

MIEUX D'ÉTAT : UNE SOBRIÉTÉ NORMATIVE POUR REFONDER LA CONFIANCE

[Alain Lambert](#)

Association des Anciens Élèves de l'École Nationale d'Administration | « L'ENA hors
les murs »

2020/4 N° 500 | pages 108 à 110

ISSN 1956-922X

DOI 10.3917/ehlm.500.0108

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-l-ena-hors-les-murs-2020-4-page-108.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Association des Anciens Élèves de l'École Nationale
d'Administration.

© Association des Anciens Élèves de l'École Nationale d'Administration. 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.

Mieux d'État : une sobriété normative pour refonder la confiance



Par **Alain Lambert**

Ancien Ministre chargé du budget et de la réforme budgétaire - Ancien Sénateur - Président du Conseil National d'évaluation des normes

L'exigence de « mieux d'État » nécessite de décrypter notre appareil de production du droit sous l'angle de celui qu'il impose aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques publiques. L'attrition de l'État dans les domaines régaliens a pour pendant son omniprésence dans les domaines non-régaliens. Cette hypertrophie étatique s'exprime par une prolifération normative, qui relève elle-même d'un dérèglement de notre modèle juridique. Changer de paradigme est d'une urgente nécessité pour rendre à l'action publique une efficacité qu'elle a perdue. Dès lors, cette « révolution » doit s'appuyer sur un changement de culture, fondé sur la confiance réciproque entre les administrations publiques.

« Mieux d'État », c'est à cette réflexion que nous convie ce numéro 500 des nouveaux Cahiers de l'ENA. Si les Français sont divisés sur la question de savoir s'il faut « plus d'État » ou « moins d'État », ils sont unanimes pour demander « mieux d'État ». Face à la crise sanitaire, économique et sociale inédite que nous traversons, l'heure d'un État robuste et efficace sonne comme une urgente nécessité.

« Mieux d'État » suppose de s'entendre d'abord sur une définition. Nous retiendrons celle de Georges Burdeau : « l'État est un appareil institutionnel de gouvernement utilisant le droit comme source de légitimation de son existence¹ ». Notre État fonde son existence et sa

légitimité sur le droit, lequel est frappé d'une grave dégradation². Il semble atteint d'une sorte de dissonance cognitive. Paradoxalement, le droit est produit par l'État et c'est ce droit qui semble la raison principale de son propre dysfonctionnement. Omniprésent dans le débat public, il est dénoncé pour son absence ici, blâmé pour sa présence embarrassante là, il est en somme perçu comme n'étant jamais là où on l'attend.

La dislocation de l'action publique engendrée par le droit est particulièrement visible dans celui s'appliquant aux collectivités locales, et par conséquent aux administrations déconcentrées. Car au-delà du désarmement juridique de l'État régalien brillamment expliqué par Jean-Eric Schoettl, nous montrerons comment le droit non régalien empêche une relation

efficace entre État central et collectivités locales qui affecte l'efficacité des politiques publiques. Oui, la production de « mauvais droit » engendre « le mauvais État ». Le mauvais État central nuit à l'État local. Notre CNEN³ s'intéresse quotidiennement à la mission normative de l'État, et nous pouvons dire que la fonction juridique de l'État est source de beaucoup de malentendus et de déceptions, non seulement envers ses citoyens mais également pour les collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques qui leur sont confiées.

L'action publique n'a pas d'autre finalité que de servir l'intérêt général. Or, les politiques publiques déterminées à l'échelon national ne trouvent leur sens qu'au niveau local, dans la proximité. C'est pourquoi une nouvelle alliance portant réconciliation entre l'État central et les collectivités territoriales permettrait de mieux garantir aux Français confiance et proximité. Dès lors, nous avons choisi d'explorer le lien de causalité entre la fonction normative de l'État et ses dysfonctionnements, et de comprendre ainsi le paradoxe entre le surarmement juridique et l'incapacité à agir de l'État, dans les différents domaines de l'action publique. L'attrition de l'État dans les domaines régaliens a pour symétrie son omniprésence dans les domaines non-régaliens, paralysant ainsi l'action publique (I). Dès lors, l'impératif de changer de paradigme apparaît avec d'autant plus d'acuité, de même que la nécessité de trouver des solutions innovantes, sur les plans conceptuel et pratique (II).

L'attrition de l'État dans les domaines régaliens a pour pendant son omniprésence dans les domaines non-régaliens, paralysant ainsi l'action publique

Le CNEN à l'occasion de son 10^{ème} anniversaire, il y a deux ans, a lancé un appel au secours aux plus hautes instances de l'État pour les alerter sur le fait que les collectivités territoriales ne peuvent plus appliquer, dans sa lettre, le droit qui leur est imposé.

Depuis au moins trente ans, la malfaçon législative et réglementaire, le bavardage normatif, le défaut de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité sont fustigés par tous sans qu'aucun aggiornamento ne soit décrété. Depuis

sa création, le CNEN a constaté que le coût total généré par les projets de texte qui lui ont été soumis, s'élève à plus de 16 milliards d'euros bruts supplémentaires pour les collectivités territoriales.

De nombreux textes sont venus tenter de simplifier les excès de complexité, mais comme Portalis⁴ nous pensons que l'on ne simplifie pas en prévoyant tout. Tout prévoir est un but impossible à atteindre et les textes noient leurs destinataires dans un océan de détails supposés tout régler. Le droit positif ne saurait remplacer la raison naturelle, dans le détail de la vie de nos collectivités. L'abondance de détails renchéris par la fatale obsession d'uniformité enfante une infinité de disputes sur la lettre du texte, et l'abandon subséquent de son esprit. L'absence d'études ex-post - que nous réclamons depuis longtemps - empêche d'analyser les résultats produits sur le terrain, de sorte, que dans certains cas, nous continuons à faire fausse route ! Nous constatons régulièrement des résistances des administrations centrales qui, malgré nos recommandations, produisent des textes bien trop détaillés, bien trop contraignants pour qu'ils puissent être appliqués sereinement et de manière rationnelle par nos collectivités, dans leur dialogue avec les services déconcentrés. Le CNEN est un lieu unique dans la chaîne de production normative où l'auteur d'un texte vient consulter ceux qui vont devoir le mettre en œuvre, permettant ainsi la rencontre de la théorie et de la pratique dont chacun sait l'importance pour rendre notre droit effectif et pragmatique.

La simplification normative ne peut plus rester un vœu pieux. C'est une urgence pour tous les élus locaux, les entreprises et les citoyens. Ainsi, nous formulerons plusieurs propositions qui nous sembleraient pouvoir permettre une forme de réconciliation entre l'État et les Collectivités territoriales (II).

Le dérèglement de notre modèle normatif nécessite des solutions nouvelles pour remédier au blocage actuel et ainsi dessiner une réconciliation entre l'État et les collectivités territoriales

Un premier impératif s'impose avant tout autre :

établir un climat de confiance pour permettre aux différentes administrations de mieux travailler ensemble. L'instauration dans la loi d'une présomption de bonne foi des acteurs publics transformerait l'actuel esprit de défiance en confiance mutuelle indispensable à une coopération administrative optimale.

La loi ESSOC de 2018 dit vouloir « *faire confiance et faire simple* » dans la relation entre l'État et ses citoyens ; curieusement, ce beau principe n'a pas été étendu aux liens entre administrations. Pourtant, une confiance rétablie permettrait d'utiliser la voie conventionnelle pour tous les aspects non régaliens de la vie des collectivités locales, évitant par la même le recours à un droit public rigide et souvent impraticable.

Donner un véritable sens au Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) s'avère également d'une impérieuse nécessité. Lui insérer des dispositions préliminaires tenant lieu de principes directeurs donnerait un véritable esprit au Code permettant d'appréhender l'ensemble du texte d'une manière significativement différente.

Ces dispositions rappelleraient la nature des administrations publiques (APU) constituées de l'ensemble des organismes dont la fonction principale est l'action publique visant la production de services non marchands et regroupant l'État, les organismes divers d'administration centrale (ODAC), les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO). Cet ensemble ayant vocation à agir conjointement et solidairement au service des Français et au plus près d'eux. D'où l'importance du principe de libre administration qui doit être compris comme une véritable liberté institutionnelle pour nos collectivités. Il revient au législateur ordinaire d'en définir le contenu, un texte doit mettre un terme aux doutes qui demeurent à son propos selon que l'on se place du côté des administrations centrales ou locales.

La crainte d'une censure constitutionnelle ne doit pas inhiber le législateur auquel il est plus souvent reproché de ne pas épuiser sa compétence. La libre administration est aux collectivités locales ce que la liberté individuelle est aux individus. Dans cet esprit, doit être mis en place un dispositif permettant d'empêcher, grâce à la diligence

des préfets, que des contraintes excessives, n'entravent la mission des collectivités locales. La confiance que nous recommandons vise tout autant la relation entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées.

Conclusion

L'État est le plus grand producteur de droit mais il est paradoxalement celui qui investit le moins en recherche juridique, tant fondamentale qu'appliquée. Il ne semble pas intéressé ni impliqué dans une quelconque évolution tournée vers une amélioration de la manière de produire et de penser le droit. Il est à bien des égards, figé sur son pouvoir hiérarchique central, incapable d'inventer d'autres articulations notamment avec les administrations auxquelles il a transféré certaines de ses compétences.

La dimension « clé » aujourd'hui, se trouvant au cœur de tous les travaux de modernisation des ensembles complexes et qui pourrait permettre une véritable évolution dans le domaine du droit s'appliquant à l'action publique locale est la confiance ! Elle est devenue la « clé de voute » de tout équilibre juridique et la valeur qui confère aux engagements les effets les plus fiables. La grave crise que frappe notre Pays, comme le monde, invite notre État à faire le pari de la confiance et à la diffuser au cœur même de notre société, de nos institutions, qu'il s'agisse de notre démocratie, de notre économie, des relations sociales, territoriales, des rapports entre nos administrations ou de ceux qu'elles entretiennent avec leurs usagers. La méfiance paralyse les initiatives, les innovations, la confiance les libérerait et nous émanciperait de notre résignation.

C'est ainsi que nous pourrions offrir aux Français « mieux d'État » et mieux faire face à l'inconnu dans lequel la crise nous a plongé, grâce à une confiance retrouvée.

¹ Georges Burdeau, L'État, Éditions Seuil, 1970, 224 p.

² Voir le Rapport public du Conseil d'État, Sécurité juridique et complexité du droit, évoquant une « logorrhée législative », publié en 2006.

³ Le Conseil national d'évaluation des normes, dont la mission est d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

⁴ Selon Portalis, « Tout prévoir, est un but qu'il est impossible d'atteindre » (Discours préliminaire sur le projet de code civil, 21 janvier 1801)