongibilité asymétrique, la libre consommation des crédits par les services ministériels.

<sup>5</sup> Article 7 (I. 2°.) de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

l'action publique et responsabiliser les acteurs publics ; ces différents éléments se cristallisent pour donner naissance à une nouvelle catégorie d'acteurs publics : les gestionnaires.

- 2 *Stricto sensu*, les gestionnaires désignent « l'ensemble des acteurs financiers publics révélés par la LOLF. En référence à une autonomie dans la consommation de crédits financiers dans le cadre de l'exercice d'une activité, la notion de gestionnaire appelle à considérer comme relevant de cette catégorie les autorités qui mettent en œuvre la fongibilité des crédits. Par conséquent, le terme de gestionnaire recouvre en priorité la fonction de responsable de programme et celle de responsable de budget opérationnel de programme »<sup>6</sup> bien qu'on tende aujourd'hui à considérer que cette catégorie s'étend au-delà<sup>7</sup>.
- 3 Fer de lance de la nouvelle gestion publique<sup>8</sup>, le responsable de programme fait pourtant figure de grand oublié<sup>9</sup>. Non-mentionné par la LOLF, il doit sa consécration juridique au décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique<sup>10</sup> qui le range parmi « les acteurs de la gestion »<sup>11</sup>. Malgré cette mention, Michel Bouvier constate qu'encore aujourd'hui « aucun texte ne définit leur statut »<sup>12</sup>. Or, le décalage entre la place considérable de l'acteur et l'encadrement dont il fait l'objet continue d'interpeler.
- 4 Conformément à la logique de la LOLF, les responsables de programme sont chargés de missions multiples, qui les conduisent à intervenir à tous les stades de la vie du ou des programmes dont ils ont la charge. Leur action s'organise ainsi autour de trois axes principaux que sont : « l'élaboration de la stratégie et du budget du programme [...], le pilotage du programme [...] le compte rendu et la responsabilité »<sup>13</sup>. De surcroît, il convient de mentionner qu'il ne s'agit pas uniquement d'intervention mais que « sous l'autorité du ministre concerné, le responsable de programme *a la charge* »<sup>14</sup> de ces différentes missions. Plus qu'un exécutant, le responsable de programme apparaît, au vu de ses missions, comme un acteur doté d'un véritable pouvoir de décision, consubstantiel à son rôle stratégique. Ces éléments donnent une acuité particulière au vieux poncif du droit politique qui veut

<sup>6</sup> S. THEBAULT, *L'ordonnateur en droit public financier*, Paris, LGDJ, 2007, p. 221.

<sup>7</sup> F. GAULLIER-CAMUS, *La responsabilité financière des gestionnaires publics*, Thèse Bordeaux, dactylographiée, 2018.

<sup>8</sup> « Le Responsable de programme (Rprog) est le maillon central de la nouvelle gestion publique [...]. Placé sous l'autorité du ministre, il participe à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme dont il a la charge : il est le garant de sa mise en œuvre opérationnelle et s'engage sur la réalisation des objectifs associés », Direction du budget, *Guide pratique de la LOLF. Comprendre le budget de l'Etat*, juin 2012, p. 32.

<sup>9</sup> « La définition du rôle de responsable de programme [...] reste imprécise », Cour des comptes, *Rapport sur les résultats et l'exécution budgétaire de l'Etat de l'année 2005 - Synthèse*, 2006, p. 11.

<sup>10</sup> Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

<sup>11</sup> Le Décret GBCP (Titre II, Chapitre 1er, Section 2) mentionne également le responsable de la fonction financière ministérielle (Article 69), le responsable de budget opérationnel de programme (Article 70) et le responsable d'unité opérationnelle (Article 71).

<sup>12</sup> M. BOUVIER, *Finances publiques*, 17<sup>e</sup> éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2018, p. 486.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

qu'au pouvoir correspond symétriquement la responsabilité<sup>15</sup>. Le questionnement sur la faiblesse de la prise en compte textuelle du responsable de programme trouve alors une dimension nouvelle, sur la base de l'impérieuse problématique de la responsabilité<sup>16</sup>.

- 5 Fruit du mouvement de responsabilisation des acteurs publics qu'il incarne comme l'indique sa dénomination, le responsable de programme ne saurait en toute hypothèse être considéré comme irresponsable. Au contraire, en pratique, il l'est en fait à plusieurs égards. En tant qu'il est chargé de la consommation des crédits budgétaires, le responsable est logiquement considéré comme un ordonnateur<sup>17</sup>. A ce titre, il est en principe financièrement responsable devant la Cour de discipline budgétaire et financière<sup>18</sup>. On ne saurait cependant voir dans cette responsabilité financière un système pleinement satisfaisant et ce pour plusieurs raisons. En premier lieu, il n'est pas nécessaire d'insister sur la modestie de l'activité de la CDBF<sup>19</sup> et plus généralement sur le relatif échec que fut son institution<sup>20</sup>. Ensuite, il importe de relever que même en cas d'irrégularité le responsable de programme peut bénéficier de la substitution d'irresponsabilité du ministre dont il dépend<sup>21</sup>. Enfin, et c'est là l'élément essentiel, la responsabilité financière qui s'impose au responsable de programme n'est pas tant liée à sa qualité de gestionnaire qu'à sa qualité d'ordonnateur. En ce sens, ce système de responsabilité n'apparaît pas pleinement conforme à la perspective de la nouvelle gestion publique<sup>22</sup> dont les prolongements dépassent la logique purement juridique fondée sur le rapport de régularité<sup>23</sup>.
- 6 De la même manière, il conviendra d'écarter la responsabilité administrative du responsable de programme dont l'office n'est pas exclusivement la sanction des obligations qui lui incombent en cette qualité, mais bien davantage de l'ensemble des obligations qui sont les siennes en sa qualité d'agent administratif. Le champ de la responsabilité managériale est donc distinct, sinon restreint, par rapport à celui de la responsabilité professionnelle de l'agent. Juridiquement, les deux systèmes diffèrent car la responsabilité professionnelle repose sur deux notions : l'insuffisance professionnelle, qui sanctionne « un comportement professionnel permanent et déficient »<sup>24</sup> et la faute tendant à

<sup>15</sup> Sur la responsabilité comme contrepartie du pouvoir, voir par exemple E. BUGE, *Droit de la vie politique*, Paris, PUF, 2018, p. 197.

<sup>16</sup> A. BARILARI, « Réforme de la gestion publique et responsabilité des acteurs », *AJDA*, 4 avril 2005, n°13, p. 696.

<sup>17</sup> Article 73 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

<sup>18</sup> Article L312-1 du Code des juridictions financières.

<sup>19</sup> A. BAUDU, *Droit des finances publiques*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2018, p. 397.

<sup>20</sup> Allocution de M. Philippe SEGUIN, Premier président de la Cour des comptes, vendredi 10 mars 2006, p. 2. <https://www.comptes.fr/sites/default/files/EzPublish/06receptionCdbf.pdf> (consulté le 16/01/2019).

<sup>21</sup> Article L313-9 du Code des juridictions financières.

<sup>22</sup> A. LAMBERT, D. MIGAUD, *Note sur les contours de la responsabilité des responsables de programmes*, Annexe au rapport au Gouvernement, A. LAMBERT, D. MIGAUD, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, Réussir la LOLF, clef d'une gestion publique responsable et efficace, septembre 2005, p. 9.

<sup>23</sup> S. THEBAULT, *op. cit.*, p. 218. L'auteur montre utilement que le mouvement de responsabilisation des acteurs publics, traversant les réformes financières, est évidemment centré sur la performance mais que cette dernière ne saurait l'épuiser. En effet, le rapport de régularité demeure crucial.

<sup>24</sup> É. MARC, « Les agents publics », in P. GONOD, F. MELLERAY, P. YOLKA, *Traité de droit administratif*, Tome 2, Paris, Dalloz, 2011, p. 388.

sanctionner les comportements tendant à troubler la pérennité de l'ordre institutionnel<sup>25</sup>. La responsabilité professionnelle repose principalement sur un principe de « répression particulière »<sup>26</sup>. Corollairement, la sanction se révèle nécessairement répressive. Ce caractère est absent du système de responsabilité managériale qui repose sur une appréhension des résultats de l'activité du gestionnaire pour eux-mêmes, dénuée de toute dimension morale. Ainsi appréciés, les résultats ne donnent pas lieu qu'à la sanction de comportements manifestement défaillants car la responsabilité managériale sanctionne la performance positive comme négative. La responsabilité professionnelle ne permet donc pas d'embrasser toute la particularité du rôle qui incombe aux gestionnaires et qui substitue l'objectif à l'obligation, dans une logique purement opérationnelle.

- 7 Envisager la responsabilité des gestionnaires impose cependant de tenir compte des contraintes administratives qui s'imposent à lui et qui structurent la responsabilité professionnelle. En effet, bien que la LOLF ait pour ambition de faire primer la logique fonctionnelle sur les logiques organiques, on ne saurait penser que les secondes ont totalement disparu. Précisément, cette capacité à transcender les structures administratives pose question<sup>27</sup> et contraint donc à tenir compte de certains des éléments phares de cette organisation. C'est notamment le cas du principe hiérarchique qui surdétermine assez largement les cadres de la responsabilité des gestionnaires.
- 8 L'examen de ces régimes de responsabilité publique a mis en évidence le fait que le responsable de programme n'était pas véritablement pris en compte dans ce qui fait sa spécificité : sa qualité de gestionnaire ; qualité dont les aspects saillants échappent aux logiques verticales et tranchées du droit. Suivant Stéphane Thébault, il est permis de penser qu'avec l'émergence des gestionnaires est apparu un nouveau type de responsabilité ajustée aux caractéristiques de ces acteurs : la responsabilité managériale<sup>28</sup>. Celle-ci se fonderait « sur l'appréciation de la qualité des actions menées par les autorités publiques par rapport à des critères de performance préalablement déterminés. Elle est mise en œuvre tout au long de la chaîne des autorités et consiste en l'évaluation et la sanction, positive ou négative, de la qualité de la gestion de chaque gestionnaire par son autorité de référence »<sup>29</sup>. Cette définition met en lumière l'autonomie de ce système de responsabilité répondant à une rationalité propre<sup>30</sup>.
- 9 Filant sa description de cette forme nouvelle de responsabilité, l'auteur développe ensuite l'idée selon laquelle la responsabilité politique pourrait être considérée comme une forme particulière de

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 389.

<sup>26</sup> F. MELLERAY, *Droit de la fonction publique*, Lonrai, Economica, 2016, p. 425.

<sup>27</sup> « 70 % des gestionnaires interrogés par la Cour estiment qu'il ne faut pas réaménager le périmètre des programmes. Ils répondent par la négative, dans les mêmes proportions, à l'idée selon laquelle il faudrait réaménager l'organigramme administratif en fonction des principes posés par la LOLF », Cour des comptes, *Rapport sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : pour de nouvelles perspectives* – Synthèse, novembre 2011, p. 9.

<sup>28</sup> S. THEBAULT, *op. cit.*, p. 233 et s.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 233.

<sup>30</sup> Rationalité managériale dont on trouve la description chez J. CAILLOSSE, « Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'Etat », *RFAP*, vol. n°105-106, 2003, n°1, p. 123.

responsabilité managériale<sup>31</sup>. Il s'appuie alors sur l'idée selon laquelle la responsabilité politique ministérielle « participerait de la structuration d'une chaîne de responsabilité, du ministre au gestionnaire, en passant par le responsable de programme »<sup>32</sup> et, qu'au demeurant, il serait possible de considérer les ministres comme des gestionnaires. S'il apparaît effectivement possible de penser l'ensemble de l'action publique sous ce prisme empreint d'« économisme »<sup>33</sup>, il n'est pas neutre d'envisager les ministres comme des gestionnaires. Effectivement, se retrouve pleinement appliquée l'idée exposée par Foucault selon laquelle « la grille économique va pouvoir, doit pouvoir permettre de tester l'action gouvernementale, jauger sa validité, permettre d'objecter à l'activité de la puissance publique ses abus, ses excès, ses inutilités, ses dépenses pléthoriques. Bref, il s'agit avec l'application de la grille économiste non plus, cette fois, de faire comprendre des processus sociaux et de les rendre intelligibles ; il s'agit d'ancrer et de justifier une critique politique permanente de l'action politique et de l'action gouvernementale »<sup>34</sup>.

- 10 A l'inverse, la présente étude aura pour ambition de réinscrire ces évolutions managériales dans un paradigme politique. La responsabilité managériale du responsable de programme sera donc étudiée selon une analyse de droit constitutionnel destinée à mettre en évidence la multiplicité des interactions, théoriques et pratiques, qu'elle entretient avec la responsabilité politique. En dépit des vastes enjeux pratiques que soulève le sujet, l'analyse développée sera essentiellement théorique et ce pour deux raisons principales. Force est d'abord de constater que le système de responsabilité managériale des responsables de programme n'est pas encore totalement appliqué<sup>35</sup>. En outre, les informations concernant la mise en jeu de la responsabilité des responsables de programme sont inaccessibles<sup>36</sup>, seules sont disponibles des informations de seconde main, notamment issues de rapports de la Cour des comptes. Pour toutes ces raisons, l'étude produite sera essentiellement théorique.
- 11 Théoriquement, la responsabilité politique sera envisagée comme le principe donnant « corps à la préoccupation majeure de limitation, de contrôle, et de révocabilité de tous les détenteurs d'un pouvoir politique »<sup>37</sup>, dans une acception plus juridique, elle sera entendue comme un « mécanisme juridique d'affectation de valeur à une conduite gouvernementale. Elle implique l'obligation pour les gouvernants de répondre des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions »<sup>38</sup>.

---

<sup>31</sup> S. THEBAULT, *op. cit.*, p. 235.

<sup>32</sup> *Ibid.* p. 238.

<sup>33</sup> J. CAILLOSSE, *art. cit.*, p. 123.

<sup>34</sup> M. FOUCAULT, *op. cit.*, p. 252.

<sup>35</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : pour de nouvelles perspectives*, novembre 2011, p. 179-180.

<sup>36</sup> Puisqu'elles relèvent du dossier personnel des agents.

<sup>37</sup> D. BARANGER, « Responsabilité politique », in D. ALLAND, S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, 1<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2003, p. 1356-1357.

<sup>38</sup> P. SEGUR, *La responsabilité politique*, PUF, coll. Que sais-je, 1997, p. 17.

- 12 Assez rapidement, de l'étude de ces deux systèmes de responsabilité se dégage l'impression d'une commune particularité vis-à-vis des autres formes de responsabilité. En effet, la responsabilité managériale, comme la responsabilité politique, ne fait l'objet que d'une prise en compte modérée par les textes<sup>39</sup>. Plus encore, dans les deux cas on ne peut que constater l'absence de résolution judiciaire. En pratique, et comme l'a révélé Dicey à propos de la responsabilité politique, ces deux caractères procèdent d'un même fait : « [la responsabilité politique] est une matière qui dépend de conventions de la Constitution avec laquelle le droit n'a pas de rapport direct »<sup>40</sup>. Plus que d'une absence de rapport direct, il s'agit ici de l'incapacité du droit à se saisir de cette matière et cette incapacité n'est que rien d'autre que la conséquence de la « différence de nature »<sup>41</sup> de cette responsabilité. Se fondant sur cette évanescence du politique, Dicey identifie, par opposition aux responsabilités légales, la responsabilité politique<sup>42</sup>. Sur la base de cette distinction, il apparaît nettement que la responsabilité managériale s'oppose aux responsabilités dites légales, tant les impératifs gestionnaires sont irréductibles au droit, et se donne à voir comme une responsabilité politique<sup>43</sup>. Au-delà de ce rapprochement superficiel, il apparaît que les deux systèmes partagent plus que cette autonomie à l'égard des systèmes légaux.
- 13 Ainsi, prenant le contre-pied de Stéphane Thébault, il s'agira de montrer que la responsabilité managériale peut très largement s'assimiler à une forme de responsabilité politique (I). Pour ce faire, nous relèverons les nombreuses similitudes que présentent ces deux formes de responsabilité au terme d'une analyse théorique des mécanismes structurants des deux systèmes. Outre ces similarités techniques, les deux mécanismes sont éminemment liés puisqu'il est possible, par une analyse stratégique, de montrer que la responsabilité managériale, contrairement aux autres formes de responsabilité, ne s'inscrit pas dans un rapport de concurrence à l'égard de la responsabilité politique<sup>44</sup> mais au contraire dans un rapport de complémentarité. En effet, la responsabilité managériale peut être vue comme telle dans la mesure où elle constitue indéniablement un vecteur de responsabilisation des membres du Gouvernement (II).

---

<sup>39</sup> Si la prise en compte de la responsabilité politique apparaît plus ample, elle n'en demeure pas moins très partielle ainsi que le notait Pierre Avril « c'est parce que le droit s'attache naturellement aux effets qu'il est dans sa vocation de déterminer qu'il ne saisit la responsabilité que sous la forme négative de la sanction, alors qu'il est impuissant à organiser l'objet positif de ladite responsabilité ». P. AVRIL, « Responsabilité et accountability », in O. BEAUD, J.-M. BLANQUER (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & cie, 1999, p. 87.

<sup>40</sup> O. BEAUD, *Le sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, Paris, PUF, 1999, p. 110.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.* p. 109.

<sup>43</sup> On retrouverait la même impuissance « à organiser l'objet positif de ladite responsabilité ». P. AVRIL « Responsabilité et accountability », in O. BEAUD, J.-M. BLANQUER (dir.), *op. cit.*, p. 87.

<sup>44</sup> O. BEAUD, « La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants », *Pouvoirs. La responsabilité des gouvernants*, Paris, Seuil, 2000, n°92, p. 17-30.

## I – LA RESPONSABILITE MANAGERIALE SUBSUMEE SOUS LA RESPONSABILITE POLITIQUE

- 14 L'objet de cette première partie sera de montrer que la responsabilité managériale peut se penser comme une forme<sup>45</sup> de responsabilité politique. En conséquence, il s'agira d'appliquer la grille d'analyse propre à décrire la seconde à la première afin d'en dégager les traits communs. La grille d'analyse retenue sera principalement issue de l'ouvrage d'Olivier Beaud sur *Le sang contaminé*<sup>46</sup>. Deux éléments de cette grille d'analyse nous semblent ici fondamentaux : la typicité de la relation cardinale qui s'établit, entre le ministre et le responsable de programme, et l'identité des modalités techniques de mise en jeu des systèmes de responsabilité. Seront dès lors examinés les prérequis statiques de la responsabilité politique (1), puis les éléments techniques du mécanisme (2).

### 1) *La similitude des prérequis statiques entre responsabilités managériale et politique*

- 15 « La responsabilité politique est une relation entre le détenteur d'un pouvoir souverain et un délégataire auquel il a dévolu un certain démembrement de son pouvoir, tout en conservant – parce qu'il est souverain – la faculté de lui retirer cette délégation »<sup>47</sup>. La relation ici décrite offre une clef de lecture pertinente au décryptage du lien qui unit le ministre et le responsable de programme. En effet, agissant sous l'autorité du ministre, le responsable de programme bénéficie d'une délégation de compétences sur la base de laquelle il peut être sanctionné<sup>48</sup>. Or, le type de responsabilité qui s'établit est largement façonné par cette relation première. Pour s'en convaincre, il conviendra de montrer qu'au sein de la responsabilité managériale se retrouve chacune des conditions essentielles de la responsabilité politique – directement issues du « mandat » qui en est à la base. Il importe alors de rechercher les trois éléments constitutifs de la responsabilité politique : l'existence d'un pouvoir de décision (a), d'objectifs à atteindre (b) et une obligation envers l'autorité délégante (c)<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> i.e. une « réalisation particulière et concrète d'un fait général », *Le Nouveau Petit Robert*, Paris, Dictionnaires Le Robert, 1996, p. 951.

<sup>46</sup> Trois raisons motivent ici ce choix : d'une part, cet ouvrage est l'une des rares études à proposer une analyse technique des mécanismes de la responsabilité politique, d'autre part, le travail proposé par Olivier Beaud fait la synthèse des travaux les plus inspirés menés sur la question et, enfin, le propos de l'auteur est particulièrement éclairant en ce qu'il consiste en une analyse comparée des responsabilités politique et pénale. Cet ouvrage pose donc des jalons extrêmement pertinents pour mener l'étude analogique que nous souhaitons entreprendre (O. BEAUD, *op. cit.*).

<sup>47</sup> D. BARANGER, *Parlementarisme des origines, Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Paris, PUF, Léviathan, 1999, p. 251.

<sup>48</sup> Il importe de préciser que le lien de subordination décrit n'est pas absolu. En raison de leurs qualités statutaires spécifiques, certains responsables de programme ne sont pas subordonnés au ministre qui les nomme (on peut ici citer : le Vice-président du Conseil d'Etat, le Secrétaire Général du Gouvernement, le Président du Conseil économique, sociale et environnemental...). Nous excluons ces responsables de programme de notre étude dans la mesure où leurs spécificités statutaires, en tant qu'elles entravent l'émergence d'un lien de subordination, et, offrent corollairement à leurs titulaires une certaine immunité, empêchent la mise en place d'un mécanisme de responsabilité managériale.

<sup>49</sup> O. BEAUD, *op. cit.*, p. 108-109.

a) *L'indéniable pouvoir de décision du responsable de programme*

- 16 Discuter de l'existence d'un véritable pouvoir de décision entre les mains du responsable de programme revient à nier l'idée selon laquelle son rôle se résumerait à celui d'un simple administrateur-exécutant.
- 17 Si le responsable de programme est effectivement un agent public, il importe de dépasser ces considérations organique et statutaire afin de montrer que, même ancré dans l'espace administratif, l'existence d'un authentique pouvoir de décision n'est pas exclue. Il est ici impératif de dissocier les logiques organique et fonctionnelle<sup>50</sup>, afin de montrer que la qualité d'agent public n'exclut pas l'existence d'un véritable pouvoir de décision – qui relèverait exclusivement du politique<sup>51</sup>. Nombreuses sont les études qui révèlent l'extrême intrication pratique entre l'administratif et le politique<sup>52</sup>. Jacques Caillosse explique, par exemple, que « le juriste lui-même ne manque pas d'arguments pour dire la vulnérabilité de ce grand partage des rôles : de même que l'analyse de la jurisprudence administrative permet d'établir la fonction politique du juge administratif (D. Lochak, *Le rôle politique du juge administratif français*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », Paris, 1972), l'examen du droit administratif a permis d'y trouver l'exposé d'une « science du pouvoir » (P. Legendre, *Trésor historique de l'Etat en France ? L'administration classique*, Fayard, Paris, 1992) »<sup>53</sup>. Ces éléments invitent donc à privilégier une lecture fonctionnelle du rôle du responsable de programme au détriment de l'inerte lecture organique.
- 18 Dans le cadre de ses fonctions, le responsable de programme voit son action se diviser en deux branches principales, d'un côté, il possède un rôle stratégique centré sur la conception des programmes et, de l'autre, il possède un rôle de pilotage de ces mêmes programmes<sup>54</sup>. Ces différents rôles reposent tout deux sur l'expression d'un pouvoir discrétionnaire de la part du gestionnaire. La stratégie, comme le pilotage, procède d'un nouveau modèle d'action publique au sein duquel les gestionnaires disposent de pouvoirs accrus destinés à rendre leur gestion plus efficiente. La principale vertu de ce modèle est de mettre en lumière le fait que le pilotage ne peut être vu comme une activité se réduisant à la pure exécution d'une stratégie prédéfinie, qui épuiserait seule tout l'aspect décisionnel du processus. La pratique révèle en outre qu'« il n'y a pas un partage simple entre d'un côté le ministre qui serait responsable du contenu des politiques, de l'autre le responsable de programme qui serait responsable de leur exécution »<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> La démarche de performance repose sur ce dépassement.

<sup>51</sup> Entendu dans une acception organique.

<sup>52</sup> Voir par exemple les travaux du C.U.R.A.P.P consacrés à la haute administration (D. LOCHAK, J. CHEVALLIER, J.-L. BODIGUEL et al., *La haute administration et la politique*, Fontenay-sous-Bois, PUF, 1986).

<sup>53</sup> J. CAILLOSSE, « Les principes généraux de l'organisation administrative », in P. GONOD, F. MELLERAY, P. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome I, Paris, Dalloz, 2011, p. 154.

<sup>54</sup> Article 70 et s., décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

<sup>55</sup> Voir <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/performance-gestion-publiques/acteurs/essentiel/dans-ministeres/responsables-programme-responsables-budgets-operationnels-programme-acteurs-terrain-nouvelle-gestion-publique#.XElnXlxKg2x> (consulté le 18/01/2019).

- 19 Ainsi, sauf à considérer que l'autorité ministérielle épuise tout pouvoir de décision, une approche réaliste des missions du responsable de programme permet de s'affranchir de la frontière qui est tracée entre politique et administratif et, de considérer que le responsable de programme dispose d'un authentique pouvoir de décision. On retrouve alors la première condition caractéristique de la responsabilité politique posée par Colin Turpin.

b) *L'ambiguïté des objectifs à la charge du responsable de programme*

- 20 Si l'existence d'objectifs se trouve explicitement au cœur de la démarche de performance promue par la nouvelle gestion publique<sup>56</sup>, elle traverse également le système de responsabilité politique. A cet égard, Olivier Beaud insiste sur le fait que « la responsabilité, au sens constitutionnel du terme, présuppose [...] qu'il est possible d'identifier des objectifs ou des standards à atteindre par ceux qui sont responsables »<sup>57</sup>. Marqué par le sceau de la performance, le responsable de programme est, comme tout gestionnaire, lié par un certain nombre d'objectifs en l'occurrence assez clairement identifiables. L'article 7 de la LOLF dispose qu'« un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés **des objectifs précis**, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ». L'existence d'objectifs fait ici figure d'obligation légale. Outre l'efficacité et l'efficience – objectifs généraux de la démarche de performance – de la gestion<sup>58</sup>, d'autres objectifs plus spécifiques au programme dont il a la charge s'ajouteront conformément à la volonté du ministre sous l'autorité duquel il se trouve<sup>59</sup>.
- 21 L'objectif se trouve donc au cœur du rapport qui unit le responsable de programme et le ministre sous l'autorité duquel il agit. Cette prégnance de l'objectif relève d'un mouvement plus vaste de transformation des modes d'action publique, dont l'un des aspects caractéristiques est le phénomène de contractualisation<sup>60</sup>. S'il ne fait aucun doute que le développement de cette technique vaut également pour les gestionnaires, il importe de noter que les objectifs assignés au responsable de programme ne voient pas pour autant leur statut basculer vers celui d'obligation contractuelle. Sylvie Trosa a montré que, dans le secteur public, le recours au contrat empruntait deux formes : le contrat légal et la démarche contractuelle ; dans le cadre de cette dernière, la contractualisation est un procédé

<sup>56</sup> H. GUILLAUME, G. DUREAU, F. SILVENT, *Gestion publique. L'Etat et la performance*, Paris, Presses de Science Po et Dalloz, 2002, p. 20.

<sup>57</sup> O. BEAUD, *op. cit.*, p. 108.

<sup>58</sup> L'efficacité est classiquement définie comme la bonne réalisation des objectifs, tandis que l'efficience vise « le meilleur rapport entre les moyens et les résultats » (A. BARILARI, *Les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels de finances publiques*, Paris, LGDJ, 2003, p. 27).

<sup>59</sup> Il convient de noter que les objectifs assignés au responsable de programme sont en fait double, comme le relève la Cour des comptes, les objectifs et indicateurs qui figurent dans les lettres de mission des RPROG diffèrent fréquemment de ceux qui figurent dans les projets annuels de performance et rapports annuels de performance (Cour des comptes, *Rapport sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : pour de nouvelles perspectives*, novembre 2011, p. 162).

<sup>60</sup> Conseil d'Etat, *Rapport public 2008. Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, Paris, La Documentation française, 2008.

de gestion concertée qui n'emporte pas toutes les conséquences juridiques classiques du recours au contrat<sup>61</sup>.

- 22 Cette analyse semble s'imposer s'agissant des responsables de programme. Malgré la clarté relative des objectifs qui sont les leurs, ils ne doivent pas être vus comme un vecteur de fixité. Bien que ces objectifs soient exprimés par des indicateurs, ceux-ci ne sauraient valoir automatiquement sanction. Ainsi, l'appréciation de la réalisation des objectifs est établie, de la même façon que l'appréciation d'une conduite gouvernementale, « par référence à une série de critères qui dépendent de la fonction tenue, des idées politiques [...] et d'autres circonstances »<sup>62</sup>. C'est l'idée selon laquelle l'appréciation de la réalisation des objectifs et plus généralement du travail du responsable de programme est libre<sup>63</sup>. Comme pour la responsabilité politique, il s'agit donc bien d'objectifs politiques et non d'obligations légales.

c) *Le responsable de programme comptable devant le ministre*

- 23 Généralement, « une obligation est nécessairement due à quelqu'un. La responsabilité, donc, présuppose [...] qu'il doit exister une autorité à laquelle l'obligation est due et par laquelle elle peut être (dans une certaine mesure) exigée ou mise en œuvre »<sup>64</sup>. Intuitivement, deux choix se présentent alors dans l'identification de cet « autrui » : le ministre et le Parlement.
- 24 S'il n'est pas aberrant d'imaginer que ce lien se noue entre le responsable de programme et le Parlement, à l'égard duquel il est également obligé au titre de ses missions<sup>65</sup>, il faut d'emblée observer que « les responsables de programme ne sont pas responsables juridiquement devant le Parlement, qui, ne disposant d'aucune autorité hiérarchique sur eux, ne peut ni les contraindre à la démission, ni les sanctionner : cela est de la compétence du ministre qui les a nommés »<sup>66</sup>.
- 25 A l'inverse, il est loisible de penser que le lien qui unit le responsable de programme au ministre apparaît comme caractéristique du rapport nécessaire de la responsabilité politique. Ce rapport repose sur l'emprise continue qui s'exerce sur l'autorité délégataire. En pratique, et dans le cadre de la responsabilité ministérielle, cette emprise se manifeste à travers l'intervention du Parlement à tous les instants de la vie du Gouvernement, que ce soit au moment de sa formation – qu'il conditionne par sa configuration politique ; de sa disparition – qu'il lui est loisible de provoquer dans tout régime parlementaire ; ou encore dans le déroulement de son action courante – qui repose pour une large part sur une action concertée entre ces deux organes.

---

<sup>61</sup> S. TROSA, *Quand l'Etat s'engage : la démarche contractuelle*, Paris, Editions d'Organisation, 1999, p. 82.

<sup>62</sup> O. BEAUD, *op. cit.*, p. 108.

<sup>63</sup> Cf. *infra*.

<sup>64</sup> O. BEAUD, *op. cit.*, p. 109.

<sup>65</sup> Cf. *infra*.

<sup>66</sup> A. LAMBERT, D. MIGAUD, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*. Rapport au Gouvernement, octobre 2006, p. 132.

- 26 En premier lieu, en vertu de l'article 70 alinéa 1<sup>er</sup> du décret GBCP « pour chaque programme, un responsable est désigné par le ministre à la disposition duquel les crédits du programme ont été mis ». Le ministre bénéficie d'une compétence de désignation des différents responsables de programme. Cet acte originel revêt une signification particulière puisqu'il crée un lien indéfectible entre le ministre et son responsable de programme et implique la subordination du second envers le premier. Ensuite, il faut observer que, comme cela a déjà été mentionné en introduction, le responsable de programme exerce ses missions « sous l'autorité du ministre concerné »<sup>67</sup>. S'instaure donc entre ces deux acteurs une « collaboration étroite »<sup>68</sup> emblématique de la relation permanente qui est à la base du gouvernement parlementaire. Obligé à l'égard du ministre, le responsable voit l'ensemble de son activité s'exercer sous la supervision du premier. En conséquence, l'autorité du ministre sur le responsable de programme repose bel et bien sur une emprise continue. Enfin, de la même façon que le Parlement peut démettre le Gouvernement, le ministre dispose bien d'un pouvoir de sanction à l'égard du responsable de programme. En effet, « dans l'hypothèse d'une faute commise par un responsable de programme ou d'un désaccord persistant entre lui et son ministre, ce dernier pourrait tout simplement le remplacer »<sup>69</sup>.
- 27 Ainsi, ministre et responsable de programme s'inscrivent effectivement dans le cadre d'une relation de délégant-déléataire, caractéristique de la responsabilité politique comme en témoigne la réunion de ces trois conditions essentielles.

## 2) La proximité des éléments techniques des responsabilités managériale et politique

- 28 Si le mandat apparaît bien comme la matrice des responsabilités politique et managériale, encore faut-il montrer que cette correspondance organisationnelle trouve une traduction technique au travers des éléments dynamiques de la responsabilité. Ces éléments dynamiques forment en fait le cœur des régimes de responsabilité. Ils constituent la transcription opérationnelle du lien obligationnel mis en jeu. Il s'agit alors de déterminer selon quelles modalités juridiques s'établit la violation des obligations du déléataire envers le délégant. La présente analyse s'attachera à montrer, qu'au sein des deux responsabilités, les mêmes mécanismes sont en réalité à l'œuvre. A cet égard, trois éléments semblent essentiels : le jugement en opportunité (1), le mode d'imputation (2) et le type de sanction (3)<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> V. <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/performance-gestion-publiques/acteurs/essentiel/dans-ministeres/responsables-programme-responsables-budgets-operationnels-programme-acteurs-terrain-nouvelle-gestion-publique#.XDy8jFxFKg2y> (consulté le 19/01/2019).

<sup>68</sup> D. CATTEAU, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique. La performance, fondement d'un droit public financier rénové*, Dalloz, 2007, p. 207.

<sup>69</sup> A. LAMBERT, D. MIGAUD, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*. Rapport au Gouvernement, octobre 2006, p. 134.

<sup>70</sup> O. BEAUD, *op. cit.*, p. 113 et s.

a) *Le jugement en opportunité, caractéristique commune des deux mécanismes*

- 29 Comme l'ont identifié Olivier Beaud et Jean-Michel Blanquer, la responsabilité politique « suppose une « faute » (à distinguer de « l'infraction ») publique [...] sa caractéristique est d'être définie par celui qui la met en jeu, le souverain, et par celui qui est mis en question, le gouvernant, tandis qu'il y a indétermination préalable de l'infraction et de la sanction »<sup>71</sup>. L'indétermination des « fautes » constitue donc une caractéristique systémique fondamentale de la responsabilité politique, ayant pour corollaire subjectif l'entière liberté du délégant dans la détermination de celles-ci. C'est ce qu'Olivier Beaud appelle le « principe d'opportunité »<sup>72</sup>. Fondamentalement, ce principe trouve une justification évidente dans le rôle qui est celui des ministres. Comme l'explique Denis Baranger, « *il est de l'essence même de la responsabilité ministérielle d'être substantiellement indéterminée : si elle était susceptible d'une détermination ex ante par l'organe de dévolution, celui-ci n'aurait plus besoin de ministres-délibérants, mais de purs administrateurs-exécutants* »<sup>73</sup>. L'indétermination des fautes, la liberté d'appréciation du délégant et la qualité des délégataires sont donc les trois éléments interdépendants qui expliquent cette spécificité propre à la responsabilité politique.
- 30 Ainsi que nous l'avons montré, le responsable de programme ne peut être considéré comme un administrateur-exécutant en raison des fonctions qu'il occupe et du pouvoir de décision que celles-ci impliquent<sup>74</sup>. Suivant le raisonnement de Denis Baranger, les caractéristiques organiques du responsable de programme justifient donc que la responsabilité managériale repose sur la même faculté de jugement en opportunité, mais cette fois au profit du ministre.
- 31 Si, en théorie, la responsabilité managériale semble répondre à des impératifs clairs, traduits par des indicateurs, à l'aune desquels elle s'apprécierait, la réalité rappelle bien que la liberté de jugement prime. Fondée sur la définition d'un cadre référentiel vecteur d'objectivation, la responsabilité managériale « relève [...] d'une appréciation à la fois objective et subjective. Objective dans le sens où elle repose sur une mesure fondée sur des indicateurs. Subjective, dans le sens où tous les éléments relatifs à un contexte particulier peuvent être pris en compte »<sup>75</sup>. La mobilisation de ces deux registres d'appréciation empêche le développement d'une responsabilité de type mécanique, basée sur un lien automatique entre les résultats qu'exprimeraient les indicateurs et l'éventualité d'une sanction. En pratique, la non-automaticité révèle toute la difficulté qu'il y aurait à assigner au seul responsable de programme des résultats dont est responsable tout un service<sup>76</sup>. La dimension subjective, en tant qu'elle pondère *a minima* l'approche objective, permet donc de maintenir la liberté de jugement du

<sup>71</sup> O. BEAUD, J.-M. BLANQUER, « Comment réintroduire une responsabilité des gouvernants sous la Ve République ? », in O. BEAUD, J.-M. BLANQUER (dir.), *op. cit.*, p. 12.

<sup>72</sup> O. BEAUD, *op. cit.*, p. 117.

<sup>73</sup> D. BARANGER, *op. cit.*, p. 108.

<sup>74</sup> Cf. *supra*.

<sup>75</sup> S. THEBAULT, *op. cit.*, p. 233.

<sup>76</sup> La Cour des comptes note à propos des systèmes de rémunération fondés sur la performance des agents que « la voie d'une prise en compte individuelle des résultats a en conséquence été préférée. La prime collective permet pourtant de relier les mécanismes de rémunération à des indicateurs objectifs de performance » (Cour des comptes, *Rapport sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : pour de nouvelles perspectives*, novembre 2011, p. 181).

ministre. Plus encore, il importe de tenir compte du fait que le système référentiel vecteur d'objectivation est entièrement déterminé par le ministre sous l'autorité duquel se situe le responsable de programme, via la lettre de mission qu'il lui confie. Ce faisant le ministre, en tant qu'il détermine les objectifs que poursuivra le responsable de programme, peut exercer une influence préalable décisive sur ce qu'exprimera l'indicateur en rendant plus ou moins complexe la réalisation desdits objectifs, pesant ainsi sur la composante objective de la responsabilité managériale.

- 32 La correspondance avec la responsabilité politique est alors le fruit d'un décalage entre la théorie, développant une approche cybernétique de l'activité gestionnaire, et la réalité, ancrée dans un ethos essentiellement politique. Cet ethos est en fait un impératif essentiel. Ainsi que l'expose Alain Supiot : « Le travail de la pensée consiste à conférer au calcul une signification, en rapportant toujours les quantités mesurées à un sens de la mesure. La nécessité d'inscrire tout calcul dans un système de références lui-même incalculable est encore plus impérieuse lorsqu'on cherche à mesurer non des phénomènes naturels mais des faits économiques et sociaux »<sup>77</sup>. L'opportunité qui préside à la détermination des fautes des responsables de programme illustre la proximité des fondements qui sont ceux des deux systèmes de responsabilité.

b) *Le caractère objectif de la responsabilité managériale du responsable de programme*

- 33 Classiquement, la doctrine considère la responsabilité politique comme une responsabilité objective<sup>78</sup>. Une responsabilité objective se définit comme « celle qui est fondée sur la seule constatation d'un dommage causé, abstraction faite de toute faute »<sup>79</sup>. Cette définition met en évidence le fait que la responsabilité repose sur un « mécanisme objectif d'imputation »<sup>80</sup>. D'un point de vue technique, cela s'opère « par un rattachement fictif de l'acte à celui qui se trouve le plus en amont de la chaîne de décision politique et administrative »<sup>81</sup>, autrement dit le ministre. La responsabilité politique fonctionne donc sur un modèle simplifié où la seule constatation d'un « dommage » suffit. Denis Baranger a montré que cette facilité était le fruit de l'accroissement de l'emprise ministérielle sur l'administration, que la solidarité ministérielle est venue parachever<sup>82</sup>. La disposition d'un pouvoir hiérarchique sur l'ensemble de l'administration a pour contrepartie l'obligation d'assumer les « fautes » commises par ses agents. Ces différentes considérations sur la responsabilité politique conduisent à y voir « tendanciellement une responsabilité pour fait d'autrui »<sup>83</sup>. Ainsi, la responsabilité politique se caractérise par l'automaticité de son imputation, destinée à permettre au Parlement

<sup>77</sup> A. SUPIOT, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Condé-sur-Noireau, Seuil, janvier 2010, p. 81.

<sup>78</sup> O. BEAUD, *op. cit.*, p. 107.

<sup>79</sup> G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2011, p. 693.

<sup>80</sup> O. BEAUD, *op. cit.*, p. 107.

<sup>81</sup> D. BARANGER, cité par O. BEAUD, *op. cit.*, p. 114 et s.

<sup>82</sup> D. BARANGER, *op. cit.*, p. 144 et s.

<sup>83</sup> O. BEAUD, *op. cit.*, p. 113.

d'imputer à l'ensemble du Gouvernement une faute<sup>84</sup> qui lui est propre ou qui relèverait de son administration.

- 34 La responsabilité managériale du responsable de programme peut être pensée comme fonctionnant de manière identique en raison du « principe d'opportunité ». En vertu de ce principe, il est loisible au ministre de déterminer librement les actes pouvant donner lieu à sanction<sup>85</sup>. S'il est bien évident que le champ de cette détermination est plus restreint que pour la responsabilité du ministre, les modalités demeurent en fait assez proches. Pour autant que les actes s'inscrivent vaguement dans les missions du responsable de programme celui-ci pourra légitimement en être tenu responsable. L'existence d'un mode d'imputation facilité ne doit pas surprendre, elle tient directement au fait que l'action du responsable de programme est éminemment politique ce qui justifie une forme de correspondance technique avec la responsabilité politique. D'autre part, les spécificités du modèle théorique dans lequel s'insèrent les gestionnaires participent de la justification de cette caractéristique. La primauté accordée aux résultats dans le nouveau système financier public justifie que les modes de responsabilisation des acteurs soient également centrés sur celle-ci. Dès lors, engager la responsabilité du responsable de programme repose selon toute vraisemblance sur l'incapacité de celui-ci à remplir ses objectifs. En somme, de la même façon que pour la responsabilité politique, la constatation du « dommage » prévaut sur toute considération fautive<sup>86</sup>.
- 35 L'objectivité de l'imputation en matière de responsabilité managériale ne s'appuie pas uniquement sur le constat de l'opportunité qui préside à son jugement. On retrouve dans l'action quotidienne du responsable de programme la dimension collective qui justifie que le ministre endosse la responsabilité des actes de ses agents. En effet, le responsable de programme n'est pas aussi isolé qu'on pourrait le penser de prime abord. Son travail repose en fait sur une action collective, menée de front avec les responsables de budget opérationnel et les responsables d'unité opérationnelle<sup>87</sup>. Ces derniers sont directement désignés par le responsable de programme et opèrent ensuite sous son autorité<sup>88</sup>.
- 36 Réapparaît donc ici, dans l'action du responsable de programme la même dimension collective et hiérarchique, propre à la responsabilité politique<sup>89</sup>, qui caractérise le rapport entre l'exécutif et son administration. Le mécanisme d'imputation qui structure la responsabilité managériale possède la même dimension fictive emblématique d'un double rapport politique et d'altérité.

c) *La typicité des sanctions respectives*

- 37 Traditionnellement, on considère que « la responsabilité politique suppose la sanction, positive ou négative, cette dernière conduisant à l'interruption prématurée du mandat ou de l'exercice d'une

<sup>84</sup> Le terme de faute étant entendu comme tout élément donnant lieu à la mise en jeu de cette responsabilité politique.

<sup>85</sup> Ce qui en toute hypothèse lui permet d'imputer au responsable de programme des actes qui n'en relèveraient pas directement.

<sup>86</sup> La faute étant ici entendue dans son acception civiliste classique telle qu'on en trouve définition chez G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 10<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2014, p. 449.

<sup>87</sup> On en trouve la description chez D. CATTEAU, *op. cit.*, p. 206-213.

<sup>88</sup> M. BOUVIER, *op. cit.*, p. 490.

<sup>89</sup> Cf. *infra*, nous tenterons de montrer qu'il s'agit d'un critère contingent.

fonction »<sup>90</sup>. C'est pourquoi le propre de la responsabilité politique serait de tendre vers la destitution. En réalité, cette sanction ne serait rien d'autre que le résultat du mécanisme d'affectation de valeur à un acte que constitue la responsabilité. Philippe Ségur explique qu'« il y a nécessairement sanction juridique apportée à cette politique. Mais la sanction ne doit pas être entendue exclusivement au sens négatif et identifiée à la seule révocation. Elle se comprend comme l'affectation d'une valeur juridique à un fait ou un événement »<sup>91</sup>. Cette affectation n'est pas entièrement négative et peut, au contraire, donner lieu à une sanction positive. Concrètement, la sanction positive consiste dans le maintien du Gouvernement en fonction via la confirmation de l'onction parlementaire lors des délibérations. Caractéristique de la responsabilité politique<sup>92</sup>, ce système de sanction ambivalent est tout entier tourné vers la question de la survie de l'acteur. Une telle orientation met en évidence la dimension fonctionnelle de la responsabilité politique, qui peut être vue comme entièrement centrée sur la mission des acteurs dont elle enserme l'activité. En somme, la responsabilité politique se donne à voir comme une responsabilité à raison de la fonction<sup>93</sup>.

- 38 Le premier élément qu'il importe de souligner est que la responsabilité managériale connaît le même système ambivalent en matière de sanction. La présence d'un élément si caractéristique au cœur même de la responsabilité managériale met un peu plus en lumière l'ampleur de la correspondance qui existe entre les deux formes de responsabilité.
- 39 Le système de sanction ne présente toutefois pas tout à fait les mêmes caractéristiques. Si la sanction négative repose également sur l'éviction du responsable de programme<sup>94</sup>, la situation diverge quelque peu en ce qui concerne la face positive de la sanction. Dans ce domaine, le ministre dispose d'un arsenal bien plus fourni que le Parlement en vue d'administrer une sanction positive. Il lui est ainsi loisible de favoriser l'avancement du fonctionnaire, de lui octroyer des rémunérations<sup>95</sup>, etc. Empreinte d'une certaine spécificité, la variété de cet arsenal se fonde, en premier lieu, sur l'insertion du responsable de programme dans la hiérarchie administrative. Sont ainsi reproduites les techniques habituellement disponibles pour les chefs de service<sup>96</sup>. En second lieu, cette différence reflète la divergence des modèles théoriques dans lesquels s'inscrivent ces deux formes de responsabilité. Si l'enjeu de la responsabilité politique se résume en France à l'alternative maintien-éviction, la responsabilité managériale se pense sur un autre plan d'analyse<sup>97</sup>. La spécificité des types de sanctions

<sup>90</sup> P. SEGUR, « Qu'est-ce que la responsabilité politique ? », *RDP*, 1999, n°6, p. 1620.

<sup>91</sup> *Ibid.* p. 1617.

<sup>92</sup> Puisqu'il est absent des systèmes de responsabilité dits légaux.

<sup>93</sup> O. BEAUD, *op. cit.*, p. 116.

<sup>94</sup> A. LAMBERT, D. MIGAUD, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*. Rapport au Gouvernement, octobre 2006, p. 134. Déjà cité, *supra*.

<sup>95</sup> Alain Lambert et Didier Migaud écrivent ainsi « Les mécanismes de sanction et de reconnaissance à destination des responsables de programme sont donc multiples : part variable dans la rémunération, évolution de carrière... », in A. LAMBERT, D. MIGAUD, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*. Rapport au Gouvernement, octobre 2006, p. 135.

<sup>96</sup> Par exemple, les procédés de modulation des carrières.

<sup>97</sup> Situé en aval de la question précédente.

de la responsabilité managériale du responsable de programme est en fait marquée par la rationalité de la gouvernementalité néolibérale, dans laquelle elle prend racine, et qui repose sur le calcul d'utilité<sup>98</sup>. Ce calcul d'utilité exige alors que la sanction soit proportionnée au rapport d'utilité établi et favorise la productivité par un système d'incitations prudentielles<sup>99</sup>. L'ambivalence, comme la gradation, fait donc figure d'impératif comme l'expose la théorie de l'agence<sup>100</sup>. Traversée par ces présupposés, la responsabilité managériale repose sur une rationalité propre d'essence économique<sup>101</sup> qui se substitue à la rationalité politique fondée sur un rapport purement binaire de légitimité.

- 40 Il est alors manifeste que la configuration du système de sanctions propre à la responsabilité managériale s'appuie, de la même façon que la responsabilité politique, sur un système complexe prenant en compte les caractéristiques propres de l'acteur concerné. Tout comme la responsabilité politique, la responsabilité managériale peut donc être qualifiée de « *role-responsibility* »<sup>102</sup>.
- 41 Si la responsabilité managériale s'assimile bien à une forme de responsabilité politique, en ce qu'elle se donne à voir comme une responsabilité à raison de la fonction, elle demeure spécifique car elle se noue dans la relation entre l'autorité politique et son gestionnaire, c'est-à-dire entre, respectivement, le ministre et le responsable de programme. Cette spécificité, comme nous avons essayé de le montrer, ne suffit pourtant pas à la faire échapper à son habitus fondamentalement politique. Cela étant, il est très vite apparu qu'on ne pouvait réduire le responsable de programme à un aménagement intraministériel particulier et supposément plus effectif. A cet égard, les propos d'Alain Lambert et Didier Migaud sur « la responsabilité des responsables de programmes vis-à-vis du Parlement et de ses commissions chargées des finances »<sup>103</sup> sont éloquentes. En effet, les évolutions managériales du système financier public n'ont pas manqué d'impliquer le Parlement, devenu un acteur central depuis la révision constitutionnelle de 2008<sup>104</sup>.

## II – LA RESPONSABILITE MANAGERIALE VECTRICE DE RESPONSABILITE POLITIQUE

- 42 La vigueur des liens théoriques qui existent entre les responsabilités politique et managériale ne saurait épuiser la problématique des interactions entre les deux systèmes. A cette intensité théorique, s'ajoute

<sup>98</sup> M. FOUCAULT, *op. cit.*

<sup>99</sup> D. CATTEAU, *op. cit.*, p. 169.

<sup>100</sup> A. SUPLOT, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Domont, Fayard, 2015, p. 193-195.

<sup>101</sup> Le terme est ici employé de façon triviale et réductrice mais renvoie à l'impérialisme économique.

<sup>102</sup> Hart cité par O. BEAUD, *op. cit.*, p. 116.

<sup>103</sup> A. LAMBERT, D. MIGAUD, *Note sur les contours de la responsabilité des responsables de programmes*, Annexe au rapport au Gouvernement, A. LAMBERT, D. MIGAUD, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, Réussir la LOLF, clef d'une gestion publique responsable et efficace, septembre 2005, p. 6 et s.

<sup>104</sup> Les articles 24, al. 1 C (« Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques ») et 47-2 C (« La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. 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 ») de la Constitution de 1958 favorisent cette tendance.

en fait un véritable potentiel pratique issu de la libération provoquée par la responsabilisation des gestionnaires<sup>105</sup>. L'analyse stratégique<sup>106</sup> permet de penser le développement de cette nouvelle forme de responsabilité comme l'occasion pour le Parlement de se doter de leviers nouveaux, notamment à l'égard de l'exécutif ministériel. Le responsable de programme, pivot de l'activité budgétaire, est donc naturellement un acteur destiné à intéresser le Parlement. Cet intérêt, participe d'une attraction réciproque<sup>107</sup> entre le responsable de programme et le Parlement ayant pour conséquence de favoriser la responsabilisation des membres de l'exécutif ministériel (1), qui s'opère inévitablement sous les traits de la responsabilité politique (2).

### 1) *La responsabilité managériale, un système rapprochant le ministère du Parlement*

- 43 Consacrée par la réforme du système financier public, l'importance du rôle accordé aux gestionnaires ne pouvait que susciter l'attention du Parlement qui en fut l'initiateur. Ce dernier faisait ainsi figure d'interlocuteur privilégié du dialogue de gestion qui allait s'ouvrir<sup>108</sup>(1). Un tel dialogue contribue indubitablement à la résurgence de la responsabilité de l'exécutif ministériel en ce qu'il repose sur la médiatisation du ministre. Cette médiatisation procède d'une double attraction. D'une part, l'action du responsable de programme participe à la concrétisation d'une obligation qui incombe traditionnellement au responsable politique : la reddition de comptes (a). Et, d'autre part, l'émergence d'une nouvelle fonction parlementaire d'évaluation des politiques publiques intègre ce dialogue tout en l'inscrivant dans un horizon plus large qui est celui de la responsabilité de l'exécutif ministériel (b).

#### a) *La responsabilité managériale, moteur de la reddition de comptes*

- 44 Composante clef de son activité, le compte rendu et la responsabilité<sup>109</sup> valent principalement au sein de l'enceinte parlementaire. A cet égard, il nous semble que son développement favorise le renforcement de la responsabilité des membres du Gouvernement.
- 45 Il est généralement admis que « le principe de la responsabilité politique se traduit, en droit constitutionnel, par deux obligations distinctes pour les gouvernants : d'une part, une obligation de répondre de leurs actes devant le Parlement, et d'autre part, une obligation de démissionner si la Chambre n'est pas convaincue par les explications données »<sup>110</sup>. Si la première obligation a longtemps

<sup>105</sup> On retrouve ici l'idée qui est au cœur de la thèse de Denis Baranger, consistant à voir qu'il ne faut pas envisager « la responsabilité comme un assujettissement mais comme une libération ». S. RIALS, *Préface à l'anglaise. Comment filer l'histoire constitutionnelle ?*, in D. BARANGER, *op. cit.*, p. 3.

<sup>106</sup> L'analyse stratégique consiste à « expliquer les actions des autorités publiques en les concevant comme des conduites organisées en vue d'un certain but, en fonction des conduites réelles ou probables des autres autorités ». F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, 37<sup>e</sup> édition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2016, p. 46.

<sup>107</sup> Sur la réciprocité, voir *infra* (II. B.).

<sup>108</sup> A. LAMBERT, D. MIGAUD, *Note sur les contours de la responsabilité des responsables de programmes*, Annexe au rapport au Gouvernement, A. LAMBERT, D. MIGAUD, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, Réussir la LOLF, clef d'une gestion publique responsable et efficace, septembre 2005, p. 6.

<sup>109</sup> Il s'agit du troisième axe composant les missions du RPROG (Cf. *supra*).

<sup>110</sup> Colin Turpin cité par O. BEAUD, *op. cit.*, p. 109.

semblé négligée par la doctrine à cause de sa « discrétion », elle tend aujourd'hui à occuper une place croissante sous l'égide du sacrosaint article 15 de la DDHC<sup>111</sup>. Un détour par le modèle britannique permet d'approfondir la signification exacte de la première des deux obligations constitutives de la responsabilité politique. Dans ce modèle, l'*accountability* comprend quatre obligations<sup>112</sup>, la première d'entre elle étant l'obligation d'information et d'explication. Cette formalisation de la reddition de comptes offre une vision beaucoup plus éclairante – que la formule tirée de l'article 15 de la DDHC et l'interprétation qui en est faite – des implications juridiques de la responsabilité politique donnant corps à deux actions potentiellement distinctes. Prenant pour exemple le modèle « canadien d'articulation des responsabilités politiques et managériales »<sup>113</sup>, Damien Catteau explore cette distinction afin de montrer qu'à cette dichotomie fonctionnelle pourrait correspondre une dichotomie organique. Ainsi, il appartiendrait au responsable de programme de rendre des comptes, au sens strict, c'est-à-dire d'assurer l'information du Parlement. En pratique, si l'on se réfère aux missions qui incombent au responsable de programme, celui-ci apparaît bien, en vertu de l'article 70 du décret GBCP, en première ligne en matière d'information financière du Parlement<sup>114</sup>. A cet égard, il élabore les projets annuels de performance<sup>115</sup> ainsi que les rapports annuels de performance<sup>116</sup>. Figurant parmi les annexes jointes respectivement aux projets de loi de finances et de loi de règlement, ces documents sont appelés à bénéficier d'une certaine publicité au sein de l'enceinte parlementaire. Par la suite, le ministre serait chargé de venir s'expliquer sur les résultats de la gestion exposés par le responsable de programme. Mis en place pour l'examen de la loi de règlement pour 2017 et consacré par la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale en juin 2019<sup>117</sup>, le printemps de l'évaluation a considérablement accru ce mouvement de mise en relation des acteurs de la performance et des parlementaires<sup>118</sup>.

<sup>111</sup> Article 15 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

<sup>112</sup> Les trois autres étant : l'obligation de s'excuser (apologise), l'obligation de prendre les mesures correctrices (take action) et l'obligation de démissionner (resign) (J.-F. AMEDRO, « L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », *RDP*, 2013 n°5, p. 1137-1178, p. 1163).

<sup>113</sup> D. CATTEAU, *op. cit.*, p. 264.

<sup>114</sup> La lecture de l'article 70 du décret GBCP de 2012 est assez éclairante : « Pour chaque programme, un responsable est désigné par le ministre à la disposition duquel les crédits du programme ont été mis. **Le responsable de programme établit le projet annuel de performances** prévu à l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001. **Il présente dans ce document les orientations stratégiques et les objectifs du programme et justifie les crédits et les autorisations d'emplois demandés.** [...] **Il établit le rapport annuel de performances** prévu à l'article 54 de la loi organique du 1er août 2001 ».

<sup>115</sup> « les projets annuels de performances (PAP) retracent, pour chaque programme, la stratégie, la justification des crédits demandés au Parlement, les objectifs des politiques publiques, les indicateurs et les cibles à atteindre », <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/lois-finances/essentiel/s-informer/documents-annexes-aux-projets-loi-finances#.XENHxFxKg2w> (consulté le 19/01/2019).

<sup>116</sup> « Les rapports annuels de performance (RAP) présentent les résultats des administrations au regard des engagements pris en loi de finances initiale. Ils permettent notamment d'évaluer l'amélioration de la performance en comparant, *ex post*, les résultats au regard des objectifs initialement fixés », <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/lois-finances/essentiel/fondamentaux/loi-reglement-budget-d-approbation-comptes#.XENIclxKg2w> (consulté le 19/01/2019).

<sup>117</sup> Article 146-1-1, al. 1 RAN.

<sup>118</sup> A titre d'exemple, au cours de la première édition, ont été entendus une quinzaine de ministres et cinq secrétaires d'Etat, dans le cadre de l'examen évaluatif de la totalité des missions budgétaires de la loi de finances afférentes.

- 46 Donnant corps à l'obligation de rendre des comptes qui pèse sur l'exécutif, le responsable de programme n'en demeure pas moins exclu du champ d'« incrimination » du Parlement en raison de la protection fonctionnelle dont il bénéficie au titre de sa soumission hiérarchique au ministre. Ce faisant, on peut voir dans la responsabilité managériale un mécanisme dont les effets favorisent la mise en œuvre de la responsabilité d'un autre acteur : le ministre.

b) *Une responsabilité managériale intégrée par la fonction parlementaire d'évaluation des politiques*

- 47 Consacrée par la révision constitutionnelle de 2008, l'évaluation des politiques publiques est une fonction parlementaire que la jurisprudence du Conseil constitutionnel a très vite semblé réduire à une fonction informative<sup>119</sup>. Dans son acception courante, l'évaluation des politiques publiques se définit comme une mission qui « consiste à rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés »<sup>120</sup>. Ici, nous voudrions montrer que l'évaluation des politiques publiques porte en elle un potentiel pratique supérieur à ce que la jurisprudence du Conseil laisse penser.
- 48 Sans qu'il soit besoin de le développer outre mesure, une correspondance s'établit assez naturellement entre cette fonction d'évaluation, l'émergence des gestionnaires et le système de responsabilité managériale. L'évaluation a pour objet d'émettre un jugement sur l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre des politiques publiques tandis que, réciproquement, la responsabilité managériale repose sur « l'appréciation de la qualité des actions menées par des autorités publiques par rapport à des critères de performance »<sup>121</sup>. La proximité des deux définitions révèle les liens profonds qui sont appelés à s'instituer entre ces éléments. A cet égard, l'hypothèse selon laquelle l'évaluation des politiques publiques est un outil adapté à l'intégration des gestionnaires gagne en consistance.
- 49 Malgré l'antériorité du développement, par le Parlement, d'une démarche évaluative généralisée<sup>122</sup>, la proximité des fondements théoriques accrédite la thèse selon laquelle l'évaluation est effectivement un outil adapté à l'intégration de la responsabilité managériale. Centrée sur la recherche de performance, l'évaluation des politiques publiques, comme l'émergence des gestionnaires, se fonde sur un « background théorique » empreint de science économique<sup>123</sup>. Dans le même ordre d'idée,

<sup>119</sup> Conseil constitutionnel, Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, 57 et s. Il est permis de penser que les considérations fonctionnelles de la décision portent bien davantage sur le Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale que sur la nature de l'activité évaluative.

<sup>120</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret du 22 janvier 1990.

<sup>121</sup> S. THEBAULT, *op. cit.*, p. 233.

<sup>122</sup> La création de structures dédiées à l'évaluation nous semble constituer un bon indice. Ont ainsi été créées : dès 1983, l'Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (loi n° 83-609 du 8 juillet 1983), en 1996, l'Office Parlementaire d'Évaluation de la Législation (loi n° 96-516 du 14 juin 1996), et, en 1999, la Mission d'Évaluation et de Contrôle des politiques publiques (décision du 3 février 1999).

<sup>123</sup> Pour une analyse approfondie de ce système de pensée voir A. SUPLOT, *La gouvernance par les nombres*. Cours au Collège de France (2012-2014), *op. cit.* ; on trouve également chez Lewis Kornhauser une présentation assez fine des théories économiques à l'œuvre derrière ce mouvement (L. KORNHAUSER, K. SELMOUNI (trad.), *L'Analyse économique du droit. Fondements juridiques de l'analyse économique du droit*, Paris, Michel Houdiard Editeur, 2010).

l'étroitesse des liens qui existent entre ces systèmes est illustrée par la proximité des éléments techniques propres à ces entreprises, qui reposent, dans une large mesure, sur un vaste partage de marqueurs méthodologiques tels que les objectifs, les indicateurs<sup>124</sup>, etc.

- 50 Cette correspondance globale est corroborée par le fait qu'en pratique, les évaluations menées se fondent largement sur le travail des responsables de programme, notamment via les RAP et PAP<sup>125</sup>. Une telle inclination n'a rien d'illogique dans la mesure où l'on comprend assez facilement que l'évaluation s'opère plus aisément dans le domaine financier<sup>126</sup> dont les données courantes se prêtent mieux à la modélisation<sup>127</sup>. Elle favorise cependant l'établissement d'un dialogue entre le Parlement et les responsables de programme, de même qu'avec l'ensemble de l'administration autour d'un langage commun : celui de la performance. Le printemps de l'évaluation apparaît comme le temps fort de ce dialogue. Destiné à « enrichir l'examen du projet de loi de règlement »<sup>128</sup>, par la centralisation d'un vaste ensemble d'études évaluatives non-exclusivement parlementaires, le printemps de l'évaluation est l'occasion pour les rapporteurs spéciaux de la commission des finances de conclure leurs investigations en présence des principaux intéressés : les ministres ; qui seront auditionnés au sein de « commissions d'évaluation des politiques publiques »<sup>129</sup>. Tout cela aboutit directement à l'adoption de résolutions, qui, sans être officiellement injonctives, s'adressent directement au Gouvernement, et, dans un second temps, de la loi de règlement.
- 51 La responsabilité managériale du responsable de programme voit alors ses effets se prolonger au travers de ces interactions. Né du développement croissant de l'évaluation et de l'approfondissement des moyens de contrôle, le dialogue qui s'établit entre le Parlement et les gestionnaires, s'inscrit plus largement dans un mouvement tendant à rapprocher le Parlement de l'administration, vue comme un espace de décision aussi opaque qu'essentiel.
- 52 L'intégration de la responsabilité managériale par l'évaluation, n'est pas cantonnée à une finalité purement cognitive visant à faire la lumière sur les ressorts profonds de la décision politique. Pour s'en convaincre, il importe de ne pas envisager l'évaluation des politiques publiques comme une fonction autonome, mais plutôt comme une activité essentiellement informative, au service du contrôle et de l'activité législative. Dans cette perspective, Armel Le Divillec décompose le processus du contrôle parlementaire en quatre étapes : l'information, l'évaluation, le débat et la prise de position<sup>130</sup>. Ce schéma met en évidence la propension de l'évaluation à se développer non comme une action isolée, mais à servir d'appui à d'autres actions. On peut ainsi penser que, tendanciellement, le

<sup>124</sup> J.-F. AMEDRO, art. cit., p. 1137-1178.

<sup>125</sup> Cf. *supra*.

<sup>126</sup> De la même façon que l'analyse économique du droit a d'abord porté sur les matières ayant directement trait à l'économie (L. KORNHAUSER, K. SELMOUNI (trad.), *op. cit.*).

<sup>127</sup> Bien que, même en ces domaines, la modélisation conserve fondamentalement un caractère artificiel (A. SUPIOT, *La gouvernance par les nombres*. Cours au Collège de France (2012-2014), *op. cit.*).

<sup>128</sup> Assemblée nationale, *L'évaluation des politiques publiques 2019 – Avant-propos*, Rapport d'information, 3 juillet 2019, p. 7.

<sup>129</sup> *Ibid.* p. 29.

<sup>130</sup> A. LE DIVILLEC, « La problématique du contrôle parlementaire de l'administration », in B. SEILLER (dir.), *Le contrôle parlementaire de l'administration*, Paris, Dalloz, 2010, p. 10.

dialogue qui aura lieu avec les responsables de programme servira en fait de base à la mise en jeu postérieure de la responsabilité des ministres. Ce dialogue de gestion, mené sur fond de responsabilité managériale, brouille alors l'habitus de la responsabilité politique en lui donnant à voir de nouveaux acteurs en réalité largement indisponibles. C'est donc une nouvelle fois vers le ministre qu'il faut se tourner.

## *2) La responsabilité politique ministérielle, relai de la responsabilité managériale*

- 53 La mise au premier plan des responsables de programme a pour conséquence de favoriser la mise en jeu de la responsabilité politique des membres de l'exécutif, ceux-ci étant seuls susceptibles de voir leur responsabilité engagée devant le Parlement. Cette tendance semble inéluctable dans la mesure où la responsabilité politique ne peut être indirecte<sup>131</sup> et ne peut donc porter sur les responsables de programme. Cette impossibilité tient au fait que les manifestations décrites comme indirectes sont nécessairement dépendantes d'autres formes de responsabilité avec lesquelles la responsabilité politique s'agence. Ainsi, permettre au Parlement de prendre position sur le travail des responsables de programme au titre de leur responsabilité managériale<sup>132</sup> revient, au bout du compte, à mettre en jeu la responsabilité du gouvernement<sup>133</sup>. L'écran ministériel fait donc de la responsabilité managériale un moteur de la responsabilité gouvernementale. Il s'agira ici d'identifier le type de responsabilité émergent sur la base du dialogue de gestion qui s'est ouvert. Nous voudrions d'abord montrer que la responsabilité qui en est issue, ne pouvant être managériale, est nécessairement politique (a). En outre, en vertu du lien de dépendance hiérarchique sur la base duquel elle se forme explicitement, la responsabilité politique apparaît ici tendanciellement individuelle (b).

### *a) L'impossible émergence d'une responsabilité managériale ministérielle*

- 54 L'intégration du rôle des responsables de programme par le Parlement aboutit à un dialogue de gestion médiatisé par les ministres, qui en sont l'interface nécessaire. La mise sur le devant de la scène des responsables de programme s'accompagne donc d'une mise en lumière subséquente des ministres. Faisant suite à l'entreprise de reddition de comptes des responsables de programme à laquelle elle est complémentaire, l'intervention du ministre a lieu sous le signe de la responsabilité, responsabilité dont nous chercherons à identifier la nature. Après avoir montré que la responsabilité managériale pouvait s'analyser comme une responsabilité politique s'agissant des gestionnaires, se pose alors la

---

<sup>131</sup> P. SEGUR, art. cit.

<sup>132</sup> A moins de dénier à la responsabilité managériale toute consistance juridique (pour une définition plutôt sociologique, voir A. BARILARI, art. cit., p. 698 ; pour une vision restrictive voir D. CATTEAU, *op. cit.*, p. 258-261), nous considérons que le Parlement est exclu du système de responsabilité managériale tel que nous l'avons précédemment défini. Dans cette perspective, le dialogue de gestion qui s'ouvre avec le Parlement n'est qu'un prolongement de ses effets. Il n'en demeure pas moins possible d'y voir un témoin impliqué, intéressé aux conséquences de celle-ci. En somme, bien qu'il ne s'agisse pas stricto sensu de responsabilité managériale, c'est bien d'elle que tout procède.

<sup>133</sup> La mise en jeu étant entendue dans une acception plus vaste que ne l'envisagent les textes (voir par exemple les articles 153 à 156 de la deuxième partie du titre III du Règlement de l'Assemblée nationale) et visant tout processus d'affectation de valeur à l'acte gouvernemental, qu'il soit positif ou négatif.

question de savoir s'il est possible de penser une responsabilité managériale ministérielle. Notre hypothèse est la suivante : la responsabilité ici mise en jeu est politique et ne peut en aucun cas être managériale. En effet, une responsabilité managériale ministérielle serait inutile, mais surtout, elle est inconcevable.

- 55 Intuitivement, il n'est pas aberrant de penser que les ministres, en tant qu'ils endossent les actes de leurs responsables de programme, se trouvent eux-aussi soumis à une responsabilité de type managérial. Matériellement, les faits se trouvent bien dans le champ de la responsabilité managériale, puisque sont en cause des actes de gestion. Ces actes de gestion ne seront cependant pas appréhendés comme tels par le Parlement mais seulement comme des actes de l'Administration. Nul besoin pour le Parlement de mobiliser ici la responsabilité managériale puisque la responsabilité politique suffit à sanctionner l'exécutif ministériel, dans la mesure où son champ comprend celui de la responsabilité managériale<sup>134</sup>. Si un système effectif existe déjà, il n'est pas nécessaire d'en concevoir un surabondant, la responsabilité managériale ministérielle est donc inutile.
- 56 Plus qu'inutile, la responsabilité managériale est en fait, s'agissant de la sanction des ministres, inconcevable. Pour s'en convaincre, il importe de revenir sur l'une des caractéristiques importantes des responsabilités managériale et politique : leur système de sanction<sup>135</sup>. Si l'ambivalence est caractéristique c'est parce que les systèmes en question sont des responsabilités à raison de la fonction. Cela signifie que les sanctions sont, comme l'ensemble du mécanisme, adaptées à l'organe qu'elles touchent. Ainsi, en matière de responsabilité managériale, les sanctions sont adaptées à l'acteur qu'elles visent : le gestionnaire. La logique sous-jacente est donc prudentielle<sup>136</sup> ce qui se traduit en pratique par des sanctions modulées.
- 57 Ainsi, si le ministre était soumis à un système de responsabilité managériale, ce serait en sa qualité de gestionnaire et les sanctions seraient ajustées à cette qualité. Or, force est de constater que le Parlement, en matière de sanction, est cantonné à l'alternative maintien/éviction. On ne saurait imaginer que le Parlement, lorsqu'il met en jeu la responsabilité du Gouvernement, tente de lui administrer une modulation de sa rémunération ou de son avancement... à moins de basculer dans un paradigme politique radicalement nouveau promouvant une « *corporate governance* »<sup>137</sup> publique.
- 58 L'émergence d'une responsabilité managériale ministérielle apparaissant inutile et impossible, c'est donc la traditionnelle responsabilité politique que l'on va retrouver mise en jeu. Théoriquement subsumée sous la responsabilité politique, la responsabilité managériale est en pratique absorbée par la responsabilité politique.

---

<sup>134</sup> Organiquement et matériellement.

<sup>135</sup> Cf. *supra*.

<sup>136</sup> Pour une explication de la rationalité à l'œuvre derrière cette lecture prudentielle voir R. LANNEAU, *Les fondements épistémologiques du mouvement Law and Economics*, Droit, Université de Nanterre - Paris X, 2009, Français. <tel00498026>.

<sup>137</sup> Voir les cours dispensés par Alain Supiot au Collège de France intitulé « Figures juridiques de la démocratie économique ». <https://www.college-de-france.fr/site/alain-supiot/course-2016-2017.htm> (consulté le 17/04/2019).

b) *L'individualisation progressive de la responsabilité politique*

- 59 A mesure que le dialogue de gestion se renforce entre le Parlement et le responsable de programme, la responsabilité des ministres se fait de plus en plus sentir. Médiatisant la relation qui s'établit entre les deux entités, la responsabilité ministérielle est l'interface permettant au Parlement de prendre acte des conclusions qu'il tire de ce dialogue. Supérieur hiérarchique du responsable de programme, le ministre se voit alors personnellement impliqué par la suite. Cette implication personnelle s'inscrit dans un mouvement contemporain d'individualisation de la responsabilité des gouvernants<sup>138</sup>. On émettra ici l'hypothèse que la responsabilité politique tend à renaître dans sa forme individuelle. Deux arguments s'imposent alors. D'une part, la responsabilité politique est un principe politico-juridique que la formalisation textuelle ne saurait épuiser. En effet, l'énonciation de procédures destinées à révoquer le Gouvernement ne suffit pas à canaliser un principe qui traverse en réalité l'ensemble des rapports qui se nouent entre le Parlement et l'exécutif ministériel. Rien n'empêche donc de penser la responsabilité politique comme individuelle.
- 60 D'autre part, la pratique corrobore l'hypothèse d'une individualisation de la responsabilité des gouvernants. Cette tendance connaît deux volets. Elle s'incarne d'abord au travers de la pénalisation de la responsabilité ministérielle<sup>139</sup>. En outre, loin de concerner uniquement les ministres, à mesure que le Parlement développe de nouveaux moyens de contrôle lui permettant notamment de faire toute la lumière sur les processus décisionnels administratifs, les acteurs auparavant invisibles de l'administration se dévoilent. Ce dévoilement est encouragé par les ministres eux-mêmes qui n'hésitent plus à se défausser de leur responsabilité personnelle sur les hauts fonctionnaires de leur administration<sup>140</sup>. Aussi critiquable soit-elle, dans la mesure où se trouve quasiment privée de raison d'être l'emprise du ministre sur son administration<sup>141</sup>, cette tendance illustre symboliquement, selon nous, un regain d'intérêt pour une imputation naturalisée visant à faire du « vrai » coupable, le responsable en dernière instance<sup>142</sup>. Il est alors possible d'établir un lien entre cette tendance contemporaine et les considérations théoriques relatives à la responsabilité politique.

---

<sup>138</sup> Nous distinguons ici responsabilités des gouvernants et politique, la première repose sur une approche organique basée sur une compréhension élargie de la qualité de gouvernants, tandis que par la seconde acception nous envisageons la responsabilité comme un pur mécanisme, que nous avons présenté précédemment. Il n'y a donc point ici d'exclusivité mais bien plutôt un recoupement entre les deux expressions.

<sup>139</sup> O. BEAUD, *op. cit.*

<sup>140</sup> P. SEGUR, « Chapitre 10 / L'absence de responsabilité juridique des collaborateurs », in J.-M. EYMERI-DOUZANS, *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*. Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Académique », 2015, p. 337-358. <https://www-cairn-info.docelec.u-bordeaux.fr/le-regne-des-entourages--9782724618259-page-337.htm> (consulté le 20/01/2019).

<sup>141</sup> Pour reprendre l'idée de Denis Baranger, la responsabilité ministérielle exclusive apparaît comme le corollaire de la domination de l'administration : « les ministres vont aussi tendre à assumer ce qu'ont fait les fonctionnaires locaux ou subalternes, parce que cette attitude est la condition de l'extension de leur pouvoir administratif » (D. BARANGER, *op. cit.*, 152). Sans responsabilité, la domination perd son fondement.

<sup>142</sup> Regain d'intérêt que nous attribuons pour une large part au traitement médiatique des questions politiques.

- 61 S'il existe un certain nombre d'obstacles à cette réactivation, et notamment la conception collective de la responsabilité politique promue par la Constitution<sup>143</sup>, la pérennité du modèle weberien<sup>144</sup> dépend de cette renaissance. Le constat est d'autant plus vrai pour le responsable de programme puisqu'il entretient un rapport direct avec le Parlement, particulièrement ancré du fait de ses obligations en matière de production documentaire. Ce rapport contribue ainsi à brouiller les contours des responsabilités managériale et politique. Cette ambiguïté procède de la place spécifique qui est celle du responsable de programme, amené à faire « le lien entre l'administration et la sphère politique »<sup>145</sup>, révélant, par la même, les relations complexes qu'entretiennent aujourd'hui les acteurs publics.
- 62 L'analyse des rapports entre responsabilités managériale et politique a montré, tant sur le plan théorique que sur le plan pratique, l'ampleur de l'intrication qui unit les deux systèmes. Théoriquement, penser la responsabilité managériale comme une responsabilité politique invite à voir sous un jour nouveau l'idée selon laquelle « la responsabilité du gouvernement devant le Parlement est la forme canonique de la responsabilité politique »<sup>146</sup>. Malgré une identité très marquée, la responsabilité managériale doit toutefois être considérée comme l'une des variantes de la responsabilité politique. Pratiquement, s'il importe de ne pas surestimer le rôle des responsables de programme<sup>147</sup>, l'entrée en scène des gestionnaires a considérablement modifié les équilibres inter-institutionnels. A cet égard, le rapprochement des formes de responsabilité qui s'esquisse incite à renouveler notre compréhension des rapports entre responsabilités politique et administrative<sup>148</sup> et, plus largement, du lien qui unit le pouvoir politique et l'administration. Loin de supplanter la responsabilité politique, la responsabilité managériale participe assurément à son renouveau. Elle s'inscrit dans la formation d'une chaîne de responsabilités dont les origines théoriques sont à la fois politiques et économiques, le droit constitutionnel<sup>149</sup>, comme l'économie<sup>150</sup>, ayant toujours considéré la responsabilité comme un principe cardinal, nécessaire au bon fonctionnement d'un système.

---

<sup>143</sup> Voir les articles 20 et 49.

<sup>144</sup> A. SINE, « Responsabilité politique : de la fin du modèle weberien aux nouvelles figures de légitimation de l'action publique », *Politiques et management public*, vol. 19, 2001, n° 2, p. 45-62.

<sup>145</sup> M. BOUVIER, *op. cit.*, p. 487.

<sup>146</sup> É. BUGE, *op. cit.*, p. 445.

<sup>147</sup> M. BOUVIER, *op. cit.*, p. 487.

<sup>148</sup> Entendues dans une acception organique.

<sup>149</sup> C. BIDEGARAY, « Le principe de responsabilité fondement de la démocratie », *Pouvoirs*, n°92, 2000, p. 5-16.

<sup>150</sup> M. POWER, *The Audit Society. Rituals of Verification*, Lexington, Oxford University Press, 1999.

*RESUME :*

Nés dans le cadre de la nouvelle gestion financière publique, les responsables de programme répondent à des logiques d'action radicalement nouvelles, issues du management privé. Destinés à assurer la réalisation de programmes budgétaires opérationnels, ils sont les garants d'une gestion performante. Parallèlement, se développe une responsabilité jusqu'alors inconnue du système administratif : la responsabilité managériale. Purement opérationnelle, cette responsabilité brise les grilles d'analyse classiques de la responsabilité administrative et suscite conséquemment nombre d'interrogations doctrinales mais aussi pratiques. A cet égard, la responsabilité politique pourrait apparaître comme un élément utile à sa compréhension et indispensable à son plein développement effectif.

*SUMMARY:*

Born within the framework of the new public financial management, the managers of program respond to radically new action logics, resulting from the private management. Designed to ensure the implementation of operational budget programs, they are accountable of an efficient management. At the same time, a hitherto unknown responsibility of the administrative system is developing : managerial responsibility. Purely operational, this responsibility breaks the traditional lines of analysis of administrative responsibility and consequently raises a number of doctrinal but also practical questions. In this respect, political responsibility could appear as a useful element for its understanding and indispensable for its full effective development.

---

**BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE**

- BARANGER D., *Parlementarisme des origines, Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Paris, PUF, 1999.
- BARILARI A., *Les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels de finances publiques*, Paris, LGDJ, 2003.
- BARILARI A., « Réforme de la gestion publique et responsabilité des acteurs », *AJDA*, 4 avril 2005, n°13, p. 696-702.
- BEAUD O., *Le sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, Paris, PUF, 1999.
- CATTEAU D., *La LOLF et la modernisation de la gestion publique. La performance, fondement d'un droit public financier rénové*, Dalloz, 2007.
- Cour des comptes, *Rapport sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : pour de nouvelles perspectives*, novembre 2011.
- LAMBERT A., MIGAUD D., *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, Réussir la LOLF, clef d'une gestion publique responsable et efficace*, septembre 2005.
- SINE A., « Responsabilité politique : de la fin du modèle weberien aux nouvelles figures de légitimation de l'action publique », *Politiques et management public*, vol. 19, 2001, n° 2, p. 45-62.
- SUPIOT A., *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Domont, Fayard, 2015.
- THEBAULT S., *L'ordonnateur en droit public financier*, Paris, LGDJ, 2007.