



Pour une « transformation » radicale de l'action publique.

Abstract : les mots « réforme » et « modernisation » sont usés. Utilisons celui de « transformation » pour engager la révolution copernicienne nécessaire à l'avènement d'un nouveau fonctionnement public. Le virus principal dont souffre la France est la complexité. D'où la nécessité de la reconnaître pour s'en guérir. L'usage immodéré du droit paralyse le Pays. Les allègements normatifs liés à l'épidémie doivent être pérennisés sauf exception. Le volume de textes produits doit être divisé par deux. La volonté de transformation doit être impulsée du sommet de l'Etat et les administrations doivent être déclarées solidairement tenues à sa mise en œuvre jusqu'au plus près de chaque Français. Les pouvoirs des Préfets et des agents doivent être renforcés et leur responsabilité aménagée. Deux tabous constitutionnels doivent être levés, celui d'unité et celui d'égalité. Leur interprétation pusillanime conduit à produire l'inverse de l'intention du Constituant. Le droit qui nous régit doit s'adapter à la réalité et non l'inverse et ainsi inventer le nouveau fonctionnement public.

La « transformation » comme méthode du changement

La persistance de l'épidémie, les conséquences économiques et sociales en résultant, les défis climatiques, politiques, démographiques qui s'invitent chaque jour davantage rendent caduque notre modèle de fonctionnement administratif public, au moment même où nos populations attendent mieux de service public. Cet écart grandissant entre la demande et la réponse publiques périmé les méthodes de rafistolages de circonstance et appelle à un aggiornamento complet de notre paradigme public. Nous proposerons de retenir le vocable de « transformation » pour l'incarner, tant les mots de modernisation, d'adaptation ou de réformes sont usés.

Le virus français est la complexité

En tous domaines, le virus de la complexité a grippé la machine administrative. La confiance qui guérit habituellement tous les maux s'est dissoute sous le fardeau des formalités, procédures, normes et autres paperasses qui ont embolisé notre système administratif.

La sagesse commence par le reconnaître

Un premier pas vers la sagesse serait déjà de le reconnaître, au lieu de se trouver en permanence des excuses ou chercher à en atténuer la réalité alors qu'elle est aveuglante. Le second pas serait de nous engager tous, chacun à notre place, à reconstruire ensemble un fonctionnement collectif efficace au service d'une France debout et unie pour relever les si nombreux défis que l'époque lui lance.

L'usage immodéré du droit asphyxie le Pays

Un test imparable de notre capacité à engager notre révolution tranquille consisterait à rompre avec l'usage immodéré du droit, utilisé comme anxiolytique national et supposé résoudre toutes les difficultés, avec son florilège de lois, de décret et autres circulaires, alors que cet appareillage administratif asphyxie le Pays. Afin de passer enfin des intentions mille fois affirmées à l'action toujours repoussée, une mesure simple devrait être prise au plus haut sommet de l'Etat pour imposer la division par deux de la production normative et ainsi l'épaisseur du journal officiel.

Les allègements normatifs du Covid doivent être pérennisés

Un autre test consisterait à pérenniser les allègements normatifs adoptés pendant le Covid comme le principe, et le rétablissement du droit antérieur comme l'exception afin qu'il soit clair pour tous que l'heure de l'allègement a sonné.

La complexité n'est jamais une fatalité mais une résignation

Pour beaucoup de politiques et de juristes, la complexité de notre droit est une sorte de fatalité, justifiant de traiter chaque difficulté rencontrée par une loi supposée trouver une solution. Il en résulte une folle ambition de vouloir prévoir chaque situation et d'anticiper chaque éventualité. Cette méthode nous semble vaine et sans chance, de sorte que nous proposons de poser des principes généraux qui serviraient de guide pour régler au plus près des Français, les problèmes qui se posent à eux.

La transformation doit être impulsée du sommet

Pour réussir, cette méthode doit être conçue et consentie, en haut, par le pouvoir central qu'il soit politique ou administratif, et imprimé sous son impulsion car la volonté de transformation doit s'exprimer du sommet afin d'engager toute la pyramide des pouvoirs de l'échelon le plus élevé à celui le plus près de nos compatriotes.

L'action publique, une œuvre conjointe et solidaire de toutes les administrations

L'action publique au service des Français doit devenir l'œuvre conjointe et solidaire de toutes les administrations publiques centrales ou locales, déconcentrées ou décentralisées, liées indéfectiblement entre elles par un principe de confiance mutuelle, et une obligation d'agir ensemble au moyen de guichets uniques, à charge par elles d'organiser en interne l'harmonisation de leurs procédures afin que l'utilisateur n'ait plus à subir la complexité de leurs relations.

Le service des Français doit l'emporter sur la complexité administrative

La simplification des relations entre les administrations doit être régie et ordonnée pour répondre au seul objectif du meilleur service public aux Français, en veillant soigneusement à

ce que les règles internes les régissant soient assouplies au moyen d'une plus grande liberté, afin que les usagers cessent d'être les otages d'une répartition des compétences sans rapport avec le service de l'intérêt général tel que perçu par l'utilisateur.

Plus de pouvoir pour les Préfets et les agents

Les obstacles qui trop souvent obligent à des solutions complexes et coûteuses doivent être levés par un droit de dérogation élargi accordé aux Préfets pour déroger à une norme nationale et l'adapter aux circonstances locales particulières. De même, tout agent public confronté à une impossibilité de résoudre un cas d'espèce à cause de la lettre du droit, pourrait agir sans que sa responsabilité ne soit engagée grâce à une notion nouvelle d'imputabilité constituant une adaptation du pouvoir hiérarchique. Ce pouvoir hiérarchique doit être également entièrement revisité pour l'enrichir d'une dimension managériale indispensable dans un monde en mouvement.

Les tabous à lever

Deux tabous constitutionnels doivent également être levés, le principe d'unité et celui d'égalité. Il règne sur ces deux principes une sorte de mystique obscure qui défie parfois jusqu'au bon sens. Il en résulte une pusillanimité administrative paralysante. Aussi le législateur doit-il s'émanciper dans un domaine où il est seul compétent, celui du droit s'appliquant aux collectivités territoriales, y compris en risquant une censure éventuelle du Conseil constitutionnel, tant une clarification devient urgente et nécessaire.

Les principes constitutionnels à l'épreuve du réel

Le principe d'unité et d'indivisibilité ne saurait nier le réel ni rester en contradiction avec l'autre principe d'organisation décentralisée de la République, c'est pourquoi le principe de diversité doit être affirmé comme élément constitutif du principe d'unité. De même, le principe d'égalité doit cesser d'être interprété de manière arithmétique. L'exigence de transformation de l'action publique nécessite la prise en compte de la proximité pour s'adapter à la réalité du Pays qui n'est point identique en tous points, et elle est un élément indétachable du principe d'égalité pour répondre à l'organisation décentralisée de la République. L'égalité devant la loi doit cesser de n'être qu'une égalité formelle envisagée abstraitement, sans prendre en compte les discriminations territoriales réelles résultant de l'histoire, de la géographie ou de circonstances naturelles. Il convient alors d'oser faire exception à l'égalité devant la loi en recourant à l'égalité par la loi, afin de rétablir une égalité réelle. Cette rupture de l'égalité de traitement se justifiant par le rétablissement de l'égalité des situations. L'égalité de fait justifie un dépassement de l'égalité de droit.

En conclusion : placer le droit au service de la réalité et non l'inverse

En conclusion, les immenses défis qui nous sont lancés ne pourront jamais être relevés par des méthodes juridiques homéopathiques. Un acte politique majeur et historique doit être posé avec une grande solennité pour transformer le droit régissant l'action publique en un corps limité de règles entièrement orientée sur leurs finalités et offrant aux acteurs des modes souples d'action faisant de l'adaptation à la réalité le nouvel axiome du fonctionnement public.

Alain Lambert

ancien Ministre,
Président du CNEN