

La gestion publique au prisme du développement durable : l'« administration exemplaire »

Public management faces sustainable development: what are the best practices for public administration?

Jean-François Boudet



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/4502>

ISSN : 2119-4831

Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée

Date de publication : 15 décembre 2011

ISSN : 0758-1726

Référence électronique

Jean-François Boudet, « La gestion publique au prisme du développement durable : l'« administration exemplaire » », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 28/4 | 2011, mis en ligne le 27 octobre 2012, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/4502>



La gestion publique au prisme du développement durable : 06 l'« administration exemplaire »

► **Jean-François Boudet**

*Maître de conférences en Droit public
Paris Sorbonne Cité, Université Paris Descartes*

Résumé

État « interventionniste », État « stratège », État « performant », État « propriétaire », les adjectifs ne manquent plus aujourd'hui pour qualifier l'État. À ces vocables convient-il désormais d'y ajouter celui d'« exemplaire ». La Stratégie nationale de développement durable (SNDD) traduit en 2003 cette nécessité pour l'État français de devenir exemplaire et fixe en particulier des objectifs et des indicateurs chiffrés (réduction de 10 % de la consommation d'énergie; réduction de 10 % de la consommation d'eau; réalisation de 50 % des constructions de l'État avec des techniques éprouvées pour préserver l'environnement (HQE par exemple); achat de 20 % de véhicules moins polluants lors de renouvellements des flottes de véhicules existants). Ces quelques chiffres appliqués à l'État et à son administration montrent que ces derniers doivent avoir les mêmes problématiques que les autres personnes morales ou physiques, si ce n'est plus. La Charte de l'environnement (2004) et le Grenelle de l'environnement (2007) n'échappent pas à l'administration; l'État s'impose les normes optimales en matière d'environnement et de développement durable.

Cette démarche le conduit à mesurer le coût de fonctionnement de son administration et à rationaliser ses dépenses en considérant les éléments du développement durable : réduction du coût des loyers privés payés par l'État; réduction des surfaces utilisées par les agents publics; regroupement des administrations centrales ministère par ministère; mutualisation ou externalisation des moyens affectés à la représentation de l'État dans les préfectures (entretien des espaces verts, nettoyage, garages, cuisine). « Exemplaires », l'État et son administration doivent en conséquence calculer leurs charges fixes pour les réduire au mieux dans une démarche écoresponsable.

© 2011 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : Gestion et finances publiques, administration exemplaire, développement durable, réformes de l'État

*Auteur correspondant : boudet_jf@yahoo.fr

doi : 10.3166/pmp.28.533-545 © 2011 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Abstract

Public management faces sustainable development : what are the best practices for public administration ? "Interventionist" state, "stratège" state, "performing" state, state "owner/proprietor", today plenty of adjectives can be used to describe the state. Now, "exemplary" should be added to this list. In 2003 the "national strategy for sustainable development" (SNDD) transposed this necessity for the French state to become exemplary and set objectives along with specific indicators (10 % reduction of energy consumption; 10 % reduction of water consumption; achieving 50 % of state's building with certified techniques to preserve the environment (such as High Quality Environmental standard – HQE); buying 20 % of less polluting vehicles when renewing existing vehicles' fleets). This few figures applied to the state and its administration show that they should face the same issues as other legal persons or individuals, and maybe more than them. The Charter for the environment (2004) and the "Grenelle environment" (2007) are to be applied to the administration too; the state is indeed imposing to itself rules in the field of environment and sustainable development.

This undertaking leads the state to measure the functioning costs of its administration and also to rationalise its expenses considering sustainable development aspects: reduction of private rents owed by the state, reduction of the surface used by public sector employees, regrouping central administration ministry by ministry, mutualisation or externalisation of means needed for state's representation at the local level in prefectures (villages green maintenance, cleaning, garages, kitchen). Being "exemplary", the state and its administration must as a result determine their fix charges to reduce them as much as possible in an ecologically responsible way.

© 2011 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords: Public management and finances, exemplary administration, sustainable development, administrative reforms.

Introduction

Titre curieux que celui de l'« Administration exemplaire », tant il renvoie à des notions éthiques et morales, intrinsèques et dignes de toute « bonne administration »¹. Comme le prononce l'adage, « l'État est un honnête homme » et tout à chacun est en droit d'attendre de l'État d'être un « modèle », un « exemple » à suivre. Les préoccupations environnementales sont devenues un enjeu majeur depuis environ un demi-siècle, tant et si bien que l'Administration se retrouve, elle aussi, au défi du développement durable². Certains y accèdent par la mise en place d'un « ordre public écologique »³, d'autres y voient plutôt

¹ V. dernièrement RUNAVOT (M.-C.) (2010), *La « bonne administration » : consolidation d'un droit sous influence européenne*, RFDA, 395, et de manière plus générale : BOUSTA (R.) (2010), *Essai sur la notion de bonne administration en Droit public* (préface de G. MARCOU et avant-propos de J. CAILLOSSE), L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris.

² LAVILLE (B.) (Ed.) (2010), *L'administration au défi du développement durable*, RFAP, n° 134, 205-412.

³ BOUTELET (M.) et FRITZ (J.-C.) (Ed.) (2005), *L'ordre public écologique. Towards an ecological public order*, Bruylant, Bruxelles.

l'« expression d'un droit post-moderne »⁴; cela étant, la question est bien celle de savoir si cette approche volontaire s'applique aussi à l'État et à son Administration.

L'État peut-il conduire une politique exemplaire en matière d'environnement? Doit-il le faire? Le titre IV de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, intitulé : État exemplaire, en donne une réponse en son article 48⁵. Cette conduite durable avait déjà été initiée dans une circulaire n° 5351/SG du 3 décembre 2008 et entend légalement imposer aujourd'hui aux Administrations publiques la démarche « écoresponsable » qui est promue à l'ensemble des acteurs de la société civile et entrepreneuriale⁶. Pourtant, moins qu'une définition, c'est à une simple description globale du droit de l'« État exemplaire » que procède cet article unique du titre IV de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Il en donne un schéma d'ensemble sans s'attarder sur sa signification particulière : L'État « doit »; « prendra »; « veillera »; « se donne pour objectifs »; « s'attachera »; « se fixe » un comportement se définissant et se concevant seulement par ces éléments constitutifs.

Davantage contenant que contenu, l'« Administration exemplaire » s'énonce alors en matière de développement durable à partir d'« orientations » devant être prises en compte « au travers des politiques publiques »⁷. Cet arbitrage infléchit les contours de l'« État exemplaire » ou d'« Administration exemplaire » et se décline surtout en usant indifféremment d'« instructions » et de « circulaires » administratives relatives tantôt à l'« État exemplaire », tantôt à « l'exemplarité de l'État »⁸. Ce changement sémantique modifie le sens de la réponse à nos deux questions introductives (l'État peut-il conduire une politique exemplaire en matière d'environnement? Doit-il le faire?), tant le terme d'exemplarité a un sens juridique particulier⁹.

L'objet de cette étude est de montrer cette équivoque sur la forme comme sur le fond. En effet, si le développement durable est une nouvelle conception de l'intérêt public au plan économique et mondial pour prendre en compte les aspects globaux de l'environnement, le concept

⁴ HERVE-FOURNEREAU (N.) (Ed.), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement* (Préface de S. DIMAS), PUR, coll. L'Univers des normes, Rennes, 2008.

⁵ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF, 5 août 2009, p. 13031.

⁶ Circulaire n° 5351/SG du 3 décembre 2008 du Premier ministre, objet : Exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics, 4 p. + 20 fiches en annexe.

⁷ V. les termes utilisés par la circulaire SG01838 du 16 janvier 2009 du Ministre d'État, ministre de l'économie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, objet : application de l'instruction du Premier ministre du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'État au regard du développement durable, p. 1.

⁸ V. les confusions (volontaires?) dans les intitulés des circulaires et instructions, notamment celles précitées du 3 décembre 2008 et du 16 janvier 2009. V. également la circulaire n° 5479/SG du Premier ministre du 2 juillet 2010, objet : État exemplaire/rationalisation de la gestion du parc automobile et de ses opérateurs. Sur cet emploi indifférent entre les termes de « circulaire » et d'« instruction », V. en général KOUBI (G.) (2003), *Les circulaires*, Economica, coll. Corpus Essai, Paris et de manière plus particulière V. sur l'Administration exemplaire et ces textes : <http://koubi.fr/spip.php?article430>; <http://koubi.fr/spip.php?article431>; <http://koubi.fr/spip.php?breve246>; <http://koubi.fr/spip.php?breve490>; <http://koubi.fr/spip.php?breve153>

⁹ CORNU (G.) (dir.) (2007), *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. Quadrige/Ass. H. Capitant, Paris, 386. Ces indications ne sont pas propres au droit de l'environnement. V. par exemple les articles 565, 700 ou 1404 du Code civil français.

dépasse celui de l'État sans pour autant se confondre avec lui. Il convient de relever à ce sujet que la notion de développement durable soutient une approche génomique de la politique alors que l'État est une forme d'organisation politique et juridique d'une société ou d'un pays¹⁰. Il y a donc déjà incertitude sur l'application de notions composites, d'autant que l'Administration utilise un vocabulaire peu normatif dans des textes dont la portée juridique reste discutée : l'État s'oblige à être à la fois la « force » de l'exemple en matière d'environnement et être exemplaire en ce domaine dans le fonctionnement de ses services administratifs. Cette mise en application du développement durable à l'État et à son administration ne peut que laisser perplexe. Volonté et incitation à être exemplaire demandent, comme l'y invite d'ailleurs l'article 48 précité de la loi du 3 août 2009, une réflexion sur le coût global du fonctionnement de l'Administration (I).

Il conviendra alors de prendre la mesure de ce qui ne saurait être perçu seulement comme un effet de mode, car, pris de la sorte, l'« Administration exemplaire » introduit officiellement les principes du développement durable dans la gestion publique et rationalise insidieusement, voir réduit, les dépenses publiques. « Verdir les dépenses administratives » et « récompenser les meilleures élèves » relève à cet égard d'un vocabulaire d'une autre réforme « silencieuse » que veut être la loi organique relative aux finances publiques du 1^{er} août 2001 (LOLF)¹¹. Cela entraîne *ipso facto* une adaptation confuse et ambiguë des principes traditionnels et du discours administratif (II).

1. Une démarche volontaire et incitative à être exemplaire

L'État s'impose un plan « Administration exemplaire » en matière environnementale au même titre que ce qu'impose la loi aux entreprises privées.

1.1. Le « plan administration exemplaire » (PAE) de l'État

Le vert inonde toute l'Administration : droit de l'aménagement du territoire et de la politique de la ville, droit des contrats et des marchés publics, droit de l'urbanisme, droit et relations entre usagers et leurs administrations en matière de nouvelles technologies, droit des transports, fiscalité environnementale, etc. Ce phénomène n'est pas nouveau et ne concerne pas que la France. Un programme d'actions baptisé « Agenda 21 » engage ainsi 182 États au sommet de Rio en 1992 dans une démarche de développement économique, social et de protection de l'environnement¹².

¹⁰ La notion de développement durable reste à cet égard discutée et on trouve aussi bien les termes de « viable », de « fiable » n de « vivable ». La notion « d'écodéveloppement » utilisée pour la première fois lors de la conférence sur l'environnement de l'ONU tenue à Stockholm en 1972 et reprise dans la déclaration de Coyoac par le PNUE et la CNUCED en 1974 n'ayant pas été retenue, c'est le « sustainable development » qui s'est imposée par la suite. Il n'en demeure pas moins que si une définition *a minima* du développement durable autour des « trois piliers » (social/économie/environnement) peut faire consensus, tout laisse à penser que les controverses apparaissent lorsqu'il s'agit de décliner les objectifs téléologiques du développement durable dans des actions concrètes, l'intégration des trois piliers ne pouvant, sauf angélisme, se donner pour allant de soi. C'est peut-être déjà toute la limite à donner à ce travail.

¹¹ La Revue du Trésor (juillet 2006), La LOLF. Révolution silencieuse?, n° spécial, 393-584.

¹²FITZ (M.) et MALGOSIA (A.) (2001), *International protection of the environment*, Recueil des cours-Académie de droit international de La Haye, n° 293, 9-488.

Les États du G7 incitent par la suite et à l'initiative du Canada leurs administrations à promouvoir une démarche de développement durable dans leurs services, tandis que la Stratégie nationale de développement durable (SNDD)¹³ met plus spécifiquement en avant la nécessité pour l'Administration française de devenir exemplaire et fixe en particulier des objectifs chiffrés : réduire de 10 % la consommation d'énergie ; réduire de 20 % la consommation d'eau ; réduire de 10 % les émissions de gaz à effet de serre (dont CO₂) ; choisir, lors du renouvellement des flottes de véhicules, 20 % de véhicules moins polluants ; obligation pour l'État de réaliser la moitié de ses constructions avec des techniques éprouvées pour préserver l'environnement¹⁴.

Les débats autour de la Charte de l'environnement (2004) et du Grenelle de l'environnement (2007) vont permettre de relancer ce mouvement général et international de valorisation d'une gestion écoresponsable des ressources en France. En effet, l'« exemplarité écologique » de l'État dans les années 2002-2004 n'avait pas été officiellement suivie d'effets¹⁵. La circulaire du Premier ministre du 3 décembre 2008 paraît plus ambitieuse puisqu'elle demande l'élaboration d'un plan « *Administration exemplaire* » au sein de chaque ministère pour le premier trimestre 2009. Un état des lieux des consommations de fournitures, de matériels, accompagné d'une stratégie d'amélioration permet de fixer des principes de comportement et une politique d'achats « écoresponsables ».

La structuration de l'« Administration exemplaire » ne peut se faire alors qu'à partir d'un droit cadre et ne peut se trouver qu' autour de principes généraux : les « achats courants »¹⁶ ; les mesures d'« écoresponsabilité »¹⁷ ; la responsabilité sociale de l'État¹⁸. PC et imprimante,

¹³ La Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD) pour la période 2007-2013 a été adoptée le 27 juillet 2010 par le Comité interministériel pour le Développement durable (CIDD). Ce document est un cadre de référence et d'orientation pour l'ensemble des opérateurs publics et privés et veut rendre cohérents et complémentaires les engagements de l'État français au plan national, européen et international. Neuf actions phares sont mises en avant : éducation à l'environnement ; soutien au consommateur, « acteur du développement durable » ; incitation fiscale pour prendre en considération le développement durable dans l'ensemble des actions publiques et privées ; définition d'une politique des transports plus durable ; mise en place d'un plan Santé environnement (2004-2008) ; prévention des risques, pollutions et autres atteintes à la santé et à l'environnement en renforçant les contrôles ; création d'un service de police judiciaire spécialisé pour mieux lutter contre les infractions à l'environnement et à la santé publique ; mise en place d'un « *État exemplaire, moteur d'une société durable* » ; et renforcement de la gouvernance internationale du développement durable.

¹⁴ HQE par exemple.

¹⁵ Le Premier ministre de l'époque avait en particulier demandé à l'ensemble de ses ministres un bilan carbone de leurs administrations, évaluation qui n'a jamais été faite. V. le dispositif actuel : « directives » du ministre d'État, chargé de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, 14 novembre 2007 (V. par ex. question parlementaire n° 13010, JORF, 18 décembre 2007, p. 7963 et réponse publiée au JORF, 1^{er} avril 2008, p. 2887).

¹⁶ C'est-à-dire la partie des achats publics commune au fonctionnement de toute administration.

¹⁷ Il s'agit ici de promouvoir des comportements écoresponsables des agents, une gestion énergétique économe des bâtiments et des politiques raisonnées de déplacements professionnels ou de gestion des déchets. En ce qui concerne le respect des droits fondamentaux de la personne au travail, l'intégration des personnes handicapées, l'insertion des personnes éloignées de l'emploi et la parité professionnelle.

¹⁸ Ce guide n'est pas disponible sur papier car... sinon cela serait une forme de gaspillage. Il faut alors se référer aux ouvrages du commerce juridique pour en connaître la teneur (V. par exemple : SCHIESSER (Ph.) et CANTILLON (G.) (2007)), *L'achat public durable. Outil et méthode pour réussir des achats publics respectueux du développement durable*, Le Moniteur, Paris.

¹⁹ cependant : <http://www.economie.gouv.fr/directionsservices/Daj/oeap/index.htm>.

¹⁸ En ce qui concerne le respect des droits fondamentaux de la personne au travail, l'intégration des personnes handicapées, l'insertion des personnes éloignées de l'emploi et la parité professionnelle.

café et nettoyeur WC, chaises et tables... Tout y passe. Un guide, appelé « bonnes pratiques », explique de manière très précise quels critères les produits doivent remplir pour être considérés comme durables¹⁹. Le « verdissement » de l'Administration couvre la diffusion de technologies et de produits, les bonnes pratiques et même les marchés publics pour permettre d'intégrer davantage les critères environnementaux dans les procédures d'appel d'offres.

La circulaire de 2008 précise que « ces préoccupations doivent être prises en compte dans tous les volets de l'action de l'État. Il se doit, en particulier, d'utiliser ses propres moyens de fonctionnement pour renforcer et favoriser l'émergence des modes de production et de consommation plus durables ». Le Premier ministre invite ainsi l'ensemble des ministères à élaborer un plan d'Administration exemplaire qui comporte des engagements concrets en matière d'achats et de comportements durables pour vingt familles de produits (achat de restauration, fournitures, équipements...).

Cette réforme ambitieuse de l'« Administration exemplaire » a des conséquences sur les comportements de l'ensemble des agents économiques. Les agents de la fonction publique sont désormais sensibilisés au développement durable par des formations à l'achat durable (fiche n° 19) et aux problématiques du développement durable (fiche n° 18) et par des indicateurs concernant leur consommation de papiers (fiche n° 3) ou de dépenses énergétiques (fiche n° 15). La démarche reste pourtant pernicieuse car elle suppose que l'agent public use gracieusement de tels biens publics.

Il y a une forme de suspicion aux gâchis multiples. C'est oublier le sens de l'action publique. Le vocabulaire relève en effet de l'économie : stocks de copieurs et d'imprimantes rapportés au nombre d'agents (indicateur n° 7) ; nombre par agent de ramettes de papier à copier et de papier graphique blanc aux formats A4 et A3 (indicateur n° 6) ; somme des dépenses énergétiques en euros par agent en Administration centrale (fuel, électricité, gaz, chauffage urbain et réseau de climatisation, autres dépenses énergétiques...) (indicateur n° 8)²⁰

La sévérité des indicateurs – qui sera grandissante dans les prochaines années – pèse alors sur le quotidien des agents publics qui doivent faire autant avec moins. La méthode employée et les enjeux *a priori* insignifiants de la réforme (nombre de ramettes, usage de véhicules, densité des bureaux, gestion du parc automobile...) sont tellement diffus qu'aucune contestation collective n'est possible sans tomber dans le ridicule. Il s'agit ni plus ni moins d'une politique de rationalisation des dépenses publiques qui mériterait un débat certainement plus réfléchi.

À ce sujet, l'article 48 ne propose qu'une simple publicité de ces indicateurs et qu'une présentation au Parlement ; la circulaire n° 5351/SG confirme également que « Les dépenses que l'État consacre annuellement à son fonctionnement courant dépassent les quinze milliards d'euros [...] » et que « L'utilisation de ce levier permettra d'assurer une plus grande efficacité des politiques sectorielles en faveur du développement durable [...] »

¹⁹ Ce guide n'est pas disponible sur papier car... sinon cela serait une forme de gaspillage. Il faut alors se référer aux ouvrages du commerce juridique pour en connaître la teneur (V. par exemple : SCHIESSER (Ph.) et CANTILLON (G.) (2007)), *L'achat public durable. Outil et méthode pour réussir des achats publics respectueux du développement durable*, Le Moniteur, Paris.

V. cependant : <http://www.economie.gouv.fr/directionsservices/Daj/oeap/index.htm>.

²⁰ V. rapport relatif aux résultats 2009 des ministères au regard des indicateurs du dispositif financier mis en place dans le cadre de la démarche d'exemplarité des services de l'État au regard du développement durable, Premier ministre, 42 p.

L'État ne peut ignorer dans sa gestion quotidienne les objectifs de développement durable qu'il souhaite prendre en compte par les entreprises et les consommateurs. En outre, cette orientation des dépenses de fonctionnement doit contribuer au soutien des écoproducts et des écotecnologies qui constituent un facteur important pour promouvoir une économie hautement compétitive et innovante ».

Cette démarche incitative vise à influencer sur les grands agrégats économiques sans pour autant que les services initiateurs de l'« Administration exemplaire » puisse en connaître les quelconques effets sur les entreprises et sur les consommateurs²¹. L'État s'impose alors un comportement qu'il espère voir mis en œuvre par le secteur privé.

1.2. Des préoccupations similaires au secteur privé

L'Administration publique est confrontée à des problématiques identiques à celles que connaissent les entreprises du secteur privé. À l'instar de ces dernières, les services publics ont désormais des charges fixes identifiées qu'il convient de réduire tout en maintenant leurs activités. La création du service à compétence nationale « France Domaine » auprès du ministère du budget, des comptes publics, de la réforme de l'État et de la fonction publique n'est pas étrangère à cette orientation patrimoniale de l'État²².

En effet, le changement de dénomination et de rattachement administratif des services du domaine se veut annonciateur d'une politique de valorisation et de dynamisation domaniale : évaluer et vendre les biens mobiliers et immobiliers appartenant au domaine de l'État et dont il a décidé la cession²³. 2010 a été à ce sujet la première année de généralisation de ce dispositif de l'« État propriétaire » : les loyers budgétaires couvrent les immeubles (majoritairement constitués de bureaux) sur tout le territoire ; ces loyers font l'objet d'une indexation ; des conventions d'occupation seront généralisées entre le service France Domaine et l'occupant pour le 1^{er} janvier 2013²⁴.

Ces « baux publics » précisent les obligations du propriétaire et de l'occupant, notamment en matière de ratio d'occupation et d'entretien²⁵. La circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État introduit plus précisément des critères de développement durable pour rationaliser le parc immobilier de l'État : programme de rénovation ther-

²¹ C'est encore plus vrai que les décrets d'application relatifs aux obligations de transparence des entreprises en matière sociale et environnementale ont été reportés pour 2013 à la demande du MEDEF, alors même que le Grenelle de l'environnement obligeait les entreprises dont le total de bilan dépasse 100 millions d'euros et qui emploient plus de 500 salariés à présenter leur rapport social et environnementale à partir de 2011.

²² V. art. 2 du décret n° 2008-310 modifié du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et art. 1^{er} de l'arrêté modifié du 23 décembre 2006 modifiant l'arrêté du 10 août 2004 portant organisation de la direction générale de la comptabilité publique et l'arrêté du 10 août 2004 portant organisation des sous-directions de la direction générale de la comptabilité publique. V. également notre contribution « France Domaine ou la réforme de la politique immobilière en marche » aux mélanges en l'honneur du Professeur Ph. GODFRIN (à paraître en 2012).

²³ V. BOUDET (J.-F.) (2007) « *Les propriétés publiques et la comptabilité publique* », dans « *Réflexions sur le Code général de la propriété de la personne publique* » (Ed. S. GUERARD), Litec, coll. Colloques & Débats, Paris, 49-60.

²⁴ La cible étant selon le service France Domaine un ratio de 12 m² par agent.

²⁵ Confirme ainsi cette politique la création en 2006 d'un compte d'affectation spéciale (CAS) « gestion du patrimoine immobilier de l'État » dans la loi de finances annuelle.

mique, exploitation et comportement des occupants (en particulier dans la consommation des fluides), amélioration des équipements de production et de distribution de chaleur et d'éclairage (par la procédure des contrats de performance énergétique – CPE) et recours aux énergies renouvelables²⁶.

Dans ce cadre, chaque administration perçoit en contrepartie une dotation pour s'acquitter de ce loyer, nouvelle charge qui est cependant figée. Ainsi, si l'Administration augmente sa surface immobilière, elle devra trouver un financement ; elle pourra à l'inverse bénéficier des économies réalisées grâce à la diminution de la surface occupée. Or, comme le souligne la circulaire du 16 janvier 2009, cette rationalisation du parc immobilier constitue « un moyen efficace de réduction des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre »²⁷.

Cela laisse supposer que la réforme entend utiliser le levier du développement durable pour imposer une standardisation des règles fonctionnelles au sein de l'Administration publique en prenant en considération *a minima* les besoins et les justifications de ce service²⁸. Une deuxième circulaire du 16 janvier 2009 confirme cette promotion de « l'entretien préventif » du parc immobilier de l'État²⁹. C'est un autre visage de l'« Administration exemplaire » : les normes ainsi imposées insufflent encore officiellement la réforme de l'État et des économies sur tous les angles sans pour autant que cette politique suscitée soit démontrée³⁰. Ces principes opérationnels, notamment en recherchant la diminution des espaces de travail et en développant le télétravail en administration publique, relèvent d'une gestion entrepreneuriale des services publics, loin des « métiers » de l'État, et ne consacrent qu'une adaptation confuse et ambiguë de la gestion publique.

2. Une adaptation confuse et ambiguë de la gestion publique

L'Administration exemplaire est difficile à formaliser parce que la démarche est liée à une réforme globale de l'État.

²⁶ Circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, JORF, 21 janvier 2009, texte n° 3 et circulaire n° 5.102/SG du Premier ministre « du rôle exemplaire de l'État en matière d'économie d'énergie » du 28 septembre 2005.

²⁷ V. plus encore : circulaire du 19 décembre 2008 du Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, du ministre auprès du Premier ministre, chargé de la mise en œuvre du plan de relance et du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, objet : plan de relance – détermination des priorités en matière de travaux à réaliser dans le patrimoine immobilier de l'État (rénovation thermique, accessibilité aux handicapés).

²⁸ V. à cet égard les « textes officiels de portée générale » visés dans le rapport relatif aux résultats 2009 des ministères *préc.* ! Huit conventions fondamentales de l'OIT sur le droit de la personne au travail (liberté syndicale, organisation et négociation collective, abolition du travail forcé...), un règlement CE n° 761 du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) par exemple. De manière plus pratique, il est imposé à certaines universités un quota de photocopies à distribuer aux étudiants. Or un apprenti en sciences juridiques et sociales a un besoin plus prononcé de lecture de textes « in vivo » qu'un étudiant en sciences expérimentales. Or, des critères identiques sont appliqués au sein des universités dans les deux disciplines.

²⁹ Circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, JORF, 21 janvier 2009, texte n° 4.

³⁰ V. de manière générale, le rapport public 2008 de la Cour des comptes : « L'imprimerie nationale : le coût d'une réforme mal pilotée ».

2.1. La difficile formalisation de l'Administration exemplaire

La mise en place du plan « administration exemplaire » (PAE) a pour conséquence de systématiser le contrôle de gestion et du pilotage de la dépense. Ces dispositifs, sous-tendus déjà dans la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), annoncent une évolution orientée vers une plus grande maîtrise de la gestion publique, modélisée sur celle de la gestion privée³¹. Le contrôle de gestion permet en ce sens de contrôler, de mesurer et d'analyser l'activité d'une organisation administrative comme celle exercée par une entreprise privée : analyse des coûts, techniques de planification et outils budgétaires, indicateurs et tableaux de bord, analyse comparative (le « benchmarking »).

Or, s'il peut être un outil de pilotage de la performance permettant de recentrer l'organisation du service, il ne doit pas être un but en lui-même. En effet, le contrôle de gestion ne peut pas tout mesurer et tout indicateur est susceptible de manipulations. Ainsi les critères de développement durable doivent prendre également en considération le service exercé par l'Administration, son organisation et sa mission dans son contexte et son environnement social et politique. Le développement durable ne doit pas se faire au détriment du développement des services publics et de leurs agents³².

C'est pourquoi les « managers » de l'Administration doivent régulièrement constater sur place ce qui se passe au sein des services et avec leurs usagers. Il se peut surtout que le contrôle de gestion dérive sous l'effet de ses propres tendances, du contexte et des pressions des autres acteurs, notamment financiers. À cet égard, la création de systèmes d'information budgétaire et comptable au sein des administrations participe à ces contingences³³. Ce « Systems, applications, and products for data processing » (SAP) distingue à cet égard trois familles de modules fonctionnels : logistique, gestion comptable et ressources humaines. Il a développé en parallèle une offre de mise en conformité réglementaire par rapport aux exigences de développement durable³⁴.

Ce dernier critère relève du conceptualisme et peut encore une fois nourrir des interprétations divergentes : pertinence sociale et équité des solutions proposées, prudence écologique, solutions culturellement acceptables, dimension territoriale et efficacité économique. Cette dernière déclinaison du développement durable doit permettre de mieux situer l'économique et de mesurer son efficacité à l'aune des critères macro-sociaux et non simplement de rentabilité microéconomique. Ce n'est cependant pas ce que propose le dispositif actuel de l'« Administration exemplaire ». Il vise en l'état le résultat final de l'action de l'État (efficacité), la qualité du service rendu à l'utilisateur (pertinence) ainsi que le rapport entre les moyens et les réalisations (efficacité). Il ne conçoit d'aucune manière les concepts inhérents à la notion de développement durable, à savoir « les besoins des

³¹ V. la logique de définition d'objectifs et de mesure de réalisation (art. 7 LOLF).

³² V. de manière générale BEAUVALET (M.) (2009), *Les stratégies absurdes. Comment faire pire en croyant faire mieux*, Seuil, Paris. V. également les récents débats autour de la souffrance au travail qui touche autant le secteur privé que le secteur public.

³³ Ce dispositif a pris tout d'abord la forme d'un projet ACCORD (application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense en 1996 pour être remplacé par le logiciel CHORUS à compter du 1^{er} janvier 2009. Ce système s'appuie sur le service à compétence nationale dénommé « Agence pour l'informatique financière de l'État » (AIFE)).

³⁴ V. le progiciel (sous licence) www.28.sap.com/mk/get

générations du présent sans compromettre une capacité de choix pour les générations futures » et « l'idée de limitations que l'état de nos techniques que l'état de nos techniques et de notre organisation impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir »³⁵. Au contraire, l'« Administration exemplaire » se veut avant tout une « administration performante » gouvernée par le pilotage de la seule dépense publique³⁶. Cette organisation et cet impact financiers de l'« Administration exemplaire » permettent de penser que cette dernière laisse persister de (trop) nombreux équivoques sans pour autant avoir le besoin et l'envie de la conceptualiser. C'est peut-être d'ailleurs pour cette raison que le modèle reste diffus et relève *a priori* de l'accessoire d'une réforme plus générale de l'État.

2.2. Une démarche inscrite dans une réforme globale de l'État

L'État se dit exemplaire sur le plan environnemental tout en promouvant officiellement en parallèle la maîtrise des finances publiques et la révision générale des politiques publiques (RGPP)³⁷. Ces réformes sont pourtant liées entre elles car il est impossible d'insuffler la réforme des structures administratives de l'institution étatique sans prendre en considération l'état des finances publiques et la gestion des activités humaines au sein de l'Administration et des politiques publiques. Les administrations publiques réalisent par exemple une auto évaluation CAF (Cadre d'Auto évaluation de la Fonction publique) basée sur un référentiel adapté au guide précité des « bonnes pratiques ».

La circulaire n° 5479 du Premier ministre du 2 juillet 2010 explicite elle aussi très clairement l'enchaînement de ces politiques : « *La situation des finances publiques, qui impose un réexamen et un contrôle de l'ensemble des dépenses de l'État, aussi bien que les objectifs assignés en matière environnementale, appellent plus que jamais l'État et ses opérateurs à être exemplaires dans la gestion de leur parc automobile* ». Il faut cependant faire attention à ne pas confondre les enjeux en cause car, telle que présentée aujourd'hui, l'État déstructure aujourd'hui ses services publics sous couvert de développement durable³⁸.

La démarche se veut fédérative, dynamique et vertueuse : l'Administration veut montrer l'exemple en insérant des critères écologiques (« écoresponsable ») et sociaux (« socio-respon-

³⁵ Extrait de la définition du « développement durable » repris du chapitre II de la première partie du rapport de la commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU intitulé « Notre avenir à tous », dit « rapport « Brundtland » » (1986).

³⁶ V. clairement les justifications de la rationalisation du parc automobile dans la circulaire n° 5479/SG du Premier ministre, objet : État exemplaire/rationalisation de la gestion du parc automobile de l'État et de ses opérateurs : « [...] *la situation n'est pas encore satisfaisante : les achats de véhicules et la maintenance ne sont pas toujours réalisés aux meilleures conditions économiques ; l'encadrement des attributions individuelles de véhicules est insuffisant, ce qui contribue à la croissance du parc et à sa sous-utilisation ; ou encore, la fiscalisation de l'avantage en nature que procure l'usage d'un véhicule de fonction est rarement pratiquée [...]* ». Les critères de l'« Administration exemplaire » sont sous-tendus à ceux de la rationalisation budgétaire.

³⁷ Rapport RGPP rendu en juin 2010 au ministre du budget, des comptes publics, de la réforme de l'État et de la fonction publique : axe n°7 : rendre l'État exemplaire en matière de dépenses de fonctionnement.

³⁸ La circulaire citée ne s'intéresse qu'à la gestion des parcs automobiles des ministères et son champ d'application pourrait paraître réducteur, tant il est vrai qu'est traditionnellement décrié le nombre de véhicules au sein de l'Administration. Il n'en demeure pas moins qu'elle tend à mettre en pratique une forme de généralisation des enjeux financiers au détriment de la seule satisfaction du service (au) public V. à cet égard le titre évocateur de l'axe n°7 du rapport RGPP précité de juin 2010. L'un ne peut cependant se faire sans l'autre.

sable ») dans ses cahiers des charges (l'« achat public durable ») pour imposer le développement durable à l'ensemble des acteurs de la société civile et économique. On peut le comprendre. Elle ne doit cependant pas être la cause d'un État subrepticement « démantelé », ce qui est le cas avec l'« Administration exemplaire » qui se veut en l'espèce essentiellement comptable³⁹.

À ce sujet, si l'entreprise privée n'a pas besoin de se soucier de la satisfaction globale de ses agents économiques, il en est différemment des services publics qui, eux, doivent satisfaire le seul intérêt général. À cet égard, l'« exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics » va plus loin qu'une simple évaluation car cette dernière est adossée à un dispositif financier de bonus-malus « qui va encourager les administrations à avancer rapidement dans leur démarche d'exemplarité »⁴⁰. Un fonds de 100 millions d'euros est constitué à cet effet par la mise en réserve de crédits pour chacun des ministères⁴¹. Il est géré par la direction du budget, administration sous l'autorité du ministre du budget, des comptes publics et de la Réforme de l'État « en association avec les services de la délégation interministérielle au développement durable ».

L'intégralité du fonds est redistribuée aux ministères en fonction de leurs performances, appréciations selon le taux d'atteinte l'année N-1 d'un ensemble d'indicateurs (remise du PAE ; bilan social ; audits énergétiques des bâtiments ; mise en service ou commande d'un outil expert de suivi des fluides ; voiture particulière ; papier ; copieurs et imprimantes ; nombre d'agents)⁴². Les modalités de redistribution du fonds sont définies comme suit :

- Les ministères qui ont atteint le nombre minimum d'objectifs pour l'année N-1 récupèrent d'office la moitié de leur quote-part au fonds. À la même période, la deuxième moitié de leur quote-part est redistribuée selon une formule dite de « compétition maximale » : les ministères qui ont atteint le nombre minimal d'objectifs se répartissent l'enveloppe proportionnellement à leur quote-part et à leur taux de réussite au regard des indicateurs ainsi posés⁴³.
- Les ministères qui n'ont pas atteint le nombre minimum d'objectifs l'année N-1 perdent la moitié de leur quote-part au bénéfice des ministères qui ont atteint les leurs. Cette enveloppe est alors redistribuée au cours de l'année N selon la même formule de « compétition maximale ». L'autre moitié de la quote-part des ministères ayant échoué à atteindre les objectifs N-1 est traitée en report de crédits de N sur N+1 sur le budget du

³⁹ Les données fournies par les ministères seront ainsi validées et certifiées par des auditeurs publics. V. Circulaire n° 5451/SG préc.

⁴⁰ Circulaire n° 5451/SG du Premier ministre du 11 mars 2010, objet : complément à la circulaire n° 5351SF du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics - fonctionnement du dispositif financier accompagnant la mise en œuvre des plans administrations exemplaires ».

⁴¹ La contribution de chaque ministère est constituée par une assiette, constituée par les 101 comptes d'achats courants du plan comptable de l'État (PCE), tel que défini par le décret n° 2009-300 du 17 mars 2009 portant création du service des achats de l'État. Cette liste est modulable d'année en année et les modalités de calcul sont révisables à compter de 2013. Ainsi en 2010, première année de fonctionnement du fonds, chaque ministère a contribué au fonds par une quote-part des 100 millions d'Euros déterminée par la proportion entre le montant de ses achats courants 2008 (sur le budget général) sur ces 101 comptes du PCE et le montant total 2008 des achats de l'ensemble des ministères sur ces 101 comptes du PCE. V. circulaire n° 54551/SG préc.

⁴² V. annexe n° 3 de la circulaire n° 54551/SG préc.

⁴³ V. annexe n° 2 de la circulaire n° 54551/SG préc. pour plus de précisions.

ministère⁴⁴. Les ministères concernés peuvent recouvrer cette moitié de leur quote-part à condition d'atteindre le nombre minimal requis d'objectifs de l'année N-1 au plus tard au 31 décembre de l'année N (procédure de « dégel » de crédits)⁴⁵.

Ce schéma organisationnel confirme cette même logique d'économie financière qui préside les politiques de développement durable, de maîtrise des dépenses publiques, de maîtrise des risques de la promotion de la performance publique⁴⁶. C'est pourquoi il convient d'admettre aujourd'hui que l'« Administration exemplaire » traduit, comme d'autres réformes silencieuses, l'érosion de la conception *rousseauiste* de l'intérêt général qui dominait encore la (haute) fonction publique voici une trentaine d'années⁴⁷.

Une proposition moins permissive eut été certainement de confier la gestion de ce fonds à la Caisse des dépôts et consignations, « établissement spécial » inscrit dans l'histoire financière et économique française, laquelle par son statut public *sui generis* et par ses compétences notamment de gestionnaire de fonds pouvaient stimuler une démarche positive et moins passionnelle du développement durable dans l'Administration publique⁴⁸.

Conclusion

Cet essai a souhaité s'attarder sur l'étude des « bonnes pratiques » (issues principalement de circulaires, d'instructions et de directives ministérielles ou des rapports publics ou privés des opérateurs de l'État et des corps d'inspections) pour essayer de proposer une théorie de l'« Administration exemplaire ». Ce projet trop ambitieux se révélant difficile, nous l'avons transformé en une analyse critique de l'« administration exemplaire ».

En effet, ce résultat se présente davantage comme une réflexion sur les tensions et contradictions inhérentes à la notion de développement durable, car les initiateurs de l'« Administration exemplaire » ne peuvent (ou ne veulent) pas choisir entre l'étude des conséquences de l'impact environnemental sur la gestion publique et la volonté de rationaliser et de réduire les dépenses publiques. Si le premier objectif peut être le faux nez de l'autre, il n'en est pas moins discutable car les pouvoirs publics déstructurent leurs organisations sous couvert du développement durable et de l'argument de l'écologie pour ordonnancer un État « post-post moderne ». À cet égard, l'Administration se dit « exemplaire » en ce qui concerne le développement durable et traduit du même coup cette préoccupation en rationalisant les dépenses publiques, en promouvant la maîtrise des déficits publics et en insufflant « la » réforme de l'administration publique sur tous les plans : révision générale des politiques publiques (RGPP), réforme organique des finances publiques (LOLF) et reformulation fonctionnelle des postes des agents publics et de la propriété publique. Loin

⁴⁴ Ces reports de crédits ne peuvent se faire que dans la limite de 3 % des crédits de la loi de finances annuelle hors crédits de personnel, et ce, conformément à l'article 15 de la LOLF.

⁴⁵ Cette procédure est également explicitée à l'article 15 de la LOLF.

⁴⁶ CHEVALLIER (J.) (2010), « Performance et gestion publique », dans *Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration. Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog*, Economica, Paris, 83-93.

⁴⁷ BONELLI (L.) et PELLETIER (W.) (Ed.) (2010), *L'État démantelé*, La découverte, Paris, 2010.

⁴⁸ Cette suggestion n'a rien de novatrice. Cela se faisait plus naturellement auparavant. V. BOUDET (J.-F.) (2006), *La Caisse des dépôts et consignations : Histoire, statut, fonction* (avec la préface du Doyen L. SAÏDJ), L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris. V. également dans l'état actuel du droit : art. L.518-2 Code monétaire et financier (tel que modifié par l'art. 151 de la loi n° 2008-776).

d'une théorie, les pratiques de l'« Administration exemplaire » n'en demeurent pas moins fondamentales pour expliquer le fonctionnement actuel et dilué des réformes administratives en général et de la notion ambivalente et multiple de développement durable en particulier.

Bibliographie

- BEAUVALET M., (2009), *Les stratégies absurdes. Comment faire pire en croyant faire mieux*, Seuil, Paris.
- BONELLI L. et PELLETIER W. Ed., (2010), *L'État démantelé*, La découverte, Paris.
- BOUDET J.-F., (2007), Les propriétés publiques et la comptabilité publique *In* Réflexions sur le Code général de la propriété de la personne publique GUERARD S. Ed., Litec, coll. Colloques & Débats, Paris, 49-60.
- BOUDET J.-F., (2012), *France Domaine ou la réforme de la politique immobilière en marche* aux mélanges en l'honneur du Professeur Ph. GODFRIN (à paraître), Bruylant, Bruxelles.
- BOULETEL M. et FRITZ J.-C. Ed., (2005), *L'ordre public écologique. Towards an ecological public order*, Bruylant, Bruxelles.
- CHEVALLIER J., (2010), Performance et gestion publique *In* Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration. Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog, Economica, Paris, 83-93.
- FITZ M. et MALGOSIA A., (2001), International protection of the environment, *Recueil des cours-Académie de droit international de La Haye* 293, 9-488.
- HERVE-FOURNEREAU N. Ed., (2008), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement* PUR, coll. L'Univers des normes, Rennes.
- KOUBI G., (2003), *Les Circulaires administratives : contribution à l'étude du droit administratif*, Economica, coll. Corpus Essai, Paris.
- La Revue du Trésor (juillet 2006), La LOLF. Révolution silencieuse ?, n° spécial, 393-584.
- LAVILLE B. Ed., (2010), L'administration au défi du développement durable, *RFAP* 134, 205-412.

