

17 décembre 1985 - Seul le prononcé fait foi

[Télécharger le .pdf](#)

Allocution de M. François Mitterrand, Président de la République, à l'occasion du colloque "Etat et Démocratie" au Centre Georges Pompidou, sur le rôle de l'Etat et la nécessité de moderniser le service public dans ses relations avec les citoyens, Paris, mardi 17 décembre 1985.

Je suis heureux de vous voir ici, nombreux, rassemblés, ayant sans doute beaucoup débattu. Vous étiez là pour cela. C'est le projet même d'un colloque. Je prendrai connaissance du résultat de vos travaux, donc de vos discussions, des idées principales ou des projets qui s'en dégagent, que vous venez d'esquisser.

- Cela est parti d'un rapport, celui de Blandine Barret-Kriegel, rapport que j'ai demandé après avoir rencontré un certain nombre de responsables ou de gens préoccupés des sujets traités et qui semblaient manquer d'un instrument pratique qui permettrait d'engager le débat. Ce débat, bien entendu, est constant. On ne l'a pas inventé. Mais encore fallait-il en réunir les éléments pour en tirer des conclusions, des conclusions là où on peut les tirer, c'est-à-dire dans l'action de la vie quotidienne de ceux qui ont la charge de l'Etat.

- Ce rapport a été fait dans le temps voulu. Ce qui est déjà un mérite. Vous en avez pu apprécier le contenu, la forme, la force. Je tiens donc à remercier d'abord Blandine Barret-Kriegel pour le travail accompli et pour une sorte d'initiation à un débat qui dépassera cette assemblée pour atteindre, je l'espère, le pays au travers de tous les canaux, à tous les niveaux de responsabilité, là où l'on continue de s'interroger, ce qui est une preuve de bonne santé. Ce rapport a porté sur quelques thèmes qui ont fait l'objet de vos discussions. On pourrait dire sur la démocratisation de l'Etat ou sur le voisinage de ces deux notions, l'Etat et la démocratie. J'ai dit voisinage, cela pourrait être aussi rencontre. Finalement, une fusion, l'un servant l'autre.

- On attend beaucoup de débattre naturellement de la démocratie. Aurait-elle véritablement un sens si l'on ne savait de quoi l'on parle quand on discute de l'Etat ou lorsqu'on le sert ? Il y a là un principe de souveraineté qui n'a pas toujours été très maîtrisé par les régimes qui se sont réclamés de la démocratie depuis qu'elle existe en France.

- D'abord, un principe. Dans une démocratie, l'Etat ne peut pas être une fin en soi. J'ajouterai, ce n'était pas l'objet du rapport, c'est donc une considération qui s'en échappe un peu, que ce n'est pas une fin en soi, non pas seulement dans une démocratie, mais pour des démocrates. Les choses ne sont pas tout à fait identiques, car il peut y avoir une démocratie avec des responsables qui ne sont pas démocrates. Ainsi l'on respecte les formes apparentes. Car l'Etat n'en reste pas moins l'expression, parfois même l'instrument de la société dominante. La société dominante n'a pas toujours l'objectif essentiel de servir la démocratie. Enfin, voilà une certaine idée de la démocratie qui n'est pas forcément celle du plus grand nombre, ce qui jure un peu.\

Au fond, l'Etat n'est rien d'autre, si je joins les observations de Blandine Barret-Kriegel, de quelques réflexions que j'ai pu faire depuis, l'Etat n'est rien d'autre que l'instrument qui assure l'organisation de la société, l'application des décisions du suffrage universel, qui, elles-mêmes, relèvent soit du pouvoir exécutif, soit de la loi, du pouvoir législatif, soit de l'autorité judiciaire. On remarquera, c'est une vérité de La Palice, que cette dernière n'est pas élue, n'est pas

directement issue du suffrage universel, et l'indépendance proclamée ou respectée a seulement pour objet de permettre à cette autorité d'appliquer la loi, non pas de la faire.

- Sous la IV^{ème} République que j'ai connue, on me le rappelle quelquefois, il n'y a pas de raison de renier ses relations, nombreux sont ceux qui ont déploré l'affaiblissement de l'Etat. J'en ai été témoin, je pourrais le dire plus fort que beaucoup d'autres. Je veux dire plus fort que ceux qui se sont beaucoup plaints de l'affaiblissement de l'Etat à l'époque, en y ayant carrément contribué. Il s'agit là d'une confusion car l'Etat n'a pas à être fort ou faible. C'est l'Etat. Ce qui doit être fort, et ce qui a été faible en effet, c'est l'autorité des divers pouvoirs constitutionnels sans lesquels l'Etat ne serait rien. C'est cette force là qui a manqué. C'est vrai que les institutions aident plus ou moins. Mais aucune n'est parfaite. Finalement les régimes tombent du côté où ils penchent, mais c'est une autre affaire.

- L'Etat n'est pas autonome dans la nation ou il ne devrait pas l'être. Il n'est pas au-dessus, ou il ne devrait pas l'être, ou à côté des citoyens. Il ne fonctionne pas, ou il ne devrait pas fonctionner en circuit fermé. Il doit être le moyen d'action des institutions dont je rappelle qu'elles sont issues du peuple, ou doivent l'être.

- Je ne suis pas de ceux qui pensent que l'Etat peut n'être pas nécessaire dans une démocratie. Je pense même au contraire qu'il est le seul moyen dont disposent les autorités élues pour appliquer leurs décisions, c'est-à-dire pour faire vivre la nation.

- C'est d'ailleurs à ce titre que le Président de la République, par l'article 5 de la Constitution, est chargé d'assurer, je cite : "la continuité de l'Etat". Même si cela n'était pas dans la Constitution, cela irait de soi. Il est curieux de constater que ceux-là même qui n'ont pas cessé depuis le début de la V^{ème} République, depuis lors, de parler du renforcement de l'Etat, au fond ont assez peu employé ce mot dans la Constitution. C'est curieux, disons sur le -plan scientifique, non pas sur le -plan politique.

- L'article 53 parle des traités concernant les finances de "l'Etat". Dans ce cas, le mot "Etat" est pris dans le sens que lui donne le droit international, qui n'est pas le même que dans le droit interne.

- Parlons des préfets : on a coutume de dire qu'ils sont les "représentants de l'Etat". C'est une formule commode : en réalité, l'article 72 de la Constitution fait d'eux "les délégués du gouvernement". Bien plus, les préfets, les commissaires de la République, n'ont pas la charge de l'Etat dans le département, mais celle des "intérêts nationaux". Cette petite distinction n'est pas seulement sémantique, pour bien marquer que l'intention du législateur, au travers les Républiques et l'établissement de la démocratie en France, a bien tenu à distinguer.\

On n'en conclura pas - cela va de soi ou alors qu'est-ce que vous auriez fait vous-mêmes depuis que vous avez commencé vos travaux, et moi qu'est-ce que je ferais depuis quarante ans - on n'en conclura pas que l'Etat n'existe pas. Certains gouvernants pensent que l'Etat existe en tant que tel, je reviens sur l'idée initiale tout à l'heure proposée £ et d'autres, dont je suis, repoussent cette idée. Encore faut-il savoir pourquoi, d'où l'intérêt du rapport. Il y a bien des choses que l'on sent instinctivement, dont on a l'intuition, ou bien que la pratique vous enseigne, mais faut-il encore pouvoir théoriser pour avoir l'idée claire et comprendre le phénomène.

- Dans un cas il y a un Etat, sauf dans les dictatures où c'est une autre affaire. Mais cet Etat est souvent excessif - je ne veux pas dire dans les dictatures, il est intolérable, mais même dans la démocratie il est souvent excessif - ce rôle est même généralement plus important, plus envahissant que ne le voudraient les gouvernements qui se réclament très sincèrement de la démocratie. Donc il y a un phénomène qui veut que l'Etat ait, pour -nature, de toujours gagner du terrain, d'envahir les espaces libres. Il faut donc beaucoup de volonté, de ténacité pour empêcher ce mouvement naturel des choses. Si je devais faire part de mon expérience, je dirais : à plus forte raison dans un système politique et dans une pratique politique, telle que celle où je vis depuis 1981, avec les réformes qui ont été proposées et mises en oeuvre, comme c'est dans la - nature de l'homme et particulièrement de l'homme français que de rechercher à centraliser, à généraliser, à mettre l'Etat un peu partout, ce qui est le fait d'une immense majorité de nos concitoyens, c'est ainsi, c'est dans notre -nature, il faut donc des institutions qui puissent corriger

ces déviations. D'ou l'importance, j'y reviens dans un instant, des institutions décentralisées et déconcentrées, qui sont l'un, pas le seul, l'un des remèdes à cette tendance naturelle, propre à l'homme français. Je pense que cela existe ailleurs, mais c'est quand même particulièrement sensible dans un pays comme le nôtre qui s'est ramassé, qui s'est rassemblé à travers l'histoire, selon des procédures qui ont été nécessaires à l'époque et qui se révèlent aujourd'hui souvent fâcheuses.

- Et puis, il n'y a pas de démocratie sans Etat. C'est l'Etat qui procure les moyens de faire appliquer les décisions, toujours celles de la loi, celles des règlements, qui assure le maintien de l'ordre public, - c'est une condition nécessaire à l'expression de la démocratie -, qui protège, qui fait vivre les libertés publiques. Nous avons essayé, depuis un peu plus de quatre ans, d'ouvrir des voies nouvelles à ces libertés, mais il ne fallait pas perdre de vue qu'une liberté n'a de valeur que si elle est respectueuse elle-même de tous les champs qui s'offrent à d'autres libertés. Enfin, personne n'aura soutenu ici le contraire, je pense.\

L'Etat doit constamment se remettre en question. Voilà l'importance principale des éléments qui me parviennent au travers de vos travaux : il doit se remettre en question. Moi-même, je dois dire, bien que cela soit ma vie quotidienne, je n'ai pas toujours une perception très claire de ce qu'est l'Etat et de ses routines, de ses scléroses. Je n'aperçois pas toujours la façon dont il se fatigue lui-même, dont il dépossède les citoyens de leur rôle. Certains membres du gouvernement s'y sont appliqués, s'y attachent, c'est même leur fonction, donc nous rappellent constamment qu'il faut y veiller. Ils font bien leur travail, mais si l'on ne veut pas qu'un certain nombre de responsables soient capables de réfléchir, ayant même pour fonction de réfléchir, et ensuite de traduire en clair le résultat de leurs réflexions, on s'y perdrait un peu, quand la force naturelle de l'Etat entraîne ceux qui gouvernent.

- La modernisation de l'Etat passe naturellement par la modernisation de l'administration, laquelle va de pair avec la modernisation de la société. La société donc de l'économie, donc des rapports sociaux.

- Pour les citoyens comme pour les entreprises, que de formalités, car tout l'aspect du quotidien m'a beaucoup frappé. A partir d'une tentative de théorisation, j'ai observé, c'est une des qualités du rapport et sans doute de vos travaux, que vous avez cherché à coller au maximum aux besoins de la vie quotidienne. Donc c'est une -entreprise qui cherche des définitions parfois abstraites pour traduire des réalités concrètes. Ce n'est pas en l'air, ce n'est pas simplement de l'idéologie.

- Alors cette masse de formalités, Jean Le Garrec a dû vous le dire quand on l'a chargé de s'attaquer à ce domaine très difficile. Déjà beaucoup de simplifications ont été obtenues, énormément, des centaines, pour que les habitants des petits villages lointains ou d'une banlieue un peu oubliée ne soient pas obligés de faire plusieurs fois le même déplacement pour le même objet. Mais il en reste encore beaucoup. Je dirai que nous n'avons fait vraiment qu'une petite partie du chemin, parce que c'est encrassé depuis si longtemps. Et puis dans la relation Etat-citoyens, l'Etat a pris un tel avantage que pour lui faire lâcher prise, ce n'est pas très aisé. Il faut absolument éviter ces courses d'obstacles qui sont émaillées de démarches cent fois répétitives. On demande les mêmes renseignements, on demande aux mêmes personnes - combien de fois dans votre vie, vous êtes obligés de fournir votre lieu de naissance, sa date, quelquefois c'est gênant, votre numéro de Sécurité sociale, qu'on ne connaît jamais, bien d'autres choses encore ... si on l'a oublié, alors on est suspect.\

Au service des citoyens, il faut que l'administration soit davantage à l'écoute. On a employé des moyens qui ne sont pas des petits moyens, mais qui sont très simples : quand on dit "on va faire connaître au moins l'identité de celui qui est de l'autre côté du guichet", cela facilite déjà les choses, même si cela allait contre une tradition, des habitudes et certains freins. Mais enfin, tout de même, c'est une tentative de rendre directe et personnalisée une conversation, et puis surtout, pour que le client, le citoyen, ne soit pas comme une sorte de suspect, interrogé. Il y a à un déclic qui se produit le plus souvent. Je me souviens d'une rencontre que j'avais faite dans la petite ville que j'administrerais, il n'y a pas si longtemps, depuis que je suis Président de la République : une vieille femme qui avait 80 ans et plus, qui m'appelle comme beaucoup de gens par mon prénom et qui me dit "Ah ! je n'attendais pas cela de vous". Quoi, qu'est-ce que j'ai fait.

"Oui, je suis imposée sur les grandes fortunes". Une femme extrêmement pauvre, qui vivait à l'hospice et qui avait peut-être quelques économies dans son matelas, pas grand chose, à la portée de quelqu'un qui avait toujours été une pauvre femme. Elle allait discrètement de temps en temps souscrire à des bons, des bons du Trésor, des petites choses par-ci, par-là, bien entendu en veillant à ce qu'on n'en sache rien, et surtout pas les voisins, cela nécessite beaucoup de discrétion, c'est un comportement social dans une ville où tout le monde se connaît, ce n'est pas facile, surtout qu'elle est petite. Alors elle lui dit : "Bon, bien voilà regardez". En effet, les dispositions législatives avaient prévu que pour sortir de l'anonymat, il y aurait une imposition d'un ou d'un et demi pour cent de plus. On aime l'anonymat quand on est pauvre et qu'on n'a presque rien. Mais ce presque rien c'est un petit quelque chose, et ce petit quelque chose on préfère le garder pour soi. Alors, on lui a posé la question : "Madame, qu'est-ce que vous voulez, rester dans l'anonymat, alors cela va vous coûter un peu plus cher, un point et demi de moins si vous déclarez votre identité". C'est un tragique instant il faut décider, que faire ? Elle a décidé naturellement de rester dans l'anonymat, alors qu'on pourrait penser qu'elle aurait choisi l'économie. Elle revient. Elle me dit, elle avait cela sur elle : "Voilà le tampon, je suis imposée sur les grandes fortunes". Je regarde son tampon, surpris. Il y avait bien écrit, "en application de la loi du ... etc ..., impôt sur les grandes fortunes". Parce que c'est au travers de la loi de l'impôt sur les grandes fortunes qu'un amendement avait adopté à propos du fait qu'on sortirait de l'anonymat avec un petit bénéfice financier pour positionner le bon auquel personne ne pensait. Comme c'était la loi, juste avant les élections municipales, il y a eu quelques cinq cents mille Français qui étaient convaincus que j'avais décidé de les imposer sur les grandes fortunes ! - Il y a à une sorte d'inadaptation de la sensibilité, d'insensibilité, d'ignorance de la vie quotidienne, que j'ai vécue cent fois, un peu de cet acabit. Il faut le dire, je ne prends pas du tout les fonctionnaires, surtout responsables, pour des gens ni inintelligents, ni insensibles, mais la machine tourne toute seule, on ne s'interroge pas. Il faut donc constamment s'interroger, il faut inverser la tendance.\

Le Service public est l'instrument, doit être l'instrument, du respect de la démocratie, en aucun cas il ne doit s'opposer à la démocratie. Je viens de le dire, les exemples ne manquent pas. Vous pensez à l'exécution des décisions de justice lorsqu'elles condamnent l'Etat. Pensez aux mois, aux années qui s'écoulent pour que sortent les décrets d'application d'une loi. L'entassement sans suite de milliers de réclamations des citoyens, les interventions, les exigences des bureaux. Et puis aussi les lenteurs de l'Etat ou des collectivités publiques pour tout simplement payer le dû, ce qu'elles doivent, en particulier aux entreprises, dans un délai raisonnable. De telle sorte qu'on est obligé pour corriger ces défauts, qui, simplement, sont la marque d'une très ancienne suprématie à laquelle il n'est pas aisé de renoncer, on est constamment obligé de légiférer pour changer. Ce qui ajoute une loi, donc ce qui ajoute d'autres moyens de freiner cette évolution vers une réelle démocratie. Donc les gouvernements sont très responsables. On ne peut pas dire c'est l'administration. L'administration suit son mouvement naturel. C'est finalement le gouvernement, d'une certaine manière le Parlement, ce sont ceux qui sont les élus du suffrage universel qui doivent constamment y veiller. Comme ils n'ont pas toujours le temps de faire ce qu'il faudrait, comme ils sont sollicités par beaucoup de soucis ou de travaux, alors il faut de temps en temps qu'il y en ait, - vous - qui viennent leur dire : "Voilà comment cela se passe, voilà comment on pourrait corriger". Pour corriger, il ne s'agit pas de nous fournir un manuel sur les bonnes façons de répondre aux intérêts du public, mais c'est de comprendre comment cela se passe et surtout comment cela pourrait se passer autrement.\

Alors il faut, c'est presque paradoxal de dire cela, en somme il faut restaurer le service public, le moderniser. Ce n'est pas un mot tabou. Je ne sais pas comment dire, l'actualiser. Nous revenons toujours au point de départ, après tout c'est normal, c'est l'objet-même de notre recherche, le rapprocher des citoyens. Je ne reprendrai pas la longue série, la longue énumération des mesures préconisées par le rapport de Mme Barret-Kriegel, les faits qu'elle analyse, qu'elle commente. Je vous ai déjà parlé de la décentralisation et de la déconcentration. La déconcentration a mis du temps à suivre la décentralisation. D'une certaine façon, c'était une erreur et il a fallu agir

vigoureusement pour que l'une rattrape l'autre. Tout cela est lié. Mais je crois pouvoir dire vraiment que cette réforme fondamentale a épaulé l'effort, permis vraiment de régler le sort de mille initiatives petites et grandes, d'éliminer des textes inutiles, de diversifier la responsabilité, simplifier les formulaires.

- Il n'est pas sûr que ce mouvement sera continu, mesdames et messieurs. Cela n'est pas sûr, car on peut très bien imaginer qu'au lieu d'avoir une capitale centralisatrice comme on l'a connue depuis très longtemps, au moins depuis Colbert, - on parle toujours des Jacobins ou de Napoléon Ier, non, c'est un mouvement absolument continu, depuis qu'il a été nécessaire de rassembler la France - donc, on peut penser que ce mouvement peut se reproduire cette fois-ci entre 22 petites capitales et que finalement l'usager, le contribuable, le citoyen dans sa ville seconde, moyenne ou dans son village, là où se déroule une grande part de la vie de la France, puisse se trouver avec, au fond, le même mur qui le séparera de l'administration. Des administrations qui obéiront à des réflexes souvent différents dans la façon de conduire les choses, Rouen ou Dijon, Lille ou Toulouse, mais qui toutes se ressembleront par le fait que la tendance à se refermer sur soi-même par -rapport à la vie quotidienne, c'est un réflexe dont vous devez savoir qu'il est constant. Et que comme l'Etat s'est privé du moyen d'intervenir sur la gestion de ces régions et de ces départements, ce sera donc aux citoyens d'y parer en s'exprimant de nouveau par les urnes et par le bulletin de vote et pour qu'ensuite les élus en tirent les conséquences nécessaires. Il y a là tout un mouvement, une sorte de rotation des responsabilités qui veut dire que nous ne sommes pas au bout de nos peines. J'ai déjà observé que certains pouvoirs régionaux s'étaient allègrement substitué à l'ancienne tutelle parisienne, sans alléger en rien la peine quotidienne des habitants de la région.\

Le Secrétaire d'Etat et les divers ministres concernés font, je le sais, on a dû vous le dire, un grand travail. Ils ont programmé beaucoup de mesures, je pense en particulier aux formalités de création d'entreprises : c'était très difficile, je me souviens, lorsque j'ai rencontré les ministres responsables, de réunir les éléments qui nous permettraient de réduire, c'était le projet que j'avais nourri, de réduire à un mois le temps de création d'une entreprise en France. Un mois, c'était une réduction très sensible. Un mois c'est trop long ! Pour parvenir déjà à un mois, - je ne puis pas prétendre qu'on y soit arrivé autant qu'il le faudrait - c'est quand même un progrès qui me vaut quand même quelquefois des observations aimables de ceux qui créent les entreprises. Là s'arrête généralement la gratitude.

- Des créations d'entreprises, il y en a quand même cent mille cette année. C'est naturel qu'il y en ait toujours de plus en plus. D'ailleurs la population s'étoffe aussi. Enfin cent mille, c'est un record absolu, en cette année 1985. On parle toujours des disparitions d'entreprises, mais il y en a quand même beaucoup moins que de créations.

- La protection des droits des usagers, l'amélioration de la situation des créanciers d'Etat, j'en ai parlé, l'informatisation des administrations, bref, la qualité des services, efficaces, tout cela devrait être notre pain quotidien. C'est cet effort qu'il faut poursuivre.\

Blandine Barret-Kriegel propose elle-même de nouvelles perspectives de recherche, d'action. Je ne vais pas faire le rapport à sa place, me redire. Je n'aurais d'ailleurs pas su le faire ! Il faut que le gouvernement étudie ses propositions avec la plus grande attention. C'est une des directives que je puis donner. J'en détacherai une qui peut rapidement et profondément transformer le rôle et la perception du service public : il s'agit, c'est une expression que je n'aime pas beaucoup parce qu'elle est lourde, mais enfin elle est assez conforme au sujet que nous traitons, de la motivation des actes administratifs. Il faut que l'administration puisse vraiment, soit même souvent tenue d'expliquer au citoyen pourquoi sa demande ou sa requête ne peut pas recevoir satisfaction. Il faut qu'on comprenne. Le refus de compréhension c'est déjà un canal important de la démocratie qui se bouche.

- Enfin, dans cette matière comme en tout domaine, rien de profond ne se transforme si les mentalités ne changent pas. Beaucoup de fonctionnaires y sont prêts, beaucoup plus qu'on ne le croit. Ils sont de leur temps. Ils vivent dans leur temps. Ils en comprennent les besoins. Donc, les appeler à l'oeuvre et à l'aide, ce n'est pas parler dans le vide. Ils aiment l'Etat. S'ils aiment l'Etat

auquel ils consacrent leur vie, leur vie professionnelle, même peut-être encore un peu plus, car une sorte de passion s'empare d'eux, beaucoup, c'est certainement une majorité, sont capables de comprendre que l'Etat c'est la démocratie.

- Voilà, c'est donc d'un comportement quotidien qu'il s'agit. Aucun texte ne pourra le créer. Le progrès économique, le progrès social, le progrès culturel, tout cela c'est l'oeuvre de tous, qu'un gouvernement, qu'un Parlement doivent autant que possible traduire d'aussi près que possible, doivent traduire le mieux.

- Changer la vie quotidienne des Français, ce n'est pas nécessaire en tous domaines. Mais c'est nécessaire partout où ils éprouvent, soit l'impression de tyrannie, d'obligation de contraintes inutiles, de gênes, lorsqu'en somme l'individu se trouve froissé ou détourné de sa vie et de sa tâche par la société représentée elle-même par l'Etat. C'est cela qui est insupportable quand nous avons à résoudre en permanence ce problème : quelle peut être la relation de la personne, de l'individu, selon la façon dont on l'aborde et de la société, du citoyen et de l'Etat, de l'administré ou de l'administration ? C'est un sujet inépuisable de réflexion et de pratique. Mais ce n'est pas parce qu'il est inépuisable qu'il ne faut pas tenter de l'aborder, de le creuser, d'y faire des progrès, d'avancer, bref, d'abord en comprenant, ensuite en agissant.\