

La recherche de la performance publique au sein des institutions de contrôle de l'État français : l'exemple du Conseil d'État

Las instituciones de control del Estado francés y la investigación de la eficiencia pública: el ejemplo del Consejo de Estado

Control Institutions of the French State and Public Performance Research: The Example of the Council of State

As instituições de controle do Estado francês e a investigação da eficiência pública: o exemplo do Conselho de Estado

MOHAMED BADINE EL YATTIOUI

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Lyon III. Docente catedrático en Ciencias Políticas de la Universidad Lyon III. Correo electrónico: mohamed-badine@hotmail.fr / orcid.org/0000-0002-4714-0292. Dirección postal : 87 Rue du 8 Mai 1945, 69100 Villeurbanne, Francia.

Cómo citar

este artículo en APA:

Badine, M (2016). La recherche de la performance publique au sein des institutions de contrôle de l'État français : l'exemple du Conseil d'État. *Analecta política*, 6 (11), 413- 424.

Recibido:

29 de febrero de 2016

Aprobado:

24 de junio de 2016



Résumé

L'article tente de démontrer les difficultés de changement au sein d'une des plus puissantes et célèbres administrations françaises : le Conseil d'État. Cette institution est la juridiction administrative suprême et en même temps le conseiller juridique du gouvernement. Cette analyse débuta fin 2010 durant un stage de deux mois au sein de cette institution parisienne avec comme objectif de faire des propositions concrètes dans le but d'améliorer la performance de sa partie administrative avec l'utilisation des outils des politiques publiques.

Mots-clés :

Performance publique, évaluation, indicateurs, Conseil d'État.

Resumen

El artículo se centra en demostrar las dificultades del cambio de funcionamiento en una de las administraciones francesas más famosas y poderosas: el Consejo de Estado. Esta institución representa el tribunal administrativo supremo del país y, al mismo tiempo, actúa como consejera legal del gobierno francés. Este análisis empezó en los últimos meses de 2010 durante una práctica de dos meses en París en esta institución, con el objetivo de hacer propuestas concretas para mejorar la eficiencia de su parte administrativa con la utilización de las herramientas de las políticas públicas.

Palabras clave:

Eficiencia pública, evaluación, indicadores, Consejo de Estado.

Abstract

This paper aims to determine the difficulties to change the functioning in one of the most famous and powerful bodies of the French national government: the Council of State. This institution represents the supreme administrative court in this country and, at the same time, works as the legal adviser of the government. This analysis began in the last months of 2010 during a two-month internship in this institution at Paris, which had the purpose to formulate concrete proposals for improving the performance of its administrative section by using the support tools of public policies.

Key words:

Public Policies, Public Performance, Evaluation, Indicators, Council of State.



Resumo

Este artigo centra-se em demonstrar as dificuldades da mudança no funcionamento numa das administrações francesas mais célebres e poderosas: o Conselho de Estado. Esta instituição representa o tribunal administrativo supremo do país, e ao mesmo tempo, atua como conselheira legal do governo francês. Esta análise começou nos últimos meses de 2010 durante uma prática de dois meses nessa instituição, em Paris, com o objetivo de elaborar propostas concretas para melhorar a eficiência da sua seção administrativa com a utilização dos instrumentos das políticas públicas.

Palavras-chave:

Eficiência pública, Avaliação, Indicadores, Conselho de Estado.

Introduction

Le Conseil d'État, fondé par le Consulat et sa constitution datée du 13 décembre 1799 (22 frimaire de l'an VIII), a une double mission. Il est à la fois une instance juridictionnelle et le conseiller du gouvernement en matière juridique. Au total, il est composé d'une section du contentieux (divisée en dix sous-sections) et six sections administratives. Ces dernières (à l'exception de celle du rapport et des études) rendent des avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret dont le Gouvernement les saisit (le Secrétariat Général du Gouvernement dans la pratique). L'arrêté du 4 juillet 2008 permet de répartir les affaires entre elles. Cette répartition ne se fait plus uniquement par ministère à proprement parler, mais par domaine de compétence.

La Section de l'intérieur, par exemple, examine les projets de textes (lois, ordonnances, décrets) relevant de Matignon (à l'exception de ceux qui sont attribués aux autres sections); ceux qui relevaient du garde des Sceaux, ministre de la Justice ; et ceux qui sont relatifs à la sécurité intérieure, aux libertés publiques, à l'administration territoriale de l'État, à l'outre-mer et aux collectivités territoriales; au droit d'asile ; à l'immigration et à l'intégration des populations immigrées; aux rapatriés ; à l'enseignement scolaire ; à l'enseignement supérieur et à la recherche; à la jeunesse et aux activités physiques et sportives ; à la vie associative ; à la culture, à la langue française et aux langues de France ; aux médias et à la communication audiovisuelle. Elle est composée de vingt-cinq membres. Le secrétariat est composé d'un secrétaire (cadre qui le dirige), un secrétaire adjoint et quatre assistantes administratives. Le fonctionnement des sections administratives est rythmé par les séances hebdomadaires du Conseil des ministres qui a lieu le mercredi au palais de l'Élysée. Cela engendre des délais très courts pour le renvoi des projets de textes. Le secrétariat de section assure donc toute la logistique nécessaire à l'examen d'un projet de textes qui se fait en plusieurs étapes. Tout d'abord, il y a l'enregistrement, puis la mise en état, la documentation, la planification, la relecture et le renvoi. De surcroît, le secrétariat a en charge la gestion de l'agenda du président de section.

Ces différents éléments montrent que les secrétariats de sections sont contraints d'être les plus performants possible dans leur façon de travailler, du fait de la nature même de leur mission, le processus de réforme de l'État ne faisant qu'accélérer les choses. Le rôle très particulier du Conseil d'État imposant une efficacité, une efficience et une qualité dans le travail fourni. Nous devons donc nous demander, devant l'exigence de performance voulue par l'État, de quelle manière se positionnent le Conseil d'État et ses sections administratives. Dans un

premier temps, nous étudierons les mesures internes qui ont été mises en place ; dans un second temps, nous montrerons que des contraintes externes existent. Enfin dans une dernière partie, nous proposerons des pistes d'amélioration.

Les mesures internes : la recherche de la performance publique

Les sections administratives du Conseil d'État et leurs secrétariats sont engagés, du fait de la nature même de leur mission, dans une recherche de la meilleure performance possible et d'une méthode d'action s'appuyant sur la recherche de l'efficacité maximale. La notion de performance publique s'entend au sens de la recherche de trois éléments qui sont l'efficacité économique, l'efficience dans la gestion de moyens de l'État et la qualité du service fournie de l'utilisateur. Son existence est ancienne, mais la difficulté réside dans sa mesure. Au sein de la sphère administrative, la notion d'efficacité s'appuie sur deux éléments différents qui sont le management public et l'évaluation des politiques publiques. Pour cela, plusieurs éléments, divers par leur nature, sont utilisés.

Tout d'abord, il convient de débiter par l'importance tenue par le secrétaire de section, qui est le seul cadre de la fonction publique au sein du service. En effet, il a un véritable rôle de « chef d'orchestre » dans le fonctionnement de son service. Outre le bon fonctionnement de celui-ci au quotidien, il doit établir juste une répartition des tâches entre les différents agents, permettant ainsi le travail le plus efficace possible. Il se doit d'agir en véritable manager, en fixant des objectifs clairs et limités dans le temps (objectifs quotidiens ou hebdomadaires du fait du rythme de travail). Une de ses missions principales étant de tirer le maximum de son effectif tant au niveau individuel que sur le plan collectif.

Par ailleurs, afin d'atteindre l'objectif d'avoir les secrétariats de sections administratives les plus efficaces possible, il semble désormais nécessaire de développer la polyvalence des agents au sein des sections, afin de demeurer le plus performant possible dans le traitement des dossiers, notamment lors des absences ou des congés qui sont des événements inhérents à la vie d'un service administratif. Les délais de traitement étant particulièrement courts, cette initiative est très importante. De plus, elle permettra de cimenter l'ensemble des agents du secrétariat comme une véritable équipe, autour de projets que l'on peut qualifier de communs. La possibilité de les utiliser dans plusieurs sections est

également envisagée lors des périodes les plus contraignantes en matière de travail à fournir et de temps imparti.

Ensuite, la quantification du travail fourni sur une année civile est très importante. En ce sens, l'usage de statistiques annuelles est primordial en ce qui concerne la quantification des projets de textes qui ont été soumis à chaque section administrative du 1^{er} janvier au 31 décembre de chaque année. Cela permet à chaque section administrative et au secrétariat général du Conseil d'État de constater les évolutions à court et moyen terme. Évolutions des priorités de types de textes et des sujets traités tant à l'intérieur de chaque section qu'entre les sections. La compilation de ces chiffres figure au sein du rapport annuel effectué par la Section du rapport et des études (quelle est la dernière section administrative créée en 1985). Par ailleurs, depuis 1988, ce rapport est publié par la Documentation française.

Enfin, l'idée d'établir une pré-documentation pour les rapporteurs par le secrétariat de la section est récente et date de janvier 2011. Elle constitue un gain de temps important pour le rapporteur concerné puisque cette pré-documentation constitue une base de travail non négligeable pour la constitution de sa documentation finale. Elle lui fournit des références solides dès le début de son travail, lui laissant ainsi le soin de faire un tri entre ce qu'il juge utile de garder dans sa documentation personnelle et ce qu'il souhaite éliminer. Tout comme la dématérialisation des séances de l'ensemble des sections administratives, qui ont eu lieu en juin 2011, et qui ont été voulues par le vice-président du Conseil d'État, monsieur Jean-Marc Sauvé, ainsi que par le secrétaire général et qui permet des économies matérielles et un gain de temps dans la transmission des informations et des textes.

L'ensemble de ces mesures est nécessaire pour la réussite des objectifs d'une section administrative, à savoir efficacité et performance maximales. Pour les atteindre, le pragmatisme est essentiel. En effet, c'est seulement par touches successives, fruits de l'expérience, que les pratiques et les méthodes de travail peuvent être améliorées.

Dans le contexte de réforme profonde de l'État, où comme nous l'avons évoqué précédemment la recherche de la performance, est devenue essentielle, il semble néanmoins évident et très important de ne pas négliger la qualité du travail fourni. Pour cela, plusieurs solutions ont été apportées récemment au sein des sections administratives du Conseil d'État.

Tout d'abord, intéressons-nous à la relecture des projets des rapporteurs (lois, ordonnances, avis, décrets et arrêtés) effectués par les secrétaires des sections consultatives avant et après leur passage en séance. En effet, cette phase préparatoire de relecture s'avère être déterminante dans l'activité consultative de la Section de l'intérieur. Cette pratique donne lieu à un ordre défini, car lorsque des stagiaires sont présents au sein d'une section consultative, ils débudent ces relectures. Puis, ils les transmettent chez secrétaire-adjoint, qui enfin les transmet à la secrétaire de la Section de l'intérieur. À chacune de ces étapes, des corrections sont faites si cela s'avère nécessaire. Suite à l'étude et aux éventuelles corrections de ces projets par le responsable de la section, ce dernier les transmet aux assistantes pour les corrections définitives. Ce travail s'appuie sur le *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, publié par le Conseil d'État et le Secrétariat Général du Gouvernement, et permet donc aux membres de travailler en séance sur des textes de qualité. Cela est nécessaire et cette pratique formalisée est donc très utile.

Ensuite, un groupe de travail ISA (Informatisation des Sections Administratives) a été mis en place au mois de novembre 2010. Il est composé des secrétaires de section et était présidé par la présidente de la Section sociale madame Yannick Moreau. ISA est un logiciel multitâche né en 2007, regroupant à la fois une extension d'Outlook et facilitant la communication avec les différents interlocuteurs (membres, commissaires du gouvernement et agents de la Section de l'intérieur). Les réunions ont pour objectifs son amélioration et la facilitation de son usage.

Souhaitée par l'ensemble des secrétaires de section afin d'uniformiser les pratiques au sein de leurs secrétariats, la création du Guide Pratique des Secrétaires (composant l'acronyme évocateur de GPS) est une idée tout à fait récente et qui va être diffusée dans les prochains mois. Il semble en effet nécessaire, au-delà de l'instauration d'une certaine cohérence dans le fonctionnement et les méthodes de travail, de mettre en commun les meilleures règles et habitudes de fonctionnement, au niveau qualitatif, et de les diffuser au sein de chaque section administrative afin d'améliorer les prestations fournies par l'ensemble des secrétariats de sections consultatives. De plus, ce document servira aux futurs agents et secrétaires des sections pour faciliter leur intégration au sein de ses services. L'institution d'un modèle de rapport-type pour les rapporteurs vise, dans le même esprit, à faciliter leur travail et à uniformiser sa présentation dans le sens de la recherche de la meilleure qualité possible.

Enfin en ces temps de transformation profonde au sein des services publics, il semble nécessaire d'avoir une vision horizontale de la réforme de l'État. La

création de la Section de l'administration, par le décret du 6 mars 2008 «relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État», répond en partie à cette question, tout en permettant une répartition différente des projets de textes entre les sections consultatives puisque l'arrêté du 4 juillet 2008 propose un partage original où prédominent les critères fonctionnels et non plus uniquement les départements ministériels.

Les contraintes externes

Au quotidien, le travail des sections administratives est directement lié aux demandes des ministères, et surtout du Secrétariat Général du Gouvernement. L'arrivée des textes gouvernementaux (projets de décret, de loi, d'ordonnance, ou demandes d'avis) à la section concernée se fait par le biais du logiciel SOLON. Puis, une assistante administrative est chargée de les enregistrer sur le logiciel ISA afin que le président de la section (Section de l'intérieur en ce qui m'a concerné) puisse confier ce projet de textes à un des membres qui en sera donc le rapporteur. Ce dernier devra donc préparer un rapport qu'il présentera en séance. Au sein de la Section de l'intérieur, les séances ont lieu généralement le mardi. Pour pouvoir rédiger son rapport, le membre du Conseil d'État désigné travaille avec les commissaires du gouvernement, qui seront présentes lors du passage du projet de textes en séance, lors de réunions préparatoires afin d'étudier les motivations juridiques du gouvernement.

La difficulté réside dans le fait que les délais de traitement de ces projets de textes sont assez courts car les ministères concernés et le Secrétariat Général du Gouvernement en particulier est en attente de leur passage devant la section habilitée du Conseil d'État, et de l'assemblée générale pour les projets de textes les plus importants (article R123-20 du Code de Justice Administrative), avant de pouvoir demander au secrétariat général de l'Élysée de les inscrire à l'ordre du jour du conseil des ministres, en ce qui concerne les projets de lois et d'ordonnance, ou pour les décrets les plus importants.

En général, on peut constater qu'entre le moment où le texte est envoyé au Conseil d'État, via SOLON, et le moment où il a été traité, il y a un délai de quatre semaines en moyenne pour les projets de texte les plus importants, ce qui est très court. De plus, précisons que l'ensemble des textes est traité dans un délai inférieur à deux mois.

L'exigence de performance, et en particulier d'efficacité, que vise l'État s'explique aisément (sans évoquer les contraintes politiques), comme nous allons le développer dans la sous-partie qui va suivre.

Le ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État fixe lui chaque année au sein du projet de loi de finances des indicateurs de performance à atteindre. Ces indicateurs existent depuis qu'ils ont été fixés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, au départ pour l'activité contentieuse du Conseil d'État. Cela prouve la volonté gouvernementale de réellement mesurer la performance des activités de cette institution et de lui fixer des objectifs à atteindre. Il faut par ailleurs préciser que la Cour des comptes et le Conseil économique, social et environnemental sont soumis à des indicateurs de performance assez semblables, qui se trouvent également au sein de la mission conseil et contrôle de l'État du projet de loi de finances.

Pour le Conseil d'État, l'objectif est mesuré par un indicateur, et l'évolution qu'il connaît sur le nombre de textes examinés par l'une des cinq sections consultatives du Conseil d'État en moins de deux mois. Bien entendu, étant donnée la hausse constante de ce nombre depuis plusieurs années, sa réalisation n'est pas simple. Il s'agit de l'objectif 4 du projet de loi de finances 2011 intitulé « Assurer l'efficacité du travail consultatif » et l'indicateur 4.1 « Proportion des textes examinés en moins de deux mois par les sections administratives du Conseil d'État ». Précisons qu'en 2009, cette institution avait rendu 1213 avis sur des projets de textes de différentes natures (lois, ordonnances, décrets, avis). Le projet de loi de finances 2011 dispose que 80 ETPT (Équivalent Temps Plein Travaillé) seront chargés de cette tâche, se répartissant entre cinquante-deux membres (conseillers d'État, maîtres des requêtes ou des auditeurs) et vingt huit agents (de catégorie A, B ou C).

Le nombre de textes traité en moins de deux mois est très important. Il était de 77% pour les lois et les ordonnances et de 68% pour les décrets en 2008. Pour 2013, les cibles fixées étaient de 90% pour les lois et les ordonnances et 70% pour les décrets. Ces prévisions ont été faites à partir des résultats obtenus par les cinq sections consultatives du Conseil d'État, ces dernières années.

Des pistes d'amélioration

La question de la qualité et de la pertinence des indicateurs est essentielle et doit être posée. Par ailleurs, il faut admettre qu'avant la mise en œuvre de la

LOLF les gestionnaires au sein des différentes administrations d'État se souciaient assez peu des indicateurs. Bernard Perret (2009) écrit que la construction des budgets en accord avec la méthodologie de la LOLF : «a beaucoup fait travailler les administrations, qui ont été obligées de réfléchir à leurs objectifs et à la mesure de leurs résultats comme jamais auparavant».

La spécificité d'une structure comme le Conseil d'État, qui a un double rôle de juridiction et de conseil, doit nous amener à nous demander quels types d'indicateurs doivent être réfléchis, construits et mis en œuvre. Nous nous attarderons sur son rôle de conseil.

Tout d'abord, il faut pouvoir mesurer la qualité des avis. Cela est difficile mais essentiel. Vouloir la mesurer signifie vouloir l'amélioration du «service rendu» au gouvernement. En particulier l'efficacité dans le traitement des textes étudiés et transmis par le Secrétariat Général du Gouvernement. Mais pas seulement, car pour avoir une bonne démarche qualité il faut suivre son application et le nombre de recours contre les textes réglementaires soumis aux juridictions administratives. Nous préconisons également un nombre limité d'indicateurs. À cela, nous ajoutons qu'il faut bien distinguer les indicateurs visant à l'amélioration de la qualité et ceux qui sont des indicateurs de surveillance stricte. Mais, malheureusement, ces derniers sont les plus fréquents car ils collent plus à la tradition administrative française de «contrôle» de l'action administrative et des fonctionnaires qui la mettent en œuvre. Max Weber l'avait très bien expliqué. Cela a été analysé par Raymond Aron (1967) :

La domination bureaucratique, pensait Weber, caractérise toutes les sociétés modernes et constitue un secteur important de n'importe quel régime, mais le fonctionnement n'est pas fait pour donner l'impulsion à l'État ni pour exercer des métiers proprement politiques. Le fonctionnement est fait pour appliquer les règlements et pour se conduire selon les précédents. Il est formé à la discipline ; non à l'initiative et à la lutte. (p. 512)

Enfin, la création d'indicateurs d'étapes peut être utile afin de mieux affiner l'indicateur général de performance. D'ailleurs, un des reproches est que les indicateurs définis par le ministère du Budget manquent de souplesse et ne prennent pas assez en compte la spécificité du Conseil d'État.

On peut donc constater que l'ensemble de ces éléments montre bien les contraintes que connaît le Conseil d'État pour son activité consultative auprès du gouvernement. La nécessité d'améliorer la performance et son évaluation annuelle

par le ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État explique donc l'ensemble des transformations que connaissent les cinq sections consultatives, que nous avons évoquées dans notre première partie.

Malgré des contraintes élevées, le Conseil d'État, du fait de crédits supplémentaires et d'emplois nouveaux, a réussi à atteindre les objectifs que lui avait fixés la loi du 9 septembre 2002, dite loi d'orientation et de programmation pour la justice. Les délais de jugement devant sa section contentieuse ont été ramenés à une moyenne d'environ neuf mois, en 2012, alors que la loi avait fixé un délai d'un an. Objectif identique pour les Cours Administratives d'Appel et les tribunaux administratifs, et réussites similaires puisque les délais moyens ont été respectivement d'environ onze et douze mois en 2012. À noter que depuis 2009, la CNDA a les mêmes objectifs et qu'elle les a largement atteints puisque la moyenne des délais de jugement y est d'environ huit mois en 2012, malgré une hausse de 13,7% du nombre de dossiers traités.

La place prise par l'évaluation de la performance démontre un changement de mentalité au sein de l'administration. La période de restrictions budgétaires que nous connaissons n'y est peut-être pas étrangère... Il nous semble donc réfléchir à la question de la quantification de la performance et à son utilité. Il y a un véritable travail d'évaluation à faire, différent de celui de la Cour des Comptes, afin d'étudier la pertinence des indicateurs de performance et en se posant plusieurs questions : quels sont les objectifs du programme ? Quelles sont les performances attendues du programme par le gouvernement ?

Christoph Demmke (2007), professeur en sciences comparées de l'administration publique, écrit à ce sujet :

Dans toutes les administrations européennes comparées, l'objectif majeur de l'évaluation de la performance est d'augmenter la motivation de même que la performance individuelle et organisationnelle. Ainsi, l'activité administrative n'est plus exclusivement tournée vers une éthique du service public et du devoir à accomplir, mais de plus en plus vers le principe de la performance et de la motivation : aujourd'hui, plus personne ne renonce aux incitations à la performance car l'éthique de la fonction publique et du devoir implique une éthique de la performance qui ne repose pas seulement sur des valeurs, mais également sur des incitations matérielles. (p. 10)

La performance individuelle peut être mesurée avec l'aide de plusieurs critères : quantitatifs, qualitatifs, de rentabilité et externe. Dans le cas particulier

du Conseil d'État, il est particulièrement difficile d'évaluer les mesures, car si beaucoup de performances individuelles peuvent être expliquées de différentes façons, cela est encore plus complexe en termes de performance collective comme cela est le cas pour le cas d'une des cinq sections consultatives de cette institution.

D'ailleurs dans son éditorial de la Revue Française de Finances Publiques, Michel Bouvier écrit que :

La plupart des Etats dans le monde sont entrés dans une nouvelle ère marquée du sceau de la performance [...] On assiste [...] au développement international d'une culture managériale qui n'est pas sans conséquences sur la manière d'interpréter le monde environnant et, partant, de le façonner et de le vivre ». Une certaine rationalité de l'action est à rechercher. Et comme l'explique Raymond Aron (1967), Max Weber pensait que dans tous les cas l'action rationnelle est définie par le fait que l'acteur conçoit clairement le but et combine les moyens en vue d'atteindre celui-ci. (p. 5)

Le risque n'est-il pas, comme l'a écrit le sénateur Jean Arthuis (2005), que la culture de la performance finisse par développer un culte des indicateurs ?

Références

- Aron, R. (1967). *Les étapes de la pensée sociologique*. Paris : Gallimard.
- Arthuis, J. (2005, 2 mars). LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? *Les rapports du Sénat*, 220.
- Bouvier, M. (2007). Editorial. *Revue Française de Finances Publiques*, 97.
- Demmke, C. (2007). *Evaluation de la performance dans les administrations publiques des Etats membres de l'UE, Méthodes d'évaluation de la performance pour les entretiens avec les collaborateurs et les conventions d'objectifs*. Maastricht : Institut Européen d'Administration Publique.
- Perret, B. (2009), *L'évaluation progresse en France mais sommes nous mieux gouvernés ? L'évaluation des PP en Europe, Cultures et Futurs*. Paris : L'Harmattan.