Rendre des comptes – rendre compte : des notions ambigües

Françoise Dreyfus

▶ **To cite this version:**

Françoise Dreyfus. Rendre des comptes – rendre compte : des notions ambigües. Revue française d'administration publique, 2017, 160, pp.999 - 1010. 10.3917/rfap.160.0999 . halshs-03898666

HAL Id: halshs-03898666
https://shs.hal.science/halshs-03898666

Submitted on 4 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CAIRN.INFO
CHERCHER, REPÉRER, AVANCER

RENDRE DES COMPTES – RENDRE COMPTE : DES NOTIONS AMBIGÜES

Françoise Dreyfus

Ecole nationale d'administration (ENA) | « Revue française d'administration publique »

2016/4 N° 160 | pages 999 à 1010

ISSN 0152-7401

Article disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2016-4-page-999.htm

Pour citer cet article :

Françoise Dreyfus, « Rendre des comptes – rendre compte : des notions ambigües », *Revue française d'administration publique* 2016/4 (N° 160), p. 999-1010. DOI 10.3917/rfap.160.0999

Distribution électronique Cairn.info pour Ecole nationale d'administration (ENA).

© Ecole nationale d'administration (ENA). Tous droits réservés pour tous pays.

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

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 1 - Sorbonne - - 193.55.96.119 - 18/06/2017 18h36. © Ecole nationale d'administration (ENA)

RENDRE DES COMPTES – RENDRE COMPTE : DES NOTIONS AMBIGÜES

Françoise DREYFUS

Professeur émérite de sciences politiques de l'Université de Paris I
Centre européen de sociologie et de science politique de la Sorbonne – CESSP

Résumé

Comprendre ce que signifie le principe institué dans l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen implique de faire retour aux débats de 1789 et d'examiner son articulation avec la question de la responsabilité des ministres dont le principe et les modalités ont été progressivement fixés avec l'avènement du régime parlementaire. Depuis une trentaine d'années, le principe de transparence couplé avec l'impératif d'efficacité impose de nouvelles obligations à l'administration, sommée de rendre compte/des comptes, et pose alors la question de savoir dans quelle mesure ces prescriptions managériales modifient le système traditionnel de la responsabilité.

Mots-clefs

Responsabilité politique, rendre des comptes, transparence, efficacité, performance

Abstract

— Providing accounts, being accountable: ambiguous notions — To understand the meaning of the principle stated by article 15 of the Declaration of Rights of Man and Citizen, it is necessary to go back to the debates of 1789 and examine its articulation with the ministerial responsibility which has been progressively established together with the parliamentary regime. Since about thirty years, transparency and efficiency principles impose new constraints upon the public administration requested to be accountable. This raises the question as to what extend these managerial requirements influence the traditional system of responsibility.

Keywords

Political responsibility, accountability, transparency, efficiency, performance

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 1 - Sorbonne - - 193.55.96.119 - 18/06/2017 18h36. © Ecole nationale d'administration (ENA)

S'interroger sur le sens du principe que les anglo-saxons désignent sous le terme générique d'*accountability* et analyser sa portée pour l'action publique en général et l'administration en particulier impliquent tout d'abord de s'arrêter sur les définitions des deux expressions utilisées en français pour évoquer les fonctions distinctes auxquelles elles renvoient.

Rendre compte : « Rapport circonstancié. Demander, rendre compte d'un événement » d'où résulte le compte rendu : « exposé d'une situation » (Littré, T.1, 1059).

Rendre des comptes désigne « le rapport de ce que l'on a fait, de ce que l'on a vu, pour le faire savoir, l'expliquer ou le justifier » (Robert, T.1., 867), cette opération signifiant qu'on est *comptable de* son action c'est-à-dire *responsable* ; en anglais *to be accountable* a le même sens, et le terme *accountability* signifie responsabilité [1].

L'apparente simplicité de ces définitions est toutefois loin de lever les ambiguïtés qu'elles recèlent, ce dont témoigne la diversité de leurs déclinaisons et des usages qui en sont faits, tant en français qu'en anglais (Mulgan, 2000). En raison du sens originel du mot « compte », issu du bas latin « computus » signifiant calcul, d'où dérive comptabilité, « rendre des comptes » est communément compris dans un sens restreint – celui de la reddition des comptes financiers.

Cela étant, afin de saisir la signification exacte de ces deux notions et leur portée sur les plans politique et administratif, il convient de faire retour à l'origine du principe posé par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

S'agit-il d'un principe financier ou, de manière plus large, de la responsabilité qu'engage tout agent du fait de son action ? Dans la mesure où, le 26 août 1789, l'Assemblée constituante a adopté cet article pratiquement sans débats permettant d'en éclairer le sens, il est nécessaire de rappeler que dans ce moment historique il s'agissait d'en finir avec les pratiques des « agents » dont les abus étaient dénoncés dans les cahiers de doléance. La lecture des différents projets de déclarations ayant nourri celui qui a, finalement, été soumis à l'Assemblée confirme que les acteurs du changement politique souhaitaient bien instituer un principe de responsabilité avec l'article 15 (Conac, Debene, Teboul, 1993). Pour autant, comme nous le montrerons dans un premier temps, celui-ci ne sera pas véritablement mis en œuvre avant longtemps et revêtira essentiellement la forme d'une sanction politique, voire juridictionnelle. Dans un second temps, constatant que depuis une trentaine d'années, sous l'effet des doctrines managériales, l'administration est soumise à de nouvelles obligations notamment être transparente et rendre compte de ses résultats afin que puisse être mesurée son efficacité, nous examinerons si ces changements s'accompagnent de nouvelles formes de responsabilité.

ROMPRE AVEC LES PRATIQUES DE L'ANCIEN RÉGIME

La majorité des doléances que véhiculent les Cahiers concerne la réforme de l'impôt et de la justice. Que cela soit en réclamant le contrôle de la création des impôts par des États généraux périodiques, ou en critiquant les mauvais ministres dont ils souhaitent

1. « The element of justification distinguishes accountability from responsibility: one can be responsible for something or someone without justifying this responsibility to them—as a parent is responsible for a child » (Warren, 2014).

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 1 - Sorbonne - - 193.55.96.119 - 18/06/2017 18h36. © Ecole nationale d'administration (ENA)

qu'ils soient responsables de leur mauvaise gestion au contraire du bon roi dont l'inviolabilité n'est pas mise en question, ces cahiers « restent à l'intérieur de la légitimité traditionnelle » de la monarchie absolue (Furet, 1978, 64). À titre d'exemple, on peut citer parmi beaucoup d'autres l'article VII des instructions données par le duc d'Orléans aux « personnes chargées de [sa] procuration aux Assemblées de baillage relative aux États-Généraux [2] », qui stipule : « les Ministres seront comptables aux États Généraux de l'emploi des fonds qui leur sont confiés, & responsables auxdits États de leur conduite en tout ce qui sera relatif aux Lois du Royaume » (Rials, 1988, 532). De même, le résumé de la partie des cahiers de doléance traitant de la constitution, lu à l'Assemblée constituante le 27 juillet par le comte de Clermont Tonnerre, est sans ambiguïté ; le gouvernement monarchique n'est jamais mis en cause, le roi est dépositaire de la plénitude du pouvoir exécutif, mais « la responsabilité de tous les agents de l'autorité est demandée » (Eymery, 1818, 206-212).

Des doléances à l'affirmation du principe de responsabilité

Les cahiers de doléances font état des expériences vécues. En matière fiscale, les pouvoirs dont disposaient tant les fermiers que les agents de l'État à l'égard des contribuables étaient à l'origine d'innombrables injustices (Esmein, 1912, 628-642) aggravant l'inégalité juridiquement instituée entre les ordres privilégiés et le Tiers-état. Mais de manière plus générale ce sont les abus et actes arbitraires de tous ceux qui exercent un pouvoir sur la population qui sont l'objet des critiques. Ainsi, conformément au principe selon lequel « le roi ne peut mal faire », ces pratiques doivent être imputées aux agents au premier rang desquels se trouvent les ministres, dont le « despotisme » est dénoncé, qui conduisent ou exécutent sa politique. Leur demander de rendre des comptes, c'est-à-dire de s'expliquer sur leur action et d'en assumer la responsabilité, ne se limite toutefois pas au seul domaine financier, comme l'attestent les nombreux projets de déclaration des droits.

Celui de Lafayette, datant de juin 1789 [3], suggère que : « le Pouvoir exécutif étant exercé par le Roi dont la personne est sacrée, tous les agents individuels ou collectifs sont comptables et responsables à la nation quel qu'autorisation qu'ils aient reçue» (Rials, 1988, 568). Dans sa « déclaration des droits de l'homme et l'homme vivant en société », soumise dès le 11 juillet à l'Assemblée devenue constituante deux jours auparavant et qui renvoie ce projet dans les bureaux de constitution, le ton a changé et inspirera la Déclaration adoptée le 27 août. La référence monarchique a disparu, le propos est plus « philosophique », influencé par la déclaration de Virginie de 1786 ; la « responsabilité des agents et l'impartialité des juges » constituent désormais des éléments consubstantiels de la distinction des pouvoirs, gage du bon gouvernement au service du bien commun.

En revanche le projet que lit Sieyès devant le Comité de constitution, les 20 et 21 juillet 1789, reste dans la veine qui animait Lafayette en juin. Il prévoit à l'article XXXI que « Les officiers publics, dans tous les genres de pouvoir, sont responsables de leurs prévarications et de leur conduite. Le roi seul doit être excepté de cette loi. Sa personne est toujours sacrée et inviolable. » Mais à son tour, fin juillet, Sieyès élabore un nouveau projet de Déclaration des droits de l'homme en société dont l'article XXXIII

2. Instructions datées de janvier 1789
3. Il s'agit du deuxième projet élaboré par Lafayette.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 1 - Sorbonne - - 193.55.96.119 - 18/06/2017 18h36. © Ecole nationale d'administration (ENA)

dispose : « Les Officiers publics dans tous les genres de pouvoir, sont responsables de leurs prévarications, & comptables de leur conduite » (Rials, 1988, 621).

La question financière ne peut pas non plus être négligée. Sous l'Ancien régime, la notion de budget de l'État n'avait pas cours. Seules les ressources fiscales alimentant le trésor royal faisaient l'objet d'un contrôle puisqu'il appartenait aux parlements de vérifier et d'enregistrer les édits, notamment ceux créant des impôts. Quant au contentieux fiscal et au contrôle financier ils relevaient respectivement des cours des aides pour les impôts indirects dont le recouvrement était affermé [4], et des cours et chambres des comptes en ce qui concerne les impôts directs dont les intendants assuraient la répartition et le recouvrement. Si théoriquement les dépenses prévues par des ordonnances royales sont soumises au contrôle financier, l'utilisation par le roi de la technique des dépenses par « comptant » permettait d'y échapper. L'effectivité de l'action des cours des comptes s'avérait finalement très limitée (Pernot, 1991, 48-50) et, de manière plus générale, les comptes publics demeuraient opaques et secrets contribuant ainsi à la perte de confiance de la société (Pellet, 1998, 10-17) et à la suspicion pesant sur la gestion des finances [5]. Il s'agissait donc, pour l'Assemblée nationale constituante de mettre fin à l'ensemble d'un système inique.

L'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en disposant que « Les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée », ne se contentait pas de réaffirmer le principe du consentement à l'impôt – à l'origine de la convocation des États-Généraux – , mais instituait aussi le droit de savoir de quelle manière les recettes sont dépensées. « Rendre compte », doit donc s'entendre comme informer de manière claire les citoyens sur le but dans lequel sont créés les impôts auxquels ils consentent mais aussi sur l'effectivité de l'usage qui en est fait.

La Constitution du 3 septembre 1791, dans l'article 1er de la première section du chapitre III relatif à l'exercice du pouvoir législatif, reprend et développe les dispositions de l'article 14 ; par ailleurs, elle consacre dans l'article 3 du titre V « Des contributions publiques » le principe de publicité tant des « comptes détaillés de la dépense des départements ministériels » que « des états de recette des diverses contributions et de tous les revenus publics ». En fait les discussions, amorcées le 7 mars 1791, sur le rapport présenté par M. Demeunier au nom du comité de constitution portant sur « l'organisation du ministère » (Eymery, 1819, 148-166), c'est-à-dire leur nombre et leurs attributions, n'ont pu aboutir [6], les députés considérant qu'il fallait d'abord statuer sur « le mode de la responsabilité voulue par la déclaration des droits ». Autrement dit, le principe général énoncé par l'article 15 de la Déclaration et compris par les constituants de 1791 comme principe de responsabilité devait être concrétisé. Le 7 avril, le titre relatif à la responsabilité des ministres est finalement adopté avec les dispositions suivantes : « Les ministres sont

4. Malesherbes dans les *Remontrances au Roi* qu'il lui adresse au nom de la Cour des Aides en 1775 dénonçait déjà les abus inhérents au système de la Ferme ainsi que l'arbitraire des règles qu'appliquaient les fermiers et leurs préposés (Naquet, 1991, 110).

5. On peut toutefois noter qu'en 1781, Louis XVI ayant demandé à son directeur général des Finances, M. Necker, de se justifier sur l'état général des finances du royaume (grevées par la participation de la France à la guerre d'indépendance américaine), celui-ci publia son célèbre *Compte-rendu au roi* qui visait également à l'obtention d'un emprunt pour combler une partie du déficit public.

6. L'Assemblée avait toutefois adopté le 10 mars 1791, sur proposition de M. Montesquiou, un décret créant le comité de trésorerie qui ne faisait partie d'aucun ministère et était chargé d'autoriser les dépenses (Eymery, 1819, T.5, 213-218).

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 1 - Sorbonne - - 193.55.96.119 - 18/06/2017 18h36. © Ecole nationale d'administration (ENA)

responsables de tous les délits par eux commis contre la sûreté nationale et la Constitution ; de tout attentat à la propriété et à la liberté individuelle ; de toute dissipation des deniers destinés aux dépenses de leur département [7]». Il s'agit bien ici pour les ministres de rendre des comptes et d'assumer pénalement la responsabilité de leurs actes délictueux [8], sous la réserve – fort débattue – de l'autorisation de poursuite décrétée par le Corps législatif [9]. L'article 7 du Titre III, chapitre II, Section IV de la constitution prévoit, quant à lui, que « les ministres sont tenus de présenter chaque année au Corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département, de rendre compte de l'emploi des sommes qui y étaient destinées, et d'indiquer les abus qui auraient pu s'introduire dans les différentes parties du gouvernement ». Il incombe donc aux ministres de rendre compte de l'usage des fonds alloués à leur département [10], mais cette obligation de transparence – si l'on use d'une terminologie anachronique – n'est assortie d'aucune sanction, sauf si le corps législatif estime au vu de ce compte-rendu que le ministre s'est rendu coupable d'un délit dont il doit être tenu responsable au sens de l'article 5.

De la responsabilité pénale à la responsabilité politique

Du fait de la très courte vie de la Constitution de 1791 ses dispositions sont tombées dans l'oubli ; on ne peut pourtant s'empêcher de penser que la loi du 28 avril 1817 qui oblige les ministres à soumettre chaque année leurs comptes définitifs au Parlement reprend le principe qui avait été posé seize années auparavant. Alors que les chambres ont été investies par la Charte de 1814 du pouvoir de voter l'impôt et que, dès le 22 juillet, la procédure d'examen de la loi de finance est présentée par le baron Louis à la chambre des députés (Rosanvallon, 1994, 66), les assemblées se dotent ainsi du moyen de contrôler les dépenses de chaque ministère. Avec l'adoption, le 15 mai 1818, de la création de la « loi de comptes » que nous appelons la loi de règlement qui permet de vérifier chaque année que le budget a été correctement exécuté, le législateur accroît encore ses prérogatives. Leur importance, au moins en théorie, tient à ce que le contrôle exercé sur l'exécution de budget porte en fait sur l'action de chaque ministre ordonnateur, sur la congruence des politiques menées avec celles pour lesquelles il a été autorisé à dépenser. Ce faisant, si ce contrôle a pour objet l'apurement des comptes de la nation, il permet aussi de porter un jugement sur la manière dont les ministres gèrent les crédits qui leur sont alloués et dont ils doivent rendre compte.

De son côté, la Cour des comptes, créée en 1807 pour juger la régularité juridique des comptes et mettre en jeu, le cas échéant, la responsabilité pécuniaire des comptables, a interdiction de se prononcer sur l'opportunité des opérations budgétaires dont les ministres sont les ordonnateurs, ceux-ci n'étant passibles que d'une sanction politique. En raison des difficultés qu'éprouvaient alors les chambres pour accomplir leur mission de contrôle, elles devinrent également destinataires des documents produits par

7. Cette disposition est reprise au Titre III, chapitre II, Section IV, art. 5 de la Constitution du 3 septembre 1791.

8. Le titre relatif à la responsabilité des ministres dispose également que les peines et les crimes et délits que peuvent commettre les ministres seront fixés par le code pénal, dont ce titre fera l'objet d'un décret de l'Assemblée constituante du 25 septembre 1791 (Eymery, T.5, 205).

9. Titre III, chapitre II, Section IV, art. 8 de la Constitution du 3 septembre 1791.

10. L'article 308 de la constitution de l'an III dispose à son tour : « Les comptes détaillés de la dépense des ministres signés, et certifiés par eux, sont rendus publics au commencement de chaque année. » Il n'est toutefois pas précisé qu'il s'agit de rendre compte aux assemblées législatives.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 1 - Sorbonne - - 193.55.96.119 - 18/06/2017 18h36. © Ecole nationale d'administration (ENA)

la Cour des comptes, [11] mais leur efficacité n'en a pas été véritablement accrue. En fait, ce « rendu compte » auquel doivent se livrer les ministres pour que les représentants de la nation leur donne quitus de leur gestion financière en votant la loi de règlement n'emporte finalement pas de conséquences directes. La Charte n'a d'ailleurs prévu de possibles poursuites contre les ministres qu'en cas de concussion ou de trahison, les deux seuls crimes selon Benjamin Constant qu'ils peuvent commettre es qualité étant donné qu'ils mésusent du pouvoir qu'ils tiennent de la loi [12] ; mais les lois particulières qui devaient spécifier cette nature de délits et en déterminer la poursuite [13] n'ont jamais été adoptées.

En revanche, en dépit du (ou grâce au) laconisme de la formulation de l'article 13 de la Charte : « La personne du roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables… » combiné, en particulier, avec l'article 54 disposant que ces derniers peuvent être membres de la chambre des pairs ou des députés [14], qu'ils ont leur entrée dans l'une ou l'autre et « doivent être entendus quand ils le demandent », les fondations d'un régime de type parlementaire [15] sont posées sous la Restauration. Bien qu'imparfait ce régime se consolide sous la monarchie de Juillet sans que la question de « la responsabilité des ministres et des autres agents du pouvoir » soit véritablement organisée en 1830 [16], ni plus tard, bien que l'article 69 de la charte [17] ait prévu qu'elle ferait l'objet d'une loi séparée. Malgré l'absence de précisions sur les cas dans lesquels cette responsabilité pénale peut jouer, l'article 47 de la charte de 1830 reprend les termes de l'article 55 de 1814 qui disposent que « la chambre des députés a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs qui, seule, a celui de les juger ». En réalité, les députés et les pairs exercent surtout leur contrôle sur les ministres qui rendent compte de leur action, notamment en répondant aux questions qui leur sont posées par les parlementaires, et la responsabilité politique et solidaire du cabinet [18] peut être mise en jeu par divers moyens [19] à l'initiative des chambres ou, à partir de 1831, à celle du cabinet lui-même (Morabito, 2008, 204).

La comparaison entre les dispositions de 1791 et celles des chartes montre que *de facto* la responsabilité politique des ministres s'est progressivement substituée à leur responsabilité pénale, la seule qui pouvait être mise en jeu dans le cadre d'un régime

11. Une ordonnance du 9 juillet 1826 dispose que les « déclarations de conformité » établies par la Cour des comptes en vertu d'une ordonnance du 14 septembre 1822 au profit du chef de l'État seraient portées à la connaissance des chambres à partir de 1828 ; quant au rapport annuel, destiné au chef de l'État, il est également adressé aux chambres en vertu de l'article 15 de la loi du 21 avril 1832 (Lalumière, 1970, 389-390).

12. Benjamin Constant, par ses écrits de 1815, « a puissamment favorisé le passage d'une stricte responsabilité pénale pour violation de la loi, déterminant une condamnation, à une responsabilité élargie pour de simples fautes, mais sanctionnée par la seule perte du pouvoir », (Bastid, 1966, T.2, 946).

13. Voir article 56 de la charte de 1814.

14. La constitution de 1791 interdisait que les ministres soient membres de l'Assemblée nationale

15. L'article 50 dispose que le roi peut dissoudre la chambre des députés mais que de nouvelles élections doivent être convoquées dans les trois mois. La dissolution est considérée comme le contrepoids de la responsabilité ministérielle, ces deux éléments caractérisant le régime parlementaire.

16. Dans la charte de 1830, la disposition de l'article 56 a été supprimée, alors que sont repris mot pour mot les articles 13 et 54 de 1814 sous les articles 12 et 46.

17. L'article 69 qui figure dans le titre des « dispositions particulières » de la charte de 1830 établit la liste de ce qui devra faire l'objet de lois dans les meilleurs délais.

18. Le terme apparaît dans l'ordonnance du 9 juillet 1815 qui établit le ministère Talleyrand (Morabito, 2008, 192)

19. L'usage fait par les députés et les pairs de l'adresse (article 19 de la charte de 1814, supprimé dans la charte de 1830), du droit de pétition (article 56 de 1814, article 45 de 1830) et de l'interpellation sous la monarchie de Juillet.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 1 - Sorbonne - - 193.55.96.119 - 18/06/2017 18h36. © Ecole nationale d'administration (ENA)

désireux d'instituer une séparation des pouvoirs relativement stricte [20]. À l'instar de la procédure d'*impeachment*, à partir de 1814, l'instance compétente pour juger les ministres n'est plus judiciaire mais bien politique puisque désormais la chambre des pairs est investie de cette fonction. C'est en effet le régime de la Grande Bretagne, où le futur Louis XVIII vécut en exil, qui a inspiré les institutions de la Restauration et la pratique qui en a été faite.

Les mécanismes du régime parlementaire ont été précisés par les constitutions républicaines depuis 1875 sans que soient remis en question les principes de la responsabilité politique des ministres, mais aussi pénale pour les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions devant les représentants de la nation. La révision constitutionnelle de 1993 [21] innove apparemment [22] en disposant que « toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions peut porter plainte auprès d'une commission des requêtes » en vue de faire saisir la Cour de justice de la République ; l'article 68-2 de la constitution étend ainsi au profit des citoyens – ou de la « société » au sens de l'article 15 de la déclaration de 1789 – un droit qui semblait ne pouvoir être exercé que par leurs représentants dans un régime parlementaire. Cette ouverture s'inscrit dans le processus plus ample, entamé dès la fin des années 1970, en faveur de ce qu'il est convenu d'appeler, sans doute à tort, la « troisième génération des droits de l'homme » dont l'émergence est concomitante de celle du nouveau management public.

PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION OU RESPONSABILISATION DES ACTEURS ?

Le principe selon lequel le citoyen a le droit d'être informé, d'une part, de l'action des personnes publiques et, d'autre part, « des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent » [23] ou « qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement [24]» a été mis en œuvre en 1978 par la loi du 18 juillet relative à l'accès aux documents administratifs et par celle du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public. Toutes deux ont fait depuis leur promulgation l'objet de nombreux amendements et leurs dispositions ont désormais été codifiées par l'ordonnance du 23 octobre 2015 [25]. À l'époque où ces lois ont été adoptées, elles ouvraient une brèche dans la règle

20. L'article 7 du Titre III, chapitre II, Section IV de la constitution de 1791 fournit un exemple de cette relativité. Voir de manière générale la démonstration de Troper (1972).

21. La révision constitutionnelle du 27 juillet 1993 en instituant la Cour de justice de la République, composée de 12 parlementaires et de 3 magistrats du siège de la Cour de cassation, pour juger de la responsabilité pénale des ministres (articles 68-1 et 68-2 de la Constitution de la V^e^ République), n'est pas réellement revenue sur le principe d'une juridiction politique pour connaître de leurs actes délictueux.

22. Voir ce qui avait déjà été prévu dans l'article 31 de la loi du 27 avril 1791 : « La possibilité pour un ministre contre lequel sera intervenu un décret du Corps législatif déclarant qu'il y a lieu à accusation pourra être poursuivi en dommages - intérêts par les citoyens qui éprouveront une lésion résultant des faits qui ont donné lieu à l'acte d'accusation ». Voir la discussion sur la responsabilité civile des ministres et les projets de loi afférents au début de la III^e^ République, (Esmein, 1899, 597-604).

23. Article L211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

24. Article L211-3 du code des relations entre le public et l'administration.

25. La motivation des actes administratifs fait désormais l'objet du titre 1 du livre II du code des relations entre le public et l'administration, et l'accès aux documents administratifs fait l'objet du titre I du Livre III du même code.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 1 - Sorbonne - - 193.55.96.119 - 18/06/2017 18h36. © Ecole nationale d'administration (ENA)

traditionnelle selon laquelle l'administration et son action devaient être protégées par le secret [26]. Elles traduisaient la volonté d'accroître les droits des citoyens face aux personnes publiques désormais sommées de « rendre compte » en donnant accès aux divers types de documents dont les individus veulent prendre connaissance, et de « rendre des comptes » en expliquant les raisons ayant motivé les décisions défavorables prises à l'encontre des administrés. Ce faisant, le législateur donnait timidement aux citoyens quelques moyens de s'informer sur l'action administrative, d'en mieux comprendre les raisons et la finalité. En un mot les lois de 1978 ont ouvert la possibilité de « demander compte », conformément à l'article 15 de la déclaration des droits de 1789, sans que jamais cet article ait été évoqué ou invoqué à l'appui de ces réformes entreprises sous le sceau du libéralisme et de la modernisation administrative.

La transparence au service de l'efficacité

Alors que dans les années 1970 la relative opacité dans laquelle travaillait l'administration faisait l'objet de critiques de l'ensemble de la classe politique, l'intérêt partagé en faveur de plus de transparence ne visait pourtant pas les mêmes finalités. Si pour les formations politiques de gauche l'accès à l'information administrative permet de renforcer la participation des citoyens aux décisions publiques et donc la démocratie [27], pour les partis de droite en « rendant la relation avec le public plus humaine, on réduit le coût économique et social de l'administration et on accroît le rendement » (Poirmeur, 1988, 193-194). Aujourd'hui en raison des formidables avancées technologiques réalisées dans le domaine numérique, la possibilité d'accéder à d'innombrables données est un phénomène incontournable permettant « une plus grande traçabilité de la décision et de l'évaluation et de la gestion des deniers publics [qui] répond ainsi à d'évidents enjeux démocratiques. C'est aussi bien souvent une garantie d'efficacité de l'action publique » [28].

Cette dernière ambition a déjà été à l'origine de la plupart des réformes entreprises depuis une trentaine d'années dans l'administration, progressivement soumise –selon les textes normatifs ou dans les pratiques – à des dispositifs empruntés aux doctrines managériales. L'utilisation d'une panoplie d'instruments de contrôle visant à mesurer les performances des agents, la qualité des services, *etc*. doit permettre d'accroître l'efficacité de l'administration soumise au dogme de *value for money,* dont Mme. Thatcher s'était faite la championne. Le citoyen est d'ailleurs également enrôlé dans cette entreprise de contrôle lorsqu'il est invité à faire connaître son degré de satisfaction en tant que client du service public, ces appréciations devant officiellement servir à améliorer la qualité du service, mais aussi et surtout contribuer à la « responsabilisation » des agents. Le sens de ce vocable semble importé des États-Unis [29] : il ne signifie pas que les agents doivent rendre

26. Voir sur l'état du droit du secret antérieurement à la loi du 18 juillet 1978 (Boulard, 1977).

27. La procédure de l'enquête publique, les différentes formes du débat public dont les lois imposent le respect traduisent cette volonté d'information des citoyens en vue de leur participation (consultative) pour la prise de certaines décisions (Zémor, 2015).

28. Plan d'action national 2015-2017, *Pour une action publique transparente et collaborative*, p. 9.

29. « In the American academic and political discourse, accountability is used predominantly as a normative concept, as a set of standards for the evaluation of the behaviour of public actors. Accountability or, more precisely, 'being accountable', is seen as a virtue, as a positive quality of organizations or officials. Hence, accountability studies often focus on normative issues, on the assessment of the actual and active behaviour of public agents » (Bovens, Schillemans et Hart, 2008, 226).

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 1 - Sorbonne - - 193.55.96.119 - 18/06/2017 18h36. © Ecole nationale d'administration (ENA)

des comptes au public, ni même à leur supérieur hiérarchique, mais qu'ils doivent prendre conscience qu'en fonction de leurs performances – c'est-à-dire de leur capacité à atteindre les objectifs qui leur ont été assignés – , ils seront récompensés ou au contraire « punis », leur carrière et/ou leur salaire étant directement affectés par leurs résultats ; pourtant ce postulat, dérivé de l'utilitarisme benthamien (Dreyfus, 2011), selon lequel l'accroissement de la responsabilité est un moyen d'améliorer les performances est loin d'être attesté empiriquement de manière concluante et, à l'inverse, les preuves que la mesure des performances conduit à davantage de responsabilité sont très rares (Lagreid, 2014).

Ceci étant, les nouveaux outils de contrôle de l'action publique coexistent avec les procédures traditionnelles de la bureaucratie caractérisée par son système hiérarchique, et les fonctionnaires doivent toujours exécuter leurs tâches conformément aux règles légales sous l'autorité et la responsabilité de leurs supérieurs [30]. Des difficultés peuvent surgir lorsque, conformément aux recommandations des promoteurs du *new public management*, se déploie un mode de gouvernance faisant intervenir de nombreux acteurs (agences, secteur privé lié par partenariat aux personnes publiques, organisations non gouvernementales,…) dans la mise en œuvre des politiques publiques (Uhr, 2014). La multiplication de ces agents ayant des statuts très divers et des participations différenciées à l'action publique brouille le jeu et la question de savoir qui rend compte et à qui rendre des comptes peut conduire à des réponses tendant à exonérer les décideurs politiques de leur responsabilité [31]. La transparence n'est en tout cas pas la caractéristique dominante dans les opérations impliquant plusieurs types d'acteurs.

L'occultation de la réalité par le quantitatif

Parmi les instruments méthodologiques servant à la connaissance et partant à la prise de décision, l'évaluation à laquelle recourent tous les gouvernements (ici et ailleurs) doit permettre, au moyen d'indicateurs, de prendre la mesure non seulement des performances des agents et des services – en référence aux objectifs prédéfinis – mais aussi, entre autres, des effets sociaux positifs ou négatifs des politiques examinées, de leur coût réel et des améliorations ou des économies pouvant, le cas échéant, être envisagées dans l'avenir, *etc*.

En fait deux types d'évaluation doivent être distingués : d'une part « l'auto contrôle » dont les dispositifs de la LOLF offrent une illustration paradigmatique (Supiot, 2015, 250) et d'autre part l'évaluation externe. Celle-ci implique que soient menées des investigations approfondies de type qualitatif et qu'elles soient réalisées par des organes totalement indépendants, extérieurs au champ public (Perret, 2014). Pour diverses raisons, ce n'est pas le cas en France où à l'heure actuelle, elles sont conduites notamment par la Cour des comptes [32] en vertu de l'article 47-2 de la constitution depuis la révision constitutionnelle de 2008, les corps d'inspection à la demande du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (Picavet, 2015), le Conseil économique, social et

30. Ni la question du contrôle de légalité des actes administratifs, ni celle de la responsabilité administrative n'ont à être abordées dans le cadre de cet article.

31. « On the one hand we see policy-makers using administrative reform to displace accountability for public Policy ; on the other hand we see the very same Policy-makers trying to increase their control over bureaucracy » (Pierre, 1995, 3). Au Royaume Uni, le débat a été très vif à propos des ministres tentant d'éluder leur responsabilité en la faisant peser sur les directeurs d'agences.

32. Si les magistrats de la Cour des comptes bénéficient du principe d'indépendance, la nomination du Président et des membres au tour extérieur relève de la compétence du pouvoir exécutif.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 1 - Sorbonne - - 193.55.96.119 - 18/06/2017 18h36. © Ecole nationale d'administration (ENA)

environnemental [33]. Sans entrer dans le détail des techniques et des institutions chargées de vérifier l'effectivité et l'efficacité des politiques publiques, on peut affirmer que la mise en œuvre de dispositifs sophistiqués, dont la pertinence est discutée (Brunetière, 2015), s'apparentant à de nouvelles formes de contrôle de l'action publique et mobilisant d'importantes ressources humaines [34], visent essentiellement à rendre compte ou, pour le dire autrement, à décrire des situations et à les publiciser conformément au principe de transparence. Ainsi les rapports thématiques élaborés par la Cour des comptes, outre son rapport annuel et ceux portant sur les évaluations qu'elle est désormais appelée à effectuer, sont accessibles au public sur son site [35] ; mais surtout ils bénéficient d'une large couverture médiatique et sont commentés avec gourmandise par la presse, ce qui n'est guère le cas pour les évaluations menées par d'autres instances dans tous les secteurs d'activité des personnes publiques [36].

Le luxe d'instruments quantitatifs en usage pour qu'à tous les étages soient contrôlés et/ou évalués la qualité, l'efficience des politiques publiques, le comportement et les performances des agents, des services publics, *etc*. permet-il de s'assurer de la réalité de l'action publique, de la pertinence des choix qui la commandent, et finalement de la validité des résultats confrontés aux objectifs qui lui sont assignés ? Dans la mesure où « la gouvernance par les nombres dote les indicateurs chiffrés utilisés pour cette évaluation [des performances] d'un effet normatif… [la] satisfaction des indicateurs et la réalisation des objectifs se confondent alors donnant naissance à ce qu'on peut appeler l'*indicateur objectif*. C'est-à-dire une fusion des deux sens du concept d'objectif : son sens substantif de *but* assigné à une action et son sens qualificatif d'*objectivité* d'un jugement porté sur le réel » (Supiot, 2015, 247). Les exemples sont nombreux des dérives de sens auxquelles donnent lieu les interprétations réductrices de la réalité, parce que « comptables » plutôt que sociologiques – les unes n'excluant pas les autres, en théorie – . Les réponses en termes statistiques ou chiffrés à ceux qui « demandent des comptes » ne permettent ni d'expliquer, ni de justifier ses actes, ni d'assumer la part prise dans la décision et/ou dans ses effets ; elles occultent la possibilité d'un véritable dialogue sur les finalités de l'action publique, les moyens qui y sont consacrés, les éventuels obstacles pouvant entraver sa mise en œuvre et finalement sur ce qui a été effectivement accompli.

Si aujourd'hui plus que jamais l'action des gouvernants peut être surveillée grâce aux techniques de communication, à la publicisation des informations recueillies à l'issue des différentes formes de contrôle auxquelles sont soumis les acteurs des politiques publiques, « la société » dispose-t-elle pour autant de moyens nouveaux pour exercer son droit de « demander compte à tout agent public de son administration » ? Outre qu'il est très difficile d'imputer à des individus des actions auxquelles participent à des titres divers de nombreux intervenants, la mise en jeu de la responsabilité ne peut s'effectuer qu'à travers les procédures politiques, voire juridictionnelles, traditionnelles qui ne répondent pas réellement aux demandes d'explications formulées par les citoyens.

33. Voir la loi organique du 28 juin 2010 confiant au Conseil économique, social et environnemental la mission de contribuer à l'évaluation des politiques publiques relevant de son domaine et le rapport et l'avis du 8 septembre 2015 du CESE sur le sujet.

34. Comme on le sait, l'usage des instruments de la nouvelle gestion publique a conduit à une forme renouvelée de bureaucratisation (Eymeri-Douzans, 2011).

35. L'article 47-2 de la Constitution précise que « par ses rapports publics, [la Cour des comptes] contribue à l'information des citoyens ».

36. La soixantaine d'évaluations menées dans le cadre de la Modernisation de l'action publique sont accessibles en ligne, ce qui ne signifie pas qu'elles fassent l'objet de beaucoup de consultations.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 1 - Sorbonne - - 193.55.96.119 - 18/06/2017 18h36. © Ecole nationale d'administration (ENA)

Le bulletin de vote apparaît ainsi comme le seul moyen dont disposent ces derniers pour marquer leur approbation ou leur désapprobation à l'égard des décideurs politiques et tirer les conséquences de leur action dont d'innombrables rapports établis par des instances nationales [37] et internationales [38] sont censés rendre compte. Au bout du compte, l'ambigüité terminologique perdure et s'il est impératif au nom de la transparence de rendre compte, rendre des comptes et en assumer les conséquences semble plus relever d'une fiction que de la réalité.

Références bibliographiques

Bastid, Paul (1966), *Benjamin Constant et sa doctrine*, Paris, Armand Colin.

Bovens, Mark ; Thomas Schillemans and Paul't Hart (2008), « Does public accountability work ? », *Public Administration*, Vol. 86, n° 1, p. 225–242.

Brunetière, Jean-René (2015), « Heurs et malheurs du contrôle de gestion en politique », in *Revue française d'administration publique*, n° 155, p. 745-761.

Boulard, Jean-Claude (1977), « France » in I.F.S.A., *Le secret administratif dans les pays développés*, Paris, Éditions Cujas, p. 170-196.

Conac, Gérard ; Debene, Marc ; Teboul, Gérard (1993), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*, Paris, Économica.

Dreyfus, Françoise (2011), « Actualité de Bentham, penseur de la bureaucratie utilitaire », in Bozzo-Rey Michel et Gérard Tusseau (dir .), *Bentham juriste. L'utilitarisme juridique en question*, Paris, Économica, p. 279-287.

Esmein, Adhémar (1899), *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Larose, 2e éd.

Esmein, Adhémar (1912), *Histoire du droit français*, Paris, Sirey, 11e éd.

Eymeri-Douzans, Jean-Michel (2011), « NPM reforms legacy. A common praxeologic, a variety of acclimatizations, a renewed bureaucratization », in Eymeri-Douzans Jean-Michel and Jon Pierre (ed), *Administrative Reforms and Democratic Governance*, Routledge, p. 9-26.

Eymery, Alexis (1818, 1819) *Choix de rapports, opinions et discours prononcés à la tribune de l'Assemblée nationale*, Paris, Eymery.

Furet, François (1978), *Penser la Révolution française*, Paris, Gallimard.

Laegreid, Per (2014), « Accountability and New Public Management », in Bovens Mark, Robert E. Goodin and Thomas Schillemans, *The Oxford Handbook of Public Accountability,* Oxford Handbooks Online.

Lalumière, Pierre (1970), *Finances publiques*, Paris, Armand Colin.

Littré, Emile (1982), *Dictionnaire de la langue française*, Chicago, Encyclopaedia Britannica Inc.

Morabito, Marcel (2008), *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Paris, LGDJ.

Mulgan, Robert (2000), « 'Accountability': an ever-expanding concept ? », *Public Administration,* vol. 78, n° 3, p. 555-573.

37. La Cour des comptes rappelle dans chacun de ses rapports qu'elle contribue à la mise en œuvre du droit reconnu par l'article 15 de la DDHC.

38. Notamment l'OCDE qui procède à des études comparatives de *benchmarking.*

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 1 - Sorbonne - - 193.55.96.119 - 18/06/2017 18h36. © Ecole nationale d'administration (ENA)

Naquet, Georges (1991), « La régie des droits d'enregistrement, du domaine et autres y réunis ou la naissance d'une administration fiscale moderne » in *État, finances et économie pendant la Révolution française,* Paris, Imprimerie nationale.

Pellet, Rémi (1998), *La Cour des comptes*, Paris, La Découverte (Repères).

Pernot, Jean-François (1991), « Réflexions sur l'état de la Chambre des comptes de Paris en 1789-1791 », *in État, finances et économie pendant la Révolution française,* Paris, Imprimerie nationale.

Perret, Bernard (2014), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte (Repères).

Picavet, Olivier (2015), « Les caractéristiques des évaluations réalisées par les corps d'inspection dans le cadre de la modernisation de l'action publique », *in Revue française d'administration publique*, n° 155, p. 713-722.

Pierre, Jon (1995), *Bureaucracy in the Modern State : An Introduction to Comparative Public Administration*, Aldershot, Edward Elgar.

Poirmeur Yves, (1988), « Transparence et secret administratif dans le débat politique », *in* CURAPP, *Information et transparence administratives*, Paris, PUF, p. 181-223.

Rials, Stéphane (1988), *La déclaration des droits de l'homme et du citoy*en, Paris, Hachette.

Robert, Paul (1978), *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française,* Paris, Le Robert.

Rosanvallon, Pierre (1994), *La monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris, Fayard.

Supiot, Alain (2015), *La gouvernance par les nombres*. Cours au Collège de France (2012-2014), Paris, Fayard.

Troper, Michel (1972), *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ.

Uhr, John (2014), « Accountable Civil Servants », *in* Bovens Mark, Robert E. Goodin and Thomas Schillemans, *The Oxford Handbook of Public Accountability,* Oxford Handbooks Online.

Warren, Mark E. (2014), « Accountability and Democracy », *in* Bovens Mark, Robert E. Goodin and Thomas Schillemans, *The Oxford Handbook of Public Accountability,* Oxford Handbooks Online.

Zémor, Pierre (2015), « Développer en France une culture du débat public », *Revue française d'administration publique*, n° 156, p. 1101-1112.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université Paris 1 - Sorbonne - - 193.55.96.119 - 18/06/2017 18h36. © Ecole nationale d'administration (ENA)