



L'administration française doit réinventer ses rapports avec le monde qui l'entoure, pour s'ouvrir plus largement à lui

Par Félix Von PECHMANN*

Prise entre la puissance de l'Union européenne et le poids de l'opinion des citoyens qui s'impliquent de plus en plus dans la vie de leur pays, l'Administration française doit réinventer ses rapports au monde qui l'entoure, et ce, à tous les niveaux. Depuis son rapport aux institutions européennes jusqu'à ses rapports avec le terrain, l'Administration a en effet besoin de s'ouvrir, de modifier et d'intensifier lesdits rapports. Elle doit mieux comprendre ses interlocuteurs, pour mieux les servir et mieux les informer.

Une ouverture sur l'Europe

Aujourd'hui, l'importance de l'Union européenne pour ses pays membres n'est plus un secret pour personne et il ne fait aucun doute que beaucoup (sinon la plupart) des décisions importantes sont aujourd'hui prises à Bruxelles.

Compte tenu de ce poids de l'Europe, en noyauter les instances devrait être une obsession permanente des administrations. Or, nombre d'instances françaises, à commencer par l'exécutif et le Parlement, semblent se refuser à l'idée que la loi puisse être faite à Bruxelles. De ce fait, la France est souvent trop peu présente lors des négociations. Elle essaie ensuite de distordre les textes européens, souvent en frôlant les limites de la légalité à l'occasion de leur transposition en droit français. L'exemple de la directive Déchets est, à cet égard, éclairant : seul un chargé de mission français était présent à Bruxelles lors de sa négociation.

Bien sûr, certaines organisations françaises y sont plus présentes que d'autres, mais il n'en demeure pas moins un réel déficit des moyens humains mobilisés sur les sujets européens. Ce déficit humain se double d'un déficit de mandat : trop souvent, les négociateurs français n'ont pas de mandat politique pour négocier auprès des instances européennes. Plutôt que de donner l'impression en France que l'Europe ne produit que des règles difficilement applicables chez nous, il serait préférable d'envoyer à Bruxelles des équipes de négociateurs dignes de ce nom, c'est-à-dire dotées d'un mandat politique.

La connexion entre l'administratif et le politique

Le grand public ne fait pas toujours la différence entre l'administratif et le domaine du politique. L'Administration a un rôle de médiateur et d'exécutant, elle interagit avec les politiques et les parties prenantes en instruisant des dossiers, en informant et en mettant en œuvre par la suite les décisions prises.

Si l'Administration a bien pour rôle d'éclairer le politique, elle ne doit pas prendre les décisions qui incombent à ce dernier, faute de quoi on basculerait dans le règne de la technocratie. Il faut donc que les décisions politiques soient comprises comme telles par le grand public. L'Administration peut y aider en impliquant les acteurs dans la préparation de la décision, en informant toutes les parties prenantes à celle-ci et en montrant qu'une consultation a bien eu lieu et quels en ont été les résultats. Bien entendu, la qualité de l'instruction des dossiers est également primordiale.

Souvent, les pouvoirs publics prennent des décisions sans se rendre réellement compte de leurs conséquences, notamment économiques. Il faudrait donc autant que possible évaluer leur coût dans la durée, et le faire avant même qu'elles n'aient été prises. Ainsi, dans l'immobilier, certaines normes d'accessibilité des personnes handicapées aux bâtiments ont semblé-t-il un coût très important (qui fut largement sous-évalué à l'origine), alors que ces normes ont été imposées dans la quasi-totalité des logements collectifs neufs (y compris à des résidences étudiantes).

En ce qui concerne l'instruction des dossiers et l'interaction avec les parties prenantes, se pose la question des moyens et du temps dont disposent les administrations qui en sont chargées. De nos jours, les décrets et les lois sont souvent mal rédigés. Trois raisons peuvent expliquer cet état de fait : premièrement, parce que l'on veut aller trop vite (confrontés que nous sommes à une urgence politique perpétuelle) et/ou, deuxièmement, parce que l'on n'a pas suffisamment de personnel et/ou, troisièmement, parce



que l'on manque de personnel compétent, notamment de vrais juristes.

Quelle proximité avec « le terrain » ?

Pour l'Administration, la bonne distance avec le terrain n'est pas toujours facile à déterminer.

D'un côté, la relation au terrain n'est pas toujours simple, notamment dans les dispositifs de débat public. Les participants à de tels débats sont généralement opposés au projet soumis à discussion et celle-ci peut être tendue (quand elle ne dégénère pas en menaces de mort ou en lancers de tomates...). Et, de l'autre, les associations n'ont pas assez de moyens pour pouvoir assister à un nombre important de réunions qui se tiennent (parfois en même temps) sur de nombreux projets... Il est vrai que l'on souhaite rarement voir une ligne à haute tension ou le TGV passer dans son jardin, aussi les résidents situés à proximité ne peuvent que s'opposer à ces projets qui ne leur apportent qu'une gêne, dans la majorité des cas. Ainsi se développe de plus en plus une « mentalité Banana » : *"Build absolutely nothing anywhere near anyone"* [Ne construisez strictement rien où que ce soit près de chez qui que ce soit].

Par ailleurs, la relation au terrain peut être essentielle à la fois pour mieux comprendre les enjeux au moment de la création d'une réglementation, mais aussi pour savoir quand il est nécessaire d'alléger la part réglementaire.

La question de la surréglementation est dès lors posée : ce n'est pas parce que tous les cas particuliers ne sont pas réglementés qu'il faut adopter une loi pour chacun d'eux. D'autant que lorsque l'on substitue une loi à un règlement technique, on demande à des parlementaires de voter sur un texte qu'ils ne sont que rarement en mesure de comprendre, surtout dans le court délai qui leur est imparti. Prenons l'exemple de la pollution atmosphérique : on pouvait raisonnablement penser qu'un tel sujet ne relevait pas d'une loi ; néanmoins, plusieurs ministres en ont souhaité une, une loi fut donc préparée. C'est ainsi qu'à lui seul le Grenelle de l'Environnement a généré plus de 300 décrets en deux ans...

Quand un règlement est nécessaire, la proximité des décideurs avec le terrain leur permet d'instaurer des mesures qui peuvent être appliquées. Mais cette proximité n'est une garantie ni de qualité ni d'exhaustivité. En effet, il arrive trop fréquemment que des ingénieurs travaillent pendant longtemps (un an, voire davantage) sur des textes qui sont ou trop bornés, ou trop précis et trop détaillés, sans pour autant parfois traiter d'aspects pourtant essentiels. Un exemple illustre bien la nécessité d'un tel ancrage dans la vraie vie (la vie non administrative) si l'on veut pouvoir traiter correctement d'un sujet : ainsi, dans un texte de loi sur les supermarchés, les rédacteurs avaient tout simplement oublié... la chaîne du froid ! Cet « oubli » a rendu leur texte inapplicable, ce qui fait que les juristes n'y font que très rarement référence (mais il y a plus grave, les professionnels concernés ont été les témoins abasourdis de cette omission pour le moins fâcheuse).

Comment convaincre ?

Pour faire passer ces idées (mais aussi d'autres), la question a été posée de savoir si le Corps des Mines ne devrait pas se doter d'une direction de la Communication. Cette discussion n'a pas été conclusive : si certains pensent qu'une telle direction permettrait effectivement de mieux diffuser les idées des ingénieurs des Mines (exprimées notamment dans les nombreux rapports qu'ils produisent régulièrement), d'autres pensent, au contraire, qu'il vaut mieux faire passer ses idées que d'en faire parler, que celles-ci cheminent mieux par percolation et que l'on adopte plus facilement une idée quand on n'en connaît pas l'émetteur... Si le débat sur cette question reste ouvert, il semble en revanche acquis que l'Administration et les pouvoirs publics en général ont besoin de se réinventer, et qu'ils ne manquent pas d'idées pour y parvenir...

Note

* Ingénieur des Mines.