

# CHAPITRE I

## LES RESPONSABILITES FONDAMENTALES

L'Etat n'est pas une organisation comme les autres. Dépositaire de la souveraineté, instrument du pouvoir politique, porte-parole de l'intérêt général, l'Etat est investi de *responsabilités fondamentales*. Elles font de lui le gardien du bien commun, défenseur et promoteur de nos intérêts collectifs, chargé d'entretenir et de développer tout ce qui rassemble nos énergies et favorise notre vie commune.

Dans les deux dernières décennies, l'Etat s'est progressivement identifié à *l'Etat-providence*, répondant à toutes les demandes, engagé ainsi dans une sorte de fuite en avant qui tend à le transformer en un gigantesque service d'assistance généralisée. Par contrecoup, le débat politique n'éclaire plus les orientations de la cité ; il se limite à mesurer les marges de manoeuvre économiques. L'action politique paraît toujours urgente et souvent précipitée. Les événements semblent dominer un Etat de moins en moins capable de donner aux citoyens le sentiment qu'il assure la cohésion de la communauté nationale.

C'est pourtant à l'Etat qu'il revient de fixer les règles essentielles et les références fondamentales indispensables à la vie sociale : que faut-il attendre de l'Etat et que ne faut-il pas en attendre ? Quelles sont les responsabilités respectives des différentes collectivités publiques ? Comprendons-nous les changements qui s'imposent à nous ? Comment décidons-nous de les conduire ? Les règles introduites pour cela sont-elles claires et compréhensibles pour tous ?

S'il veut s'acquitter correctement de ses responsabilités fondamentales, notre Etat doit d'abord se resituer. Il doit aussi se rendre capable de mieux éclairer l'avenir pour organiser le débat public. Il doit faire en sorte, enfin, puisque nul n'est censé ignorer la loi que chacun puisse la connaître et la comprendre.

### I - RESITUER L'ETAT

Face à l'Etat, face à la puissance publique en général, les Français n'ont plus les idées claires.

Il n'y a pas si longtemps encore, les choses étaient simples et bien connues le gouvernement à Paris, le préfet au chef-lieu du département. Et, proches des gens, le maire et des administrations dont les noms parlaient d'eux-mêmes : l'école communale, les ponts et chaussées, les eaux et forêts, la gendarmerie. Aujourd'hui, tout est devenu compliqué (cf. schéma ci-contre). Le département et la région, collectivités territoriales à part entière, sont venus~ s'ajouter aux cadres familiers de l'Etat et de la commune. Leur installation, à grands frais parfois, dans des "hôtels" voulant égaler ou surpasser les préfetures, leurs campagnes de communication, l'extension de leurs compétences et la généralisation des cofinancements entre collectivités publiques ont achevé de brouiller les esprits. La sécurité sociale progressivement généralisée est venue compléter le tableau : comment y voir clair lorsqu'une personne âgée en situation de dépendance doit s'adresser à la sécurité sociale pour les soins à domicile, au département ou à la commune pour le portage des repas, au seul département pour "l'allocation compensatrice des dépenses d'hébergement", mais à la commune, au département et à la sécurité sociale, tout à la fois, pour l'aide ménagère à domicile

D'une manière différente mais pas moindre, la construction européenne contribue à la confusion. L'inspiration élevée des pères fondateurs (l'unité économique pour éviter le retour de la guerre en Europe) cède progressivement la place, dans les esprits, à l'emballement d'une mécanique bureaucratique accusée de tous les maux. A delà même du risque que fait courir cette perception à la construction européenne, elle suscite confusément le doute sur la nature de cette organisation qui nous dépasse.

Enfin, l'Etat lui-même est devenu une machine complexe, sans rôle ni contours fixes, dès lors que ses structures peuvent proliférer et qu'au gré des idées politiques dominantes, son domaine d'intervention peut tour à tour, s'étendre ou se contracter.

*C'est la première attente des Français que d' voir clair.* Il faut dissiper la confusion qui prévaut actuellement dans les esprits sur la nature et sur les responsabilités de la chose publique. "Le site de l'Etat n'est plus clair dans la conscience des citoyens" (Paul Ricoeur).

C'est aussi l'intérêt de l'Etat que de répondre à cette demande des Français. Traditionnellement en effet, l'Etat est "maître chez lui" : il fixe les règles fondamentales, il définit les compétences, il est le gardien de leur respect. Mais cette maîtrise semble progressivement lui échapper dans les transformations en cours depuis une quarantaine d'années. La convertibilité de la monnaie et l'entrée dans le marché commun à la fin des années 1950, les événements de 1968 et leurs conséquences sociales, les avancées des libertés locales, la libération des changes et des prix, l'apparition des radios libres et la privatisation de la télévision dans les années 1980, l'union européenne et la mise en place prochaine des canaux de communication multimédias affectent la place et le rôle de l'Etat. Il ne peut plus être le grand ordonnateur d'un monde devenu libre et mobile. Mais pour que notre pays tire profit de tous ces progrès de la liberté, l'Etat doit rester le régulateur des différents pouvoirs qui fixe les règles de la vie en commun.

C'est un trait particulier de l'Etat moderne qu'il est à la fois "une instance parmi d'autres et l'enveloppe de toutes, une partie du tout et simultanément le tout". Même s'il n'avait plus aucune responsabilité directe dans le secteur industriel bancaire, on continuerait de se retourner vers lui après une crise économique ou immobilière grave. C'est aussi vers lui qu'on se tourne quand un poids lourd provoque une catastrophe routière : que valent les règles de sécurité ? Pourquoi les limitations de vitesse ne sont-elles pas respectées ?

L'Etat doit distinguer les domaines respectifs de l'initiative privée l'intervention publique. Il doit surtout clarifier la répartition des compétences entre les différentes collectivités publiques (collectivités locales, Etat, union européenne).

La complexification des niveaux et des réseaux d'administration publique (hors armées) de 1938 à aujourd'hui,
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 1. DEFINIR LE CHAMP DES INTERVENTIONS PUBLIQUES

Comment tracer entre l'initiative privée et l'intervention publique une ligne de partage, à la fois adaptée à la situation de notre pays aujourd'hui et acceptée par le plus grand nombre ? Il n'existe pas de réponse unique ni permanente à cette question. Elle est par nature au coeur du débat politique qu'il revient à l'Etat d'entretenir et d'éclairer constamment. Quelques principes directeurs s'imposent toutefois.

En premier lieu, il *apparaît indispensable que l'Etat accorde la priorité à ses responsabilités particulières, celles que nulle autre institution ne peut exercer à sa place*. Il s'agit d'abord des fonctions de souveraineté (la justice, la sécurité, la défense, la diplomatie). Mais au-delà même de ces domaines, cette responsabilité s'étend à l'édiction des normes et au contrôle de leur application. Ce sont là les deux principaux moyens d'action de l'Etat *régulateur*, que le développement de l'Etat-Providence a parfois occulté. Recentrer la puissance publique sur ses fonctions essentielles relève aujourd'hui d'un pragmatisme prudent : cela peut contrer la tendance naturelle à l'expansion des collectivités publiques ; cela s'impose aussi pour réduire les déficits massifs (plus de 5 % du produit intérieur brut) qu'a entraînés la progression dépenses publiques et qui menacent les chances de notre pays dans la compétition mondiale.

Cette première règle en entraîne une deuxième : *au-delà de ses responsabilités propres, l'intervention de la puissance publique devrait constitué l'exception*. Le modèle de l'Etat-providence a justifié l'intervention de la puissance publique dans de très nombreux domaines. Sa crise révèle aujourd'hui qu'en règle générale, il n'appartient pas à l'Etat d'être un *opérateur*. Il ne doit pas faire ce que d'autres peuvent faire mieux que lui. Cette deuxième règle est plus ou moins acceptée selon les domaines. La déréglementation mise en oeuvre dans la plupart des pays du monde depuis quinze ans et l'effondrement des systèmes collectivistes font apparaître de plus en plus clairement que, sauf exceptions, les entreprises peuvent prendre en charge, dans de meilleures conditions que les collectivités publiques, les activités de production de biens ou de services. Mais dans d'autres domaines (protection sociale, éducation, équipement, environnement ...) le débat reste ouvert : au moment où le président des Etats-Unis propose de "réinventer l'Etat" et de mettre en place un système d'assurance-maladie que la plupart des pays d'Europe possèdent déjà depuis quarante ans, ces derniers s'interrogent sur leur régime de protection sociale, face à la concurrence de certains pays d'Asie où les salaires et les charges sociales sont très bas.

Il faut donc définir les situations particulières dans lesquelles, à titre exceptionnel, les collectivités publiques p

- *Quand l'exercice des libertés menace certains droits fondamentaux* (droit au logement, droit à l'éducation, espèce (des indemnités journalières en cas de maladie ou de chômage, la garantie d'un revenu minimum).

- *Quand un intérêt national stratégique est en jeu* (indépendance énergétique, liberté de choix en matière d'armements), la puissance publique peut encore intervenir.

- *Quand le marché est défaillant* (investissements très coûteux, projets à rentabilité lointaine, prise en compte

Les interventions publiques dans le domaine de l'initiative privée sont décidées par le parlement dans le respect des principes constitutionnels. C'est à la représentation nationale qu'il incombe en effet de trancher les débats politiques nécessaires pour justifier une intervention publique et fixer ses modalités, en conciliant la protection des droits, les intérêts collectifs et le respect des libertés.<sup>(5)</sup>

## 2. DELIMITER LES RESPONSABILITES DES DIFFERENTES COLLECTIVITES PUBLIQUES

La construction européenne et la décentralisation doivent être maîtrisées pour offrir tous les avantages qu'on p

---

<sup>(5)</sup> En particulier de la liberté d'entreprendre dont l'union européenne, pourchassant toute distorsion de concurrence, devient un gardien de plus en plus scupuleux.

## a) S'organiser pour tirer le meilleur parti de l'Europe

Dans une construction fédérale, les compétences de l'union sont toujours limitativement énumérées. Tel n'est pas le cas de l'union européenne. Elle n'a certes que des compétences d'attribution mais énoncées parfois dans des domaines qui auraient pu demeurer nationaux, qu'il s'agisse du lait pour nourrissons, des fromages à pâte molle ou des systèmes de réfrigération des patinoires...

### L'union européenne : un système original

- Lorsque les Douze décident de mettre une compétence en commun, ils n'en sont généralement pas dessaisis. Ils conservent le pouvoir d'agir en complément des politiques européennes.

- La mise en oeuvre des politiques et des normes européennes est du ressort des états-membres. Par des lois ou des décrets, ils La construction européenne diffère à plusieurs égards de la création d'un Etat fédéral, doté d'un parlement, d'un pouvoir exécutif et d'une administration propres.

- Les états-membres constituent le pouvoir législatif de l'union européenne. Ils composent ensemble le conseil des ministres et le conseil européen, ces deux organes où sont décidées, en dernier ressort, les politiques et les normes de l'union.

transposent dans le droit national les normes qu'ils ont arrêtées à Bruxelles. Le plus souvent, il revient aux administrations nationales de mettre ces textes en oeuvre, de contrôler et de sanctionner leur application. De même, la quasi-totalité des crédits européens transitent par elles.

- Dans la construction européenne, le transfert direct de souveraineté du peuple vers les institutions de l'union est très limité. Cette caractéristique des états fédéraux (aux Etats-Unis, le président et le congrès sont élus au suffrage universel) se retrouve peu dans l'union européenne. Si le parlement européen est élu au suffrage universel (depuis 1979), ses pouvoirs de décision en dernier ressort demeurent limités au budget et aux quelques domaines dans lesquels le parlement détient un pouvoir de co-décision avec le conseil des ministres. La commission dispose de pouvoirs propres mais ils sont limités, pour l'essentiel, à la proposition et à l'application des décisions. De manière générale, le transfert de souveraineté s'effectue par l'intermédiaire des pays membres, représentés au conseil des ministres et au conseil européen.

Quelles que soient l'importance et l'étendue des compétences de l'union européenne, les Etats demeurent toujours les principaux dépositaires de la souveraineté. Dans ce contexte, deux orientations s'imposent pour tirer parti de la construction communautaire.

*- Savoir quelle Europe nous voulons*

S'il veut exercer pleinement ses responsabilités, s'il veut éviter que ses marges de manoeuvre ne soient subrepticement réduites par les procédures communautaires, l'Etat doit définir une stratégie en matière européenne, conforme à ses intérêts à long terme.

Rien ne montre mieux la nécessité d'une stratégie claire que les difficultés de l'Europe à mettre en oeuvre le *principe de "subsidiarité"*. Inconnu en droit français, ce principe vise à faire prendre les décisions au niveau le mieux adapté. Mais les différents pays l'interprètent différemment, en fonction de leurs traditions politiques ou de leurs intérêts conjoncturels. La règle de subsidiarité ne résiste pas toujours à la pression des opinions ou aux compromis inter-étatiques (si plusieurs pays ont chacun un intérêt au lancement d'une intervention nouvelle, la négociation conduit souvent à les décider toutes). Dans une telle mécanique, sans doute inévitable, seuls parviennent à défendre efficacement leurs intérêts les pays qui ont une idée claire de l'Europe qu'ils veulent construire. Ce n'est pas assez nettement, semble-t-il, le cas de la France.

Il est indispensable pour cela d'avoir une vision claire et ordonnée des compétences respectives de l'Etat et de l'union européenne. Cette connaissance n'existe pas suffisamment aujourd'hui. Deux recommandations sont faites :

*- Dresser d'abord dans chaque ministère un bilan exhaustif du partage des compétences entre la France et l'union européenne<sup>(6)</sup> Sur le fondement de ce bilan, il sera possible d'élaborer une doctrine pour la répartition des compétences de donner corps au principe de subsidiarité. Quelles compétences souhaite-t-on transférer ? Quelles compétences faut-il absolument conserver ?*

*- Définir ensuite une véritable stratégie européenne. Cette analyse, à la fois rétrospective et prospective, doit permettre de mieux identifier nos intérêts nationaux et de définir une stratégie qui fonde nos initiatives politiques. Une telle stratégie éviterait à notre pays d'être pris de court par les propositions de la commission et lui permettrait de tirer le plus grand bénéfice possible de sa participation à l'union européenne. Elle pourrait être discutée au parlement, au moment de son élaboration et, par la suite, à intervalles réguliers.*

#### ***- S'adapter aux procédures communautaires***

C'est une chose (essentielle) d'élaborer une doctrine ; c'en est une autre de la faire prévaloir dans un processus de décision nécessairement long et compliqué. Toutes les décisions communautaires sont négociées. mode d'action pour l'Etat. Pour promouvoir nos intérêts nationaux, il faut accroître notre capacité de persuasion sur le "marché européen des idées et des arguments". Cela requiert de bien faire circuler l'information, de renforcer la cohérence des positions françaises et d'intervenir le plus en amont possible par rapport aux propositions de la commission. Cette meilleure efficacité peut être recherchée par un triple effort.

*- Faire entrer le fait européen dans la culture administrative française* Alors que toutes les administrations ont désormais à connaître de décisions prises à Bruxelles, la connaissance du droit communautaire et du fonctionnement concret des institutions européennes demeure très largement insuffisante. Le droit communautaire devrait figurer au programme de tous les concours administratifs de catégorie A et de tous les cycles de formation administrative générale. Notre pays devrait aussi mettre en place une véritable "stratégie de présence" dans les institutions communautaires et dans les différentes administrations nationales. Au-delà du travail diplomatique, le détachement de fonctionnaires à Bruxelles devrait être développé. Comme le fait déjà le ministère des affaires étrangères, tous les ministères devraient engager des programmes d'échange de fonctionnaires avec leurs homologues des autres pays-membres.

- *Coordonner le travail d'influence française.* Le premier ministre dispose avec le secrétariat général du comité interministériel pour la coopération économique européenne (SGCI) d'un outil de coordination du travail d'influence française dans les processus de décision communautaire. Cet effort de coordination concerne chaque ministère. Il devrait aussi s'étendre aux professionnels et aux collectivités publiques directement concernés pour éviter que des initiatives dispersées, et pas toujours conformes à l'intérêt général, n'affaiblissent nos positions.

- *Mieux associer le parlement aux questions européennes.* L'Europe sera d'autant plus légitime et mieux acceptée que sa construction avancera d'une manière plus démocratique. A cette fin, le gouvernement devrait associer plus étroitement le parlement à la négociation communautaire. Il en tirerait d'ailleurs une consolidation des positions françaises et, dans certains cas, de nouvelles marges de manoeuvre. Deux mesures pourraient servir à cet effet. En premier lieu, la procédure de consultation du parlement sur tous les projets de textes européens qui touchent au domaine de la loi (article 88-4 de la constitution pourrait être améliorée. Le parlement devrait pouvoir être saisi des avant-projets de texte, éclairés par un avis du conseil d'Etat motivant brièvement les raisons qui conduisent à considérer tout ou partie du texte comme relevant du domaine de loi. Par ailleurs, le gouvernement devrait commenter régulièrement au parlement les progrès et les résultats des négociations communautaires. Sur certains sujets d'importance, l'accord de la France au conseil des ministres devrait pouvoir être donné sous réserve d'examen parlementaire. Rien n'oblige le gouvernement à cette démarche, pratiquée par plusieurs de nos partenaires, mais elle pourrait renforcer à la fois la légitimité démocratique de la construction européenne et la position nos négociateurs.

## **b) Tirer les conséquences de la décentralisation**

Il est délicat de dresser un bilan de la décentralisation. Ses apports indiscutables à la vie du pays (la rénovation des lycées, le maintien d'écoles en milieu rural, l'animation touristique, l'action en faveur de la culture ou les services offerts aux entreprises) sont estompés par des excès que de nombreux observateurs ont pu relever (de fortes augmentations de la fiscalité locale, des dépenses somptuaires, des dérapages en matière d'urbanisme par exemple).

Trois caractéristiques de la décentralisation méritent d'être soulignées. Tout d'abord, et contrairement à l'idée originelle des transferts de compétences "par blocs", on a mélangé la décentralisation par matière (l'urbanisme aux communes, les affaires sociales aux départements, la formation professionnelle aux régions) et la décentralisation par niveau (les collèges aux départements, les lycées aux régions). La loi, par ailleurs, a rarement précisé ce que chaque collectivité devait faire, pouvait faire ou n'était pas autorisée à faire. Enfin, la moitié des dépenses des collectivités locales sont aujourd'hui financées par l'Etat ou par l'emprunt. Ces trois facteurs réunis expliquent l'enchevêtrement des compétences des différentes collectivités publiques et la généralisation des financements croisés. Fondés sur la recherche de partenariat, ces cofinancements compliquent les procédures et favorisent l'irresponsabilité : chaque partenaire a beau jeu de renvoyer sur un autre les raisons des échecs et des dérapages financiers.

L'Etat lui-même n'est pas exempt de critiques. Les collectivités locales font observer que l'évolution des dotations budgétaires n'a pas suivi celle des charges transférées (entretien des lycées, dépenses de formation professionnelle, action sociale par exemple). Elles constatent aussi que l'Etat les invite à financer des routes nationales (contrats de plan) ou des universités (programme "Universités 2000"). Elles regrettent enfin de ne toujours pas disposer, en matière d'aménagement du territoire par exemple, des outils juridiques nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles responsabilités.

Ce constat peu favorable ne s'explique pas seulement par les défauts de la décentralisation. Notre pays dispose d'un nombre excessif de niveaux d'administration\_ Aucune des principales collectivités publiques ne paraît plus adaptée aux problèmes d'aujourd'hui : la commune est trop petite, le département trop uniforme, la région rarement à l'échelle européenne. La coopération intercommunale ou la mise en place des communautés urbaines, introduites pour compenser ces défauts, connaissent des développements limités. Il y a sans doute un niveau de trop. Mais les mêmes qui le reconnaissent bien volontiers ne peuvent

jamais s'entendre pour dire lequel supprimer.

Chargé de réfléchir aux responsabilités et à l'organisation de l'Etat, le comité n'a pas eu pour mandat de proposer des réformes touchant à la structure des collectivités locales. Il se limite donc à trois recommandations, inspirées par l'idée qu'il faut clarifier les compétences des collectivités locales pour tirer parti de la décentralisation.

- *Légiférer sur les compétences locales.* Le comité recommande qu'une loi fixe de manière limitative les compétences de chaque collectivité publique, en distinguant les compétences obligatoires et les compétences facultatives, tout le reste étant interdit (domaine par domaine, des propositions précises d'ajuste. des compétences sont faites au chapitre III). La collaboration de différentes collectivités publiques resterait possible mais encadrée dans des limites précises. Les responsabilités de chacun seraient plus claires pour les citoyens.

- *Limiter les cofinancements.* Cette répartition des compétences permettrait de définir une collectivité "chef de file" dans chaque domaine d'intervention publique. Les différentes collectivités publiques pourraient alors définir dans chaque région le programme des investissements selon une procédure contractuelle triennale (Etat, régions, départements et principales communes). Ce programme comporterait la liste des investissements jugés prioritaires localement. Chaque opération aurait un maître d'ouvrage unique (la collectivité "chef de file"), contraint d'apporter au moins les deux tiers du financement. Une seule autre collectivité publique pourrait la cofinancer.

- *Expérimenter les politiques publiques.* L'Etat devrait tirer avantage de l'existence de collectivités locales entreprenantes pour engager autrement les nouvelles politiques publiques. Moyennant quelques précautions juridiques, la décentralisation peut fournir l'occasion d'expérimenter des programmes nouveaux avant de les généraliser. L'expérimentation du revenu minimum d'insertion en Ile et Vilaine a permis d'améliorer le projet avant son extension nationale. Un recours accru à l'expérimentation permettrait de mieux prendre en compte la diversité des situations sur le territoire et de dépasser, quand c'est nécessaire, un réflexe d'uniformité qui paraît de moins en moins adapté aujourd'hui.

## II - ECLAIRER LE DEBAT PUBLIC

### I. PREVOIR

L'Etat ne peut pas se limiter à la gestion des crises, dans l'ordre où elles surviennent ou que l'urgence impose. Alors, que le monde et la société sont devenus plus mobiles et plus complexes, l'Etat paraît aujourd'hui moins bien armé pour prévoir qu'il ne l'était il y a trente ans. Parfois, il semble même sourd et aveugle. Ce handicap peut avoir un coût social élevé : il mine la confiance du pays dans les capacités de direction de l'Etat.

"Quand c'est urgent, c'est déjà trop tard". "Gouverner, c'est prévoir" <sup>(7)</sup>. Dans toute la mesure du possible, l'action politique doit anticiper les évolutions et les événements. A cette fin, elle doit s'appuyer sur le travail des philosophes, des sociologues, des démographes, de tous ces "veilleurs" qui tentent d'éclairer l'avenir du pays. Car les Français attendent de l'Etat - dans un langage simple - des synthèses, des explications, des repères. Son action doit être comprise. Et même là où il doit se retirer de la gestion, l'Etat ne doit pas être absent de l'analyse, de la compréhension, de la prévision ni de la capacité de proposition. L'Etat doit donc s'organiser pour anticiper les évolutions démographiques, percevoir ce qui à Bonn, Moscou, Pékin ou Alger, peut rejaillir sur la vie politique ou économique de la nation, prévoir les conséquences de découvertes décisives dans le domaine biologique ou dans les techniques de communication, appréhender puis comprendre les transformations du monde agricole, les mutations industrielles ou les évolutions du corps social. A côté des mécanismes du marché et face aux tentations de

---

<sup>(7)</sup> Pierre Mendès-France

la politique au jour le jour, il doit être le *responsable du temps long*, dans un environnement incertain et parfois inattendu. La politique est moins un art de souveraineté sur les hommes et sur la société qu'un art de navigation dans un milieu" (E. Morin).

Il est donc de la plus haute importance que soient revitalisées les capacités d'analyse prospective de l'Etat.

- *Rendre au commissariat général au plan un rôle aussi important que celui qu'il eut dans les années 1950 et 1960.* Mais sa mission en cette fin de siècle ne peut plus être la même : l'analyse prospective (ce que les grandes entreprises appellent la "veille stratégique") prend la place de la planification. Notre pays a besoin *d'un commissariat à la prospective et à l'évaluation* qui, par la qualité des liens qu'il tisse avec tous les "observatoires" (entreprises, universités, centres d'études et de réflexions - privés ou publics, français ou étrangers -, médias), par l'indépendance de ses travaux, par sa participation à la direction de l'Etat, éclaire le gouvernement et le pays sur les enjeux et sur les résultats des politiques publiques. Cette capacité d'analyse prospective ne peut être dissociée de l'évaluation.

- *Exercer l'Etat tout entier au travail d'anticipation.* La direction de la prévision et l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) devraient être associés, beaucoup plus étroitement qu'aujourd'hui, à l'éclairage de la conduite des affaires publiques. Plus généralement, tous les ministères devraient se doter d'une cellule de prévision et d'analyse stratégique, comme l'ont fait le ministère des affaires étrangères au début des années 1970 et le ministère de la défense à la fin des années 1980. C'est dans tous les domaines que l'Etat doit devenir un interlocuteur permanent de ceux qui se préoccupent de déceler les grandes évolutions -politiques, économiques ou sociales susceptibles d'avoir une influence sur notre vie commune. Ces organismes d'analyse et de prévision devraient remettre au premier ministre un rapport annuel sur les évolutions qui, dans leur secteur, peuvent affecter la vie du pays. Le commissariat à la prospective et à l'évaluation en assurerait la publication.

- *Commander plus régulièrement la rédaction de "livres blancs" dans les domaines importants de la vie publique* (défense, santé, environnement, finances publiques, emploi ... ). En mobilisant pour quelques mois les meilleurs experts, cet exercice permet d'actualiser les données majeures de notre environnement, de poser les problèmes, d'esquisser les solutions possibles et de favoriser (après publication) un débat ouvert sur les grands enjeux nationaux. Il est surprenant qu'il ait fallu attendre près d'un quart de siècle pour disposer d'un nouveau livre blanc sur la défense alors que chacun des principaux éléments déterminant notre politique de sécurité (situation stratégique, armements, démographie ... ) avaient connu de profondes évolutions depuis 1969.

## 2. ORGANISER LE DEBAT PUBLIC

Le débat public fait participer le plus grand nombre au processus de décision. Il permet en outre de remettre dans le courant de la discussion ce qui est abusivement monopolisé par les experts et les spécialistes. L'information surabondante quand elle est peu ordonnée, rend les problèmes perceptibles mais n'indique pas les solutions. Chacun perçoit par exemple que l'emploi, ce sujet central de nos difficultés actuelles, est au coeur d'évolutions technologiques et sociales historiques. Mais depuis dix ans, aucun débat public approfondi n'a été préparé ni organisé pour s'efforcer de les comprendre ; et ce qui tient lieu de débat se réduit à des échanges de certitudes, d'arguments usés, de recettes miraculeuses, avec ce seul effet certain d'augmenter le doute de l'opinion sur la capacité de l'Etat à traiter des vraies questions.

Ce fut la vertu du débat de l'été 1992 que de faire entrer les questions européennes dans la conscience des citoyens appelés à se prononcer sur d'importants transferts de souveraineté. C'est l'intérêt du débat sur l'aménagement du territoire que de mobiliser les intelligences autour de cet enjeu essentiel pour notre pays. Car il n'existe pas de génération spontanée de la volonté générale. Sans doute nos convictions profondes sont-elles plus partagées qu'on le croit. A l'intersection de nos sensibilités différentes réside notre

conscience commune, ce consensus latent qu'un pluralisme de plusieurs siècles a lentement constitué. Mais seul un débat public, patient et argumenté, peut le transformer en accord majoritaire, nécessaire pour permettre à la société de s'adapter à son temps.

Tout doit être entrepris pour permettre au parlement de redevenir le lieu principal de ce débat public renouvelé. Dans une démocratie représentative, les représentants élus sont les mieux fondés à débattre des orientations de la cité. Trois recommandations peuvent être faites en ce sens.

- *Ouvrir la session parlementaire de printemps par un discours du premier ministre sur "l'état de la France".* Reposant sur les travaux prospectifs déjà mentionnés, ce discours annuel donnerait l'occasion de mettre en évidence, à intervalles réguliers, les questions cruciales pour l'avenir du pays.

- *Réorganiser profondément le débat budgétaire de la session d'automne.* L'autorisation de la dépense publique ne peut être donnée en toute connaissance de cause qu'à la lumière d'un véritable débat d'orientation. Actuellement, un nombre réduit de parlementaires votent le budget à l'issue d'un examen rapide de quelques indicateurs partiels, d'un débat très technique sur les dispositions fiscales et d'une discussion détaillée des crédits de chaque ministère. Renvoyer en commission l'examen détaillé des dispositions fiscales et des différents budgets ministériels permettrait de donner une importance beaucoup plus grande aux séances plénières. La discussion budgétaire comprendrait alors deux parties : un débat d'orientation budgétaire et l'examen des principales fonctions collectives. Le débat d'orientation budgétaire serait organisé en quatre étapes

- évolution des finances publiques et sociales (Etat, collectivités locales, régimes sociaux)
- débat de conjoncture et politique fiscale, - définition des priorités budgétaires,
- gestion de la fonction publique.

La discussion sur les principales fonctions collectives (sécurité, défense, éducation, justice ... ) reposerait sur l'examen des objectifs fixés l'année précédente, des résultats observés, des nouveaux objectifs retenus et des moyens requis. Un tel débat permettrait de s'interroger régulièrement sur trois questions simples mais fondamentales et aujourd'hui insuffisamment posées : quelle est la contribution de la politique budgétaire et fiscale à la compétitivité de notre économie ? Quel périmètre retenir pour les fonctions collectives ? Quelle est l'efficacité des politiques publiques ?

- *Améliorer l'information nécessaire au débat.* Pour dissiper le soupçon qui existe dans notre pays envers l'information de source publique, le débat parlementaire sur les perspectives économiques et sociales pourrait être préparé, comme en Allemagne ou aux Etats-Unis, par les contributions de différents instituts de conjoncture, français ou internationaux. De même, la cour des comptes pourrait être renforcée dans son rôle de "commissaire aux comptes publics", chargé de certifier que les comptes de l'Etat donnent une image fidèle de la situation des finances publiques.

Mais le travail parlementaire est trop lourd et le besoin d'argumentation trop grand pour que le parlement puisse être le seul forum de délibération. Parce qu'ils réunissent les corps intermédiaires dont notre pays a besoin, *le conseil économique et social et les comités économiques et sociaux régionaux devraient être beaucoup plus sollicités et plus étroitement associés au travail des collectivités publiques, tant à Paris que dans les régions.*

*De la même manière et, compte tenu de la puissance de ce moyen de communication aujourd'hui, la télévision devrait servir le débat public.* La chaîne nouvelle éducative et culturelle devrait rappeler notre passé commun, les richesses de notre patrimoine et de notre population, les principes de notre système politique et social, l'utilité et le fonctionnement de nos institutions. Elle ferait réapparaître à la télévision l'éducation du citoyen, insuffisamment présente à l'école. Elle pourrait aussi offrir un forum moderne à la délibération publique.

### **III - LEGIFERER AVEC MESURE**

"Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête qu'une oreille distraite. Cette formule du vice-président du conseil d'Etat reprend le constat sévère de la haute assemblée sur la prolifération des normes et leur qualité insuffisante (1)<sup>(8)</sup>.

Les instances habilitées à édicter des normes de droit sont de plus en plus nombreuses et la norme étatique doit désormais se concilier avec de multiples autres sources de droit, internationales ou locales, professionnelles ou contractuelles. Cette évolution est sans doute inévitable. Mais elle n'est pas sans risques pour la clarté et la lisibilité des règles de droit. C'est une menace pour l'Etat de droit si, comme a dit le chef du gouvernement en installant la commission supérieure de codification, le droit est "dispersé, foisonnant, complexe et parfois incompréhensible". Or on estime que près de 8 000 lois et quelque 80 000 décrets sont actuellement en vigueur. Loin de diminuer, ces chiffres continuent d'augmenter dans des proportions préoccupantes, puisqu'en trente ans, le nombre des lois nouvelles votées en une année s'est accru de 35 % et celui des décrets de 20 %. Personne n'est capable de dire le nombre de circulaires émises chaque année par les administrations centrales mais les meilleurs experts considèrent qu'il dépasse le chiffre de 10 000 ! L'augmentation du nombre des textes se combine avec leur allongement : la taille moyenne d'une loi était de 93 lignes en 1950 ; elle dépasse 220 aujourd'hui. A ces textes nationaux s'ajoute encore un stock important de textes d'origine européenne : on recense à ce jour plus de 20 règlements communautaires.

La prolifération des normes mine leur force dans l'esprit des citoyens. Elle peut même engendrer parfois un sentiment d'insécurité : le droit n'apparaît plus comme une protection mais comme une menace. Cette situation n'est pas uniquement imputable à la complexité croissante de l'environnement socio-économique. Elle résulte aussi d'un travers dans la conduite de l'Etat qui tend trop souvent à juxtaposer des textes nouveaux plutôt qu'à tirer parti et, le cas échéant, à enrichir une construction raisonnée et méthodique du système de normes. Entre 1973 et 1990, le mode de fixation des loyers a été modifié dix-sept fois (soit une fois par an en moyenne), par neuf lois et huit décrets. De même, depuis la loi du 29 juillet 1982 mettant fin au monopole de l'Etat sur la radio et la télévision, une quinzaine de textes législatifs successifs ont modifié le régime juridique de la communication audiovisuelle. Pourtant, le conseil d'Etat le rappelle, une loi gagne à vieillir un peu ; elle y gagne non seulement en respectabilité, mais aussi en force puisqu'elle est mieux connue et mieux assimilée.

De même, l'insuffisante qualité de rédaction des normes affaiblit la confiance que les Français pourraient avoir dans leur droit écrit. "La loi ordonne, permet ou interdit" écrivait Portalis il y a deux siècles. Aujourd'hui, trop peu de textes répondent encore à cette stricte et heureuse définition. Cette remarque vaut aussi pour les normes européennes dont la rédaction résulte de négociations internationales où l'ambiguïté, la multiplication des exceptions, la profusion des détails et l'utilisation du "jargon" ne sont pas toujours tenues pour des écueils qu'il faut impérativement éviter.

Enfin, la société n'est pas toujours suffisamment consultée lors de la préparation des textes. On se souvient de la réaction brutale des camionneurs lors de l'entrée en vigueur de la loi de 1989 sur le permis à points. Après la crise, quelques semaines de concertation intelligemment menée avec la profession avaient permis de vaincre la méfiance sans revenir sur le principe d'une disposition inspirée par le souci d'assurer une plus grande sécurité sur les routes. Un effort prioritaire doit être accompli pour maîtriser la production des normes, leur nombre et plus encore leur qualité. Des résultats rapides seraient une contribution importante à l'effort de simplification administrative que les citoyens appellent de leurs vœux. Plusieurs recommandations peuvent être faites. Sans doute ralentiraient-elles un peu la production du droit mais ce serait au bénéfice de tous.

- Publier *les projets de loi au journal officiel* avant leur présentation au conseil d'Etat. Les citoyens disposeraient alors d'un délai d'un mois pour faire connaître leurs réactions. Cette disposition tendrait à réduire le nombre des lois et permettrait en outre de mieux associer la société à leur préparation.

- Imposer que tout projet de loi fasse l'objet d'une "étude d'impact" préalable. Cette étude porterait sur l'environnement juridique (textes existants ou en projet au plan national et international), sur les conséquences budgétaires et sur les coûts induits pour la société et pour l'économie. Cette formalité devrait

---

<sup>(8)</sup> Conseil d'Etat, rapport général de 1991

être qualifiée de "substantielle" pour permettre au juge d'annuler un texte qui aurait été pris sans la respecter.

*-Prévoir qu'un seul conseil des ministres par mois examine les projets de loi (partie A de l'ordre du jour).*

*- Introduire plus souvent l'abrogation automatique de dispositions législatives ou réglementaires à l'issue d'un délai raisonnable. Cela imposerait de procéder à une évaluation de l'application des textes et d'apprécier l'opportunité de leur reconduction ou de leur modification.*

*- Codifier, d'ici à la fin du siècle, l'ensemble des dispositions applicables. Dès la publication d'un code, tous les textes qui ne seraient ni codifiés ni mentionnés dans le code deviendraient caducs. Toute nouvelle proposition de texte, législatif ou réglementaire, devrait ensuite être établie dans une double rédaction : une rédaction modifiant le code existant pour disposer en permanence de codes à jour, une rédaction claire et autonome pour que tout texte puisse être lu par tout le monde.*

*- Désencombrer le conseil d'Etat de l'examen, pour avis, des projets de décision à caractère individuel. Il pourrait ainsi se consacrer davantage à l'examen des projets de textes législatifs ou réglementaires.*

*- Mettre en place le recours à des juristes de haut niveau dans les ministères. L'administration manque de juristes de qualité. Outre le recours habituel aux membres du conseil d'Etat, elle doit rechercher le concours de ceux qui travaillent dans les tribunaux, les universités ou dans les cabinets d'avocats.*

Bottom of Form 2