



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

*Abstract : the words "reform" and "modernization" are worn out. Let us use the word "transformation" to initiate the Copernican revolution that is needed to shape and lead to a new way of delivering public policy. The main virus from which France suffers is complexity. There is a need to recognize it in order to be cured of it. The excessive use of rules and regulations paralyzes the country. The regulatory simplifications adopted in the epidemic context must be sustained (with some exceptions). The volume of legal texts produced must be halved. The desire for transformation must be driven from the top, by central government, and the entire public administration must be declared jointly and strictly bound to deliver and implement it, even down to the level of each and every French citizen. The powers of the "Préfets" and other public servants must be strengthened and their responsibilities adjusted accordingly. Two constitutional principles must be reinterpreted - those of "unity" and "equality". The incorrect and pusillanimous interpretation of these principles often leads to the opposite of what the Constitution intended. The law that governs us must adapt to reality and not the other way round. That fundamental principle will lead us to reinvent the way public administration is designed and delivered.*

*Abstract : les mots « réforme » et « modernisation » sont usés. Utilisons le vocable de « transformation » pour engager la révolution copernicienne nécessaire à l'avènement d'un nouveau fonctionnement public. Le virus principal dont la France souffre le plus est la complexité. D'où l'urgence et 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 publics doivent être renforcés, et leur responsabilité aménagée. Deux tabous constitutionnels doivent aussi être levés, celui d'unité et celui d'égalité. Leur interprétation pusillanime conduit au contraire de l'intention du Constituant. Le droit qui nous régit doit s'adapter à la réalité et non l'inverse et devenir l'inventeur du nouveau fonctionnement public.*

### *La « transformation » une nouvelle 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 périme les solutions de rafistolages de circonstance et appelle à un aggiornamento complet de notre paradigme public. Nous proposerons donc de retenir le vocable de

« transformation » pour l'incarner, tant les mots de modernisation, d'adaptation ou de réformes nous semblent usés.

*Le plus virulent 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 serait de d'abord 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 conduit à l'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 diminuer ainsi d'autant 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 LA 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 imprimée 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 doit devenir l'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 lui-même entièrement revisité pour l'enrichir d'une dimension managériale indispensable dans un monde en mouvement.

#### *Les tabous constitutionnels 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