



LA SEMAINE DU DROIT LIBRES PROPOS

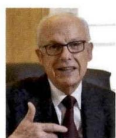
949

ACTION PUBLIQUE

949

De l'autorité à la coopération : la confiance comme catégorie juridique émergente des relations interadministratives

POINTS-CLÉS → La confiance occupe une place croissante dans les relations entre administrations, dans un contexte marqué par la fragmentation des décisions publiques et l'interdépendance des acteurs → À partir de la loi organique relative aux lois de finances et du Conseil national d'évaluation des normes, la notion de « droit relationnel » est proposée pour analyser les mécanismes de coopération et de concertation qui structurent l'État contemporain



Alain Lambert, ancien ministre, coauteur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), président honoraire du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

L'action publique contemporaine traverse une mutation silencieuse dont les incidences juridiques demeurent encore insuffisamment théorisées (sur le concept de relation comme catégorie juridique, V. E. Jeuland, *Theories of Legal Relations* : Edward Elgar Publishing, 2023). Hérité de la sédimentation de l'État moderne, le modèle administratif classique repose sur un édifice de catégories immuables : la compétence, la hiérarchie, le contrôle et la responsabilité. Véritable armature conceptuelle du droit administratif français depuis plus d'un siècle, ce prisme structure aujourd'hui encore l'essentiel de l'ordonnement institutionnel. Pourtant, la réalité de la puissance publique a radicalement changé de nature. Sous l'effet combiné de la décentralisation, de la déconcentration, de l'éclosion des autorités indépendantes et de l'intégration européenne, l'environnement administratif s'est fragmenté (sur la mutation de l'État, V. J. Chevallier, *L'État post-moderne* : LGDJ, coll. Droit et Société).

L'Administration n'agit plus dans un univers de pure verticalité ; elle évolue désormais au sein de systèmes complexes où une pluralité d'acteurs, juridiquement autonomes mais fonctionnellement interdépendants, doivent s'ajuster mutuellement. Dans ce paradigme, l'efficacité des politiques publiques ne procède plus de l'injonction, mais de mécanismes permanents de coordination et de coopération (sur l'émergence de la confiance en droit public, V. B. Plessix, *Sécurité juridique et confiance légitime* : RDP 2016, n° 3, p. 799).

Cette transformation interpelle le droit administratif. Si celui-ci excelle à organiser la distribution des pouvoirs, il appréhende encore imparfaitement la substance des liens de coopération qui conditionnent pourtant la performance de l'action publique. Il en résulte un paradoxe : alors que l'État moderne repose sur des réseaux coopératifs, son droit reste ancré dans des catégories conçues pour la subordination. Cette dissonance alimente des pathologies désormais documentées : inflation normative,

redondance des contrôles et allongement critique des circuits de décision.

Dans ce contexte, la notion de confiance doit être réinterrogée. Longtemps reléguée aux champs de la morale ou de la sociologie, elle s'affirme aujourd'hui comme une nécessité fonctionnelle du fonctionnement des institutions (Y. Algan et P. Cahuc, *La société de défiance : comment le modèle social français s'autodétruit* : Rue d'Ulm, 2007). Le droit positif a d'ailleurs entamé cette mue à l'égard des administrés – à travers les principes de sécurité juridique, de confiance légitime ou de droit à l'erreur. Le législateur a explicitement érigé la confiance en pivot de la relation entre l'Administration et ses usagers (L. n° 2018-727, 10 août 2018, pour un État au service d'une société de confiance (dite loi ESSOC)).

Toutefois, un angle mort subsiste : la confiance dans les rapports interadministratifs. Si elle est pensée pour le citoyen, elle demeure la grande oubliée des relations entre personnes publiques. Or, l'expérience institutionnelle démontre que la qualité de l'action publique dépend souvent moins de la règle intrinsèque que de la qualité du lien entretenu entre ses exécutants.

Dès lors, la question se pose : la confiance peut-elle accéder au rang de catégorie juridique dans

les relations interadministratives ? L'hypothèse ici défendue est que les transformations contemporaines de l'État conduisent à l'émergence progressive d'une forme de normativité relationnelle que l'on peut proposer de regrouper sous l'expression de « *droit relationnel* ». Sans constituer encore une catégorie pleinement stabilisée du droit public, cette notion permet d'éclairer les mécanismes de coopération, de concertation, de coordination et de confiance qui occupent désormais une place croissante dans les relations entre administrations et, plus largement, entre personnes publiques.

L'expression de « *droit relationnel* » est ainsi utilisée dans cette étude comme une hypothèse doctrinale et une grille de lecture destinée à rendre compte de certaines évolutions contemporaines de l'État coopératif.

1. Les limites du modèle administratif fondé sur la défiance

Le droit administratif français s'est édifié sur l'impératif d'unité de l'État et de cohérence de l'impulsion publique. Héritier d'une tradition centralisatrice ancienne, il a progressivement élaboré un arsenal de mécanismes destinés à garantir l'exécution uniforme des décisions, la régularité de l'action et la protection des intérêts généraux. Cette construction a sanctuarisé plusieurs notions cardinales : la hiérarchie, la compétence, le contrôle et la responsabilité. Durant plus d'un siècle, ces catégories ont constitué les instruments exclusifs d'une action publique évoluant dans un environnement institutionnel stable, caractérisé par la prééminence de l'administration d'État et une conception rigoureusement verticale du pouvoir.

Dans ce système, la sécurité juridique repose sur une présomption de fiabilité de l'acteur, obligeant l'autorité à prévenir l'erreur avant sa survenance. Le contrôle devient alors le pivot de la régularité administrative : procédures d'autorisation, validations préalables et vérifications hiérarchiques successives participent d'une logique de conformité *ex ante* (sur la critique de la saturation du contrôle *a priori* et la nécessité de simplifier les circuits administratifs, V. not. Conseil d'État, Étude annuelle 2023, L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une

exigence démocratique : La Documentation française, 2023). Si cette approche a assuré la stabilité et la continuité du droit sur le territoire national, elle se heurte aujourd'hui à la fragmentation des centres de décision.

La décentralisation, l'émergence d'autorités indépendantes et la diversification des opérateurs ont substitué à la chaîne hiérarchique unique des interactions entre institutions autonomes mais interdépendantes. Or, les mécanismes hérités du modèle vertical s'avèrent inadaptes à cette nouvelle réalité. Plus les systèmes administratifs se complexifient, plus la multiplication des contrôles préalables génère des effets paradoxaux : destinés à sécuriser, ils sclérosent l'action, accroissent les coûts administratifs et diluent les responsabilités.

L'inflation normative est le symptôme le plus saillant de cette dynamique : chaque difficulté nouvelle appelle une procédure supplémentaire. Ce phénomène révèle une vérité profonde : la défiance institutionnelle engendre elle-même de la norme (pour une analyse économique des « *coûts de transaction* » induits par le besoin de sécurisation des relations, V. R. Coase, *The Firm, the Market, and the Law* : University of Chicago Press, 1988). En redoutant l'erreur du partenaire, on multiplie les dispositifs de vérification. Cette quête d'une sécurité totale par le contrôle conduit à un affaiblissement de l'efficacité et à une dilution de la responsabilité individuelle derrière la validation collective. Le droit administratif atteint ici ses limites : il sait contrôler, mais il peine à coordonner. C'est dans cet interstice que la confiance doit intervenir, non comme un renoncement, mais comme un complément nécessaire à un État devenu coopératif.

2. La confiance comme principe organisateur de l'État coopératif contemporain

L'identification des limites du modèle fondé sur la défiance conduit à repenser les modalités d'intervention de l'État. L'administration contemporaine ne recule pas ; elle se métamorphose. Là où l'action reposait sur la décision unilatérale, elle mobilise désormais des mécanismes complexes de coordination et de coopération. Cette évolution manifeste l'émergence de ce que l'on pourrait qualifier d'État coopératif (sur les mutations de l'action pu-

blique et le passage d'une gestion par l'autorité à une gestion par le partenariat, V. P. Duran, *Penser l'action publique* : LGDJ, coll. Droit et Société, 1^{re} éd., 2010).

Par cette expression, il ne faut pas entendre un État affaibli, mais un État de droit dont l'efficacité dépend désormais de la qualité des relations entretenues entre des acteurs institutionnels fonctionnellement liés. Que ce soit en matière environnementale, territoriale ou sociale, la réussite d'une politique suppose l'action coordonnée d'une pluralité d'autorités. Dès lors, le regard juridique doit se déplacer : il ne suffit plus d'organiser les compétences respectives ; il faut régir les relations qui les unissent.

Ces relations échappent aux rapports de subordination classiques. Elles supposent concertation, échange d'informations et engagement mutuel. Dans ce contexte, la confiance s'affirme comme une ressource institutionnelle stratégique. Longtemps perçue comme une notion extra-juridique, elle fait pourtant l'objet d'une attention croissante – qu'il s'agisse de la bonne foi contractuelle, de la confiance légitime ou de la sécurité juridique.

Dans une perspective institutionnelle, la confiance peut être définie comme l'anticipation raisonnable d'un comportement loyal et prévisible. Elle devient une condition objective de stabilisation des relations. Sa fonction est éminemment pragmatique : elle réduit les coûts de coordination en limitant la nécessité de vérifications systématiques. Elle ne supprime pas le contrôle, elle en modifie l'économie.

Cette évolution dessine les contours d'une forme particulière de normativité. Sans constituer encore une catégorie pleinement stabilisée du droit public, celle-ci pourrait être appréhendée à travers la notion de « *droit relationnel* ».

Cette proposition s'inscrit dans une filiation doctrinale ancienne. Les analyses institutionnelles de Maurice Hauriou (M. Hauriou, *Principes de droit public* : Paris, Sirey, 1910. – L. Duguit, *Les transformations du droit public* : Paris, Armand Colin, 1913), la théorie solidariste de Léon Duguit ainsi que les travaux contemporains consacrés à l'État coopératif et à la gouvernance publique invitent tous, à des titres différents, à ne pas réduire l'Administration à un simple système d'autorité.

L'expression de « *droit relationnel* » est ici utilisée comme une grille de lecture permettant de rendre compte de ces évolutions.

3. L'angle mort du droit de la confiance : les relations interadministratives

Si la confiance s'affirme comme une notion familière du droit public contemporain, son champ d'application demeure paradoxalement asymétrique. Au cours des dernières décennies, le législateur et la jurisprudence ont œuvré à restaurer la confiance des citoyens envers l'action publique. La sécurité juridique, le droit à l'erreur ou la transparence témoignent d'une volonté de substituer une logique de bonne foi à une culture de méfiance systématique. Pourtant, cette réflexion s'arrête au seuil de l'Administration : les relations entre institutions publiques demeurent le grand « angle mort » du droit de la confiance.

Cette absence est d'autant plus frappante que l'efficacité des politiques publiques dépend de l'imbrication des compétences. Dans cet environnement de réseaux, la défiance institutionnelle, bien que discrète, agit comme un agent corrosif. Elle ne se manifeste pas par des discours, mais par une pathologie procédurale : la défiance produit de la norme. Lorsqu'une institution doute de la loyauté ou de la fiabilité de son partenaire, elle multiplie les garanties, les visas et les contrôles croisés. Les procédures deviennent alors les substituts d'une confiance défaillante.

Certes, le contrôle est une garantie de légalité. Mais son accumulation engendre des effets contre-productifs : allongement des circuits, dilution des responsabilités et auto-consommation des ressources administratives. L'enjeu est donc de déterminer comment un niveau suffisant de confiance institutionnelle peut alléger ces contraintes sans compromettre l'État de droit.

Une piste réside dans la consécration d'obligations relationnelles fondamentales : coopération loyale, partage de l'information, concertation préalable et sincérité institutionnelle.

L'exemple du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) est à cet égard particulièrement éclairant. Institué afin d'associer les collectivités territoriales à l'évaluation des normes qui leur sont applicables, il est devenu l'un des lieux les plus aboutis du dialogue institutionnel entre l'État et les collectivités territoriales. Son intervention ne se limite pas aux seuls textes réglementaires ; il est également saisi des projets de loi présentés par le Gouvernement lorsque

ceux-ci comportent des dispositions intéressant les collectivités territoriales.

La portée de cette institution dépasse ainsi la seule évaluation des charges normatives. Elle repose sur une idée plus fondamentale : la qualité de la norme dépend également de la qualité du dialogue qui préside à son élaboration. L'État conserve naturellement son pouvoir d'initiative et de décision. Les collectivités territoriales ne disposent d'aucun pouvoir de codécision. Pourtant, l'existence même de cette procédure traduit la reconnaissance d'une exigence nouvelle : la construction de la norme gagne à s'appuyer sur l'expertise des acteurs qui auront à la mettre en œuvre.

« Faire confiance ne signifie pas renoncer aux garanties, mais clarifier les responsabilités pour renforcer la capacité d'initiative. »

Le CNEN illustre ainsi l'une des formes les plus abouties de confiance institutionnelle organisée dans les rapports entre l'État et les collectivités territoriales. La procédure ne repose pas sur une logique de contrôle hiérarchique mais sur un mécanisme de concertation, d'échange et d'expertise partagée destiné à améliorer la qualité de la décision publique.

À ce titre, le CNEN apparaît comme une illustration particulièrement significative de ce que l'on peut qualifier, à titre d'hypothèse doctrinale, de droit relationnel appliqué aux rapports entre personnes publiques.

4. Confiance, responsabilité et contrôle : l'enseignement de la LOLF

La transition vers un droit relationnel trouve son illustration la plus profonde, bien que difficile, dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 (L. org. n° 2001-692, 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances). Souvent réduite à une réforme budgétaire, la LOLF est avant tout une réforme de l'État, porteuse d'une conception renouvelée des rapports entre autonomie et contrôle (sur cette dimension de « réforme de l'État » et le passage d'une gestion de moyens à une gestion

de résultats, V. les travaux préparatoires et les débats parlementaires ayant présidé à l'adoption de la loi organique : Rapp. AN n° 2908, M. D. Migaud. – Et Rapp. Sénat n° 343, M. A. Lambert).

Le modèle classique de gestion publique reposait sur une culture de conformité : prévenir l'irrégularité par un encadrement procédural strict *a priori*. La LOLF a tenté de déplacer ce centre de gravité vers une culture de responsabilité. L'ambition était claire : octroyer une autonomie accrue aux gestionnaires – notamment les responsables de programme – en contrepartie d'une obligation de rendre compte des résultats. Ce pari reposait sur une

idée simple mais révolutionnaire : l'autonomie n'a de sens que si l'on accepte de faire confiance. Plus de 20 ans après, l'« esprit de la LOLF » demeure une référence, précisément parce que son accomplissement est encore inachevé. Les réflexes de sécurisation procédurale *a priori* conservent une influence considérable, témoignant de la résistance d'une culture administrative fondée sur la prévention de l'erreur plutôt que sur la responsabilité de l'acteur.

L'enseignement de la LOLF est pourtant décisif : la confiance ne supprime pas le contrôle ; elle en modifie la temporalité. Elle invite à privilégier le contrôle *a posteriori* et l'évaluation. Faire confiance ne signifie pas renoncer aux garanties, mais clarifier les responsabilités pour renforcer la capacité d'initiative. La LOLF n'est pas seulement un outil de gestion ; elle est le révélateur d'un mouvement nécessaire vers un équilibre entre défiance protectrice et confiance institutionnelle, dont le plein effet reste le défi majeur des relations interadministratives contemporaines.

5. La contractualisation publique, laboratoire du droit relationnel

Si le droit relationnel demeure une catégorie émergente, il trouve dans la contractualisation

publique un terrain d'application d'une particulière netteté. Contrats de plan, pactes financiers, délégations de compétences ou conventions de cofinancement : l'action publique est aujourd'hui saturée d'instruments conventionnels. Cette évolution ne signifie pas la disparition de la décision unilatérale, mais son intégration dans des mécanismes de coordination destinés à organiser l'action commune d'institutions juridiquement distinctes.

L'originalité de ces instruments réside dans le fait que leur efficacité ne repose pas exclusivement sur la force obligatoire des stipulations contractuelles, mais sur la qualité du lien relationnel (S. Hourson, La convention d'administration, une nouvelle catégorie d'acte juridique ? : RFDA 2015, p. 281. L'auteur y analyse l'émergence de formes conventionnelles qui dérogent aux schémas classiques du contrat administratif pour privilégier la coordination). Contrairement aux contrats de droit privé, les conventions publiques s'inscrivent dans une temporalité longue et sur des objets complexes (aménagement, environnement) exigeant des ajustements permanents. L'exécution du contrat devient ainsi un travail relationnel continu : échange d'informations, adaptation aux circonstances et maintien de la coopération malgré l'évolution du contexte.

L'observation des pratiques montre que la réussite de ces dispositifs dépend de principes qui sont les composantes mêmes du droit relationnel : la loyauté, la stabilité des engagements et la prévisibilité. La contractualisation est donc le lieu privilégié où s'élaborent les normes futures

des relations interadministratives. Elle révèle que les systèmes administratifs ne fonctionnent plus uniquement par l'autorité, mais par des attentes de réciprocité. Le droit relationnel apparaît ici comme le complément indispensable d'un droit administratif conçu pour un État hiérarchique et désormais confronté aux exigences de l'État coopératif.

Conclusion générale. - La confiance a longtemps semblé étrangère au vocabulaire rigoureux du droit administratif. Les catégories classiques – compétence, hiérarchie, contrôle – paraissaient suffire à l'ordonnement de l'action publique. Cependant, l'interdépendance croissante des acteurs et la complexité des politiques contemporaines imposent de réviser cette conviction. L'efficacité administrative dépend désormais autant de la qualité des relations entre acteurs que de la répartition formelle de leurs pouvoirs.

La principale leçon de cette étude est que la confiance ne peut plus être regardée comme une variable sociologique périphérique, mais comme une condition de fonctionnement des systèmes complexes. L'enjeu pour le droit est de reconnaître et d'organiser cette dimension relationnelle sans renoncer aux exigences de l'État de droit. L'hypothèse d'un droit relationnel ne constitue pas une rupture avec le modèle classique ; elle vise plutôt à compléter celui-ci afin d'appréhender des phénomènes que les catégories traditionnelles saisissent imparfaitement : la coopération, la concertation et la loyauté entre institutions.

Des réformes comme la LOLF ou des instances comme le CNEN montrent la voie : elles cherchent un équilibre entre autonomie, responsabilité et évaluation. La confiance ne s'oppose pas au contrôle ; elle en transforme la temporalité en privilégiant la responsabilité assumée sur la validation préalable. Naturellement, une telle évolution est lente, car elle touche aux représentations profondes des acteurs et aux cultures administratives héritées. Cette évolution ne dépend pas uniquement du législateur ou du juge. Elle appelle également un effort de conceptualisation de la part de la doctrine. Car si les mécanismes de coopération, de concertation et d'interdépendance occupent désormais une place croissante dans le fonctionnement des institutions publiques, les catégories juridiques permettant de les appréhender demeurent encore largement inachevées.

Le droit administratif s'est historiquement construit comme un droit de l'autorité. L'un des défis majeurs du XXI^e siècle sera peut-être de déterminer s'il est capable de devenir également un droit de la relation.

L'hypothèse d'un droit relationnel n'entend pas apporter une réponse définitive à cette question. Elle vise plus modestement à ouvrir un champ de réflexion susceptible d'éclairer les transformations contemporaines de l'État et les conditions d'une amélioration durable de son fonctionnement.

La doctrine s'ouvre ici l'un de ses chantiers les plus prometteurs pour les prochaines décennies. ■