

5 janvier 2001 - Seul le prononcé fait foi

[Télécharger le .pdf](#)

Allocution de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur le rôle de l'Etat dans l'application de la loi, le renforcement de la loi, la réforme de l'Etat et la modernisation de l'administration, Paris le 5 janvier 2001.

Monsieur le Premier ministre,
Madame et Messieurs les ministres,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

J'ai été très sensible, Monsieur le Président, aux vœux que vous venez de me présenter au nom des corps constitués. A mon tour, je forme pour vous et pour l'ensemble des serviteurs de l'Etat les vœux les plus chaleureux pour l'an 2001, en les remerciant, au nom de tous les Français, pour le dévouement et pour la conscience professionnelle dont ils font preuve dans tous les services publics.

L'année qui s'est écoulée a été riche de changements, que ce soit sur le plan économique, avec la consolidation de la croissance partout dans le monde, ou dans le domaine institutionnel, avec le récent sommet de Nice, qui a contribué à dessiner plus nettement ce qu'il faut déjà appeler d'une certaine façon le visage constitutionnel de notre Union européenne.

Pour importants qu'ils soient, les choix institutionnels ne sont néanmoins que la résultante de mouvements plus profonds. La vie des Français se transforme. Leurs attentes évoluent au rythme du progrès technique, des changements que les nouvelles technologies introduisent dans l'organisation du travail et des espoirs que fait naître une société qui se veut plus tolérante, plus attentive, plus solidaire.

Face à la rapidité de ces changements, il est naturel que chacun se tourne vers l'Etat, qui est et qui doit rester naturellement une référence. L'Etat est nécessaire et, plus que jamais, il se doit d'être exemplaire. Les Français attendent des pouvoirs publics qu'ils sachent définir une règle stable dans un monde où tout évolue et qu'ils fassent prévaloir l'intérêt général sur la diversité des intérêts particuliers. Ils attendent en un mot qu'ils donnent toute sa force à la loi et tout son sens à l'Etat.

Appliquer la loi est la première mission de l'administration. C'est sa raison d'être. C'était déjà une tâche difficile lorsque l'action des pouvoirs publics se limitait pour l'essentiel au maintien de l'ordre et à la défense de la souveraineté nationale. Ce l'est encore plus depuis que la loi joue un rôle actif dans les transformations de la société ou dans la correction de ses déséquilibres.

Appliquer la loi, ce n'est plus seulement sanctionner ceux qui l'enfreignent et c'est agir pour donner au vote du Parlement son maximum d'effectivité. C'est mobiliser les moyens techniques et humains de l'Etat pour que, de l'élaboration de la règle de droit à sa mise en oeuvre, la volonté nationale s'exprime dans sa plénitude.

Vous le savez, j'ai fait du renforcement du rôle du Parlement l'un des objectifs de mon mandat. C'est pourquoi j'ai souhaité en 1995 qu'à travers l'instauration d'une session unique de neuf mois, les assemblées disposent de davantage de temps pour voter la loi et contrôler l'action du gouvernement. C'est pourquoi aussi j'ai voulu, depuis 1996, que le Parlement se prononce tous les ans sur l'évolution des dépenses sociales qui mettent en jeu des sommes plus importantes encore que le budget de l'Etat.

Ces réformes vont dans le même sens. Il s'agit, dans les deux cas, de remettre la loi au

... reformes vont dans le même sens que l'égalité, dans les deux cas, de remettre la loi au centre de l'Etat et le Parlement au coeur de la décision publique.

Ce mouvement doit être poursuivi. Avec raison, les Français et leurs représentants sont de plus en plus attentifs aux écarts qui peuvent apparaître entre le vote de la loi et son exécution. La loi de finances ne remplirait plus complètement sa fonction si elle devait être régulièrement dépassée par des recettes ou des dépenses insuffisamment anticipées. La loi de financement de la sécurité sociale ne répondrait plus entièrement à son objet si les plafonds de dépenses qu'elle fixe avaient de moins en moins de portée réelle. Les lois de programmation militaire perdraient beaucoup de leur signification si les crédits d'investissement qu'elles prévoient étaient trop souvent sacrifiés au fonctionnement ou à d'autres dépenses.

Sans doute de tels écarts reflètent-ils la difficulté croissante qu'il y a à organiser et à planifier l'action publique. Mais quelles que soient les limites de la prévision budgétaire, quels que soient les aléas, il ne serait pas normal que l'exécution de ces lois conduise trop souvent à les démentir au lieu, tout simplement, de les appliquer.

Il importe d'abord de restaurer les pouvoirs budgétaires du Parlement. Loin de devoir le craindre, l'administration doit l'espérer. La transparence et le contrôle parlementaire, l'émergence d'une logique d'objectifs prenant le pas sur les vieilles logiques de moyens seront de puissants instruments de modernisation de l'action publique. L'Etat doit désormais refuser pour lui-même le faux confort d'une culture du secret qui effacerait toute vision de l'organisation de ses services. Je souhaite que le travail actuellement engagé par l'Assemblée nationale et le Sénat débouche rapidement sur une réforme ambitieuse et, je n'en doute pas, consensuelle.

Donner toute sa force à la loi, c'est aussi retrouver sa vocation première. Aux termes mêmes de notre constitution, son rôle n'est pas de tout régir dans le moindre détail, mais de fixer les règles et de déterminer les principes fondamentaux. Le législateur doit légiférer. Depuis bien des années, il en vient de plus en plus à réglementer.

Il y a là, depuis longtemps, une évolution préjudiciable au fonctionnement de notre démocratie. Elle aggrave l'encombrement de l'ordre du jour. Les projets s'accumulent qui tardent à être débattus. Cette embolie législative a malheureusement des répercussions sur la qualité des textes votés. Elle réduit l'intelligibilité des règles édictées, dont la plus haute de nos juridictions a rappelé fort justement qu'elle constitue un objectif de valeur constitutionnelle. Elle affaiblit l'autorité de la loi, dont la raison d'être n'est pas de réduire les marges d'action du citoyen, mais d'abord de conforter l'exercice de ses droits, de ses libertés et de ses capacités d'initiative. La loi n'est pas la loi si elle n'est pas compréhensible par tous, si elle n'éclaire pas chacun sur ses droits et ses devoirs. Elle n'est pas la loi si elle ne renforce pas le contenu concret des libertés individuelles. Elle n'est pas la loi si elle ne laisse pas toute sa place au dialogue social et à la démocratie locale.

Respecter les prérogatives du législateur impose également de lui redonner sa place dans le processus de décision communautaire. La France doit relever ce défi si elle ne veut pas glisser insensiblement, au fur et à mesure de la construction européenne, du parlementarisme rationalisé à un parlementarisme dévitalisé.

Depuis les réformes de 1992 et de 1999, le Parlement français peut adopter des résolutions sur les projets d'actes communautaires. Mais il s'exprime en quelque sorte une fois pour toutes et pour solde de tout compte, sans pouvoir s'assurer que son vote sera suivi d'effet, ni pouvoir ajuster ses recommandations en fonction de l'évolution des discussions européennes. Il faut donc aller plus loin, comme ont déjà su le faire beaucoup de nos partenaires : associer plus étroitement le Parlement à la formulation des positions françaises et au suivi des négociations, lui permettre de peser en amont sur l'élaboration des directives. Une telle démarche améliorerait la qualité des textes, rendrait la politique européenne plus proche des préoccupations concrètes des Français et désarmerait d'inutiles crispations entre la représentation nationale et les instances communautaires.

Mieux préparées, les directives européennes seront également plus faciles à transcrire en droit français. Il est regrettable que les retards accumulés depuis des années conduisent à transposer de nombreuses directives par ordonnance, écartant le Parlement de la mise en oeuvre des

décisions communautaires alors qu'il est déjà largement tenu éloigné de leur élaboration. Donner toute sa force à la loi, c'est enfin veiller à son application sur l'ensemble du territoire national. La première et la plus forte des inégalités, c'est la violence subie par trop de nos concitoyens dans leur vie quotidienne, et c'est la peur, quand le crime s'ajoute à la délinquance. L'Etat ne peut pas naturellement se résigner à une banalisation de l'insécurité. Il ne saurait y avoir en France de zone de non-droit. Les Français qui vivent dans des zones difficiles, les agents publics qui y exercent leur mission, que ce soit à l'école, dans les transports ou ailleurs, doivent bénéficier d'une reconnaissance effective de leur droit à la sécurité. Je pense en particulier à la profession des convoyeurs de fonds qui vient de nouveau d'être tragiquement éprouvée. Appliquer la loi suppose aussi d'accepter la décision du juge, lorsqu'elle est rendue. On ne peut que se réjouir de l'attention de plus en plus grande portée aux décisions judiciaires : cette évolution participe de l'approfondissement de l'Etat de droit. Mais dans le même temps, on a vu mettre en cause l'honneur de magistrats et l'indépendance de la plus haute instance juridictionnelle de notre pays qui apporte à nos libertés la garantie de la Constitution. L'esprit de justice commence par le respect du droit et par le respect de ceux qui disent le droit, qu'il s'agisse du Conseil constitutionnel, du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ou de tout autre juge.

La mise en oeuvre, en ce début d'année, de nouvelles dispositions en matière de procédure pénale plus protectrices des droits de l'Homme, de la présomption d'innocence et des droits de la défense, constitue une étape importante dans la réforme dont j'avais pris l'initiative en 1996. Il faut y consacrer tous les moyens nécessaires si l'on veut éviter que ce progrès se traduise par un accroissement des difficultés de fonctionnement de nos juridictions.

Malgré d'incontestables efforts budgétaires, les cours, les tribunaux, les prisons, la protection des jeunes en danger manquent encore des effectifs et des moyens de fonctionnement d'une justice moderne.

Les magistrats, les fonctionnaires et les auxiliaires de justice accomplissent leur mission de service public dans des conditions qui doivent sans cesse être améliorées.

Appliquer la loi sur tout le territoire national suppose enfin que nous ne laissions pas la République se dissoudre dans une mosaïque de privilèges et de statuts dérogatoires. Comme beaucoup de Français, je suis passionnément attaché à la diversité de notre pays, de ses territoires et de ses traditions. Mais la redécouverte de notre patrimoine, l'essor indispensable de la démocratie locale, tous ces mouvements que j'appelle depuis longtemps de mes vœux, ne sauraient remettre en cause l'indivisibilité de la République. Au-delà des racines de chacun, il y a l'unité de destin que représente la participation à la communauté nationale. Cette citoyenneté ne saurait être modulée. Elle est le fondement de l'égalité des Français.

En rendant toute sa force à la loi, l'Etat renforce sa propre autorité. Il est concurrencé par la montée des pouvoirs européen et régionaux. Et pourtant, il est appelé à jouer un rôle essentiel pour que notre pays entre de plain-pied dans le nouveau siècle. Il doit s'y préparer en veillant à ce que les meilleures réponses soient apportées aux besoins des Français, en sachant conduire les réformes nécessaires et en s'ouvrant davantage aux pouvoirs locaux et à la société civile.

Dans le prolongement de ses missions régaliennes, il revient à l'Etat de créer un cadre favorable au développement des activités en levant les obstacles qui pèsent encore sur la croissance : réglementations trop malthusiennes, niveau excessif de nos prélèvements, importance des charges sur l'emploi, hypothèques qui subsistent sur l'avenir de notre protection sociale, et notamment des retraites.

Il lui revient aussi d'organiser la compétition économique de manière à ce qu'elle profite à tous, du consommateur au salarié. L'économie de marché a besoin d'être animée, régulée, orientée. A côté de l'ordre public, il existe en effet un équilibre écologique, une sécurité alimentaire, un ordre économique et un ordre social.

Le rôle de l'Etat est et restera donc incontournable. En revanche, les formes du service public sont appelées à se renouveler. Le principe d'adaptation est d'ailleurs depuis toujours au coeur de ses obligations, vous l'avez rappelé.

L'ouverture du secteur des télécommunications à des opérateurs plus nombreux a montré quelles formidables réserves de productivité et de mieux-être social nos services publics peuvent receler. L'introduction de la concurrence a permis de conjuguer innovation, diminution des tarifs, amélioration du service, rénovation des relations du travail et création d'emplois, avec des effets qui se sont étendus à tous les secteurs de l'économie.

De plus en plus, c'est par la discipline qu'il impose aux marchés, par l'équité qu'il introduit dans les circuits commerciaux, par sa capacité à maîtriser les mouvements économiques que l'Etat affirmera son autorité et qu'il redonnera sens et efficacité à son action. Il pourra encore développer son savoir-faire et ses capacités d'intervention à travers les autorités indépendantes, qui sont aujourd'hui l'un des visages de la puissance publique.

S'il parvient à renouveler en profondeur ses méthodes, l'Etat continuera ainsi à prendre une part importante à l'essor économique de la France car l'économie moderne continuera à avoir besoin d'Etat, mais d'un Etat qui soit lui aussi moderne.

Il appartient également à l'Etat de veiller à ce que chacun puisse profiter des nouvelles possibilités offertes par la croissance de notre économie. Son premier devoir reste d'assurer l'égalité des chances. D'abord en favorisant l'égal accès au savoir, à la culture et à la formation tout au long de la vie. Mais aussi en garantissant la protection de tous face aux risques de la vie : la maladie, le chômage, la vieillesse et la dépendance.

Sécurité et initiative, protection et capacité d'innovation ne doivent plus être opposées : c'est en maintenant et en renouvelant les garanties collectives contre les risques économiques et sociaux que la puissance publique donnera à chacun la possibilité d'accomplir ce dont il est porteur.

Pour mener à bien ses missions dans un environnement qui évolue rapidement, l'Etat doit savoir se réformer. Ne croyons pas que la modernisation de l'Etat reposera seulement sur de grands textes comme la réforme de l'ordonnance de 1959, si nécessaire soit-elle.

Ce qu'il faut viser, c'est avant tout une véritable gestion des ressources humaines libérant l'esprit d'initiative et permettant une réelle implication de chaque agent dans l'organisation du service public.

C'est aussi de développer la négociation collective et la contractualisation au sein des trois fonctions publiques, pour en déconcentrer la gestion et l'adapter à la diversité des situations et des besoins. C'est enfin de tirer le meilleur parti de l'introduction des technologies de l'information par un redéploiement des agents, en allant des bureaux vers les guichets, et du travail strictement administratif vers l'accueil du public.

Soyez-en convaincus, cette modernisation n'est pas seulement une nécessité, c'est aussi une chance. Au-delà des polémiques faciles et des attaques souvent injustes dont ils sont l'objet, je sais à quel point les agents publics y sont attachés.

Ils la désirent d'abord en tant que citoyens, parce qu'un service public plus efficace signifie de meilleurs hôpitaux, une école plus démocratique, des infrastructures plus développées. Mais ils la désirent tout autant en qualité de fonctionnaires parce que les carrières publiques sont, dans leur immense majorité, l'expression d'une vocation. Parce que chacun croit dans la valeur de son métier. Et parce qu'une administration moderne améliore les conditions de travail, enrichit les responsabilités. C'est ainsi que l'on renouvellera l'intérêt des Français pour un secteur public qu'ils sont parfois tentés de délaisser, vous avez raison de le souligner, notamment en ce qui concerne la haute fonction publique.

Il n'y a pas, il ne saurait y avoir deux France. L'Etat doit faire la preuve qu'au-delà des principes du service public, il partage aussi les valeurs d'initiative, de responsabilité et d'efficacité qui sont celles de l'ensemble des Français. Compte tenu de l'effort déjà considérable consenti par la Nation pour faire fonctionner son Etat, il est essentiel que la fonction publique réussisse à se moderniser sans faire appel à un surcroît d'effort de la collectivité nationale, que ce soit en matière de réduction du temps de travail ou pour sauvegarder l'avenir de ses retraites.

Dégagé des pesanteurs, conforté dans ses missions, restauré dans son autorité, l'Etat sera plus à même de s'ouvrir aux pouvoirs locaux ainsi qu'aux acteurs économiques et sociaux. Son rôle n'est pas de se substituer à la société civile, mais de se mettre au service de toutes les énergies.

Nous avons beaucoup à faire pour libérer la démocratie locale des contraintes qui l'entravent.

Il nous est donc nécessaire de faire pour insérer la démocratie locale des contraintes qui l'encadrent. L'Etat doit d'abord accepter que les collectivités locales disposent d'une véritable autonomie financière, afin d'éviter que la décentralisation des compétences ne soit démentie par une recentralisation des ressources. Pour avoir les moyens de construire une démocratie de confiance et d'innovation, les collectivités locales doivent être financées principalement par des impôts clairement identifiés et non par des dotations budgétaires de l'Etat.

L'Etat doit également renoncer à doubler l'action des collectivités territoriales. Il n'est pas nécessaire d'imposer à tous les niveaux l'antenne déconcentrée d'un ministère. A côté des nouveaux transferts de compétence qui devront être décidés, notamment en matière de formation, d'emploi ou de sécurité, les administrations devront être capables de déléguer certaines de leurs missions aux collectivités.

Mais bien sûr, pour permettre un vrai progrès de la démocratie, l'accroissement du pouvoir des collectivités doit aller de pair avec un effort de transparence et de responsabilité. Les assemblées locales devront contrôler davantage la bonne marche des services locaux et disposer de moyens accrus en matière d'évaluation. C'est à ce prix que la vie locale pourra devenir l'école d'une nouvelle gestion publique.

Attentif à la libre administration des collectivités territoriales, l'Etat doit également veiller à donner toute sa place au dialogue social. Il est dommage que celui-ci soit encore regardé avec méfiance ou cantonné à des limites trop fermes, alors que dans d'autres pays européens, du Danemark à l'Italie, les partenaires sociaux ont montré qu'ils pouvaient s'entendre pour favoriser le retour à l'emploi ou pour réformer le système des retraites.

C'est enfin aux associations que l'Etat doit savoir faire appel. Nous célébrerons cette année le centenaire de la loi de 1901. C'est un anniversaire important. Il permettra de rappeler que l'on a toujours raison de faire confiance aux libertés. Les associations ont été reconnues tardivement en France, après trente ans de discussions devant la Chambre des députés. Elles ont depuis contribué de manière extraordinaire à l'enrichissement de notre vie sociale et politique. C'est encore plus vrai depuis le milieu des années 1980, où elles ont joué un rôle majeur dans la lutte contre l'exclusion. Elles apportent aujourd'hui ce supplément d'humanité et de générosité qui est la tradition, qui est la condition même de la réussite face aux problèmes d'insertion. Il est essentiel que leur rôle soit reconnu et mieux pris en compte, notamment sur le plan économique ou fiscal.

Monsieur le Premier Ministre,

Monsieur le Président,

Mesdames, Messieurs,

Le champ d'action de l'Etat se modifie, ses modes d'intervention évoluent, mais le coeur de ses missions reste le même. Il lui revient de donner toute sa force à la règle de droit, d'assurer la liberté et la sécurité de chacun et de garantir l'égalité des chances.

Tout au long du XXe siècle, l'administration a su s'adapter en développant les services publics et les infrastructures dont les Français avaient besoin. Elle a construit un Etat qui a été pour beaucoup de pays un modèle et une référence. Cet esprit d'innovation doit être encouragé. Il permettra d'accélérer l'adaptation des pouvoirs publics aux enjeux d'aujourd'hui : compétition accrue entre les territoires, demande de plus en plus de transparence dans le fonctionnement des institutions, attention plus grande aux risques de toute nature, recherche d'un modèle conciliant efficacité économique et protection sociale. La qualité de vie des Français dépendra largement des réponses apportées à ces questions nouvelles.

En ce début d'année, je forme le souhait que l'Etat sache s'organiser pour relever ces défis et je vous renouvelle, Monsieur le Président, tous mes voeux, pour vous, pour les vôtres et pour tous les serviteurs de notre République.

Je vous remercie.