

Commissariat à la réforme de l'État

Rapport d'activité 1997

Services du Premier ministre
Ministère de la fonction publique,
de la réforme de l'État et de la décentralisation
Mars 1998

Ce rapport est édité
par le commissariat à la réforme de l'État
5, rue Oswaldo-Cruz 75016 Paris
Tél. : 01 42 75 80 00

Crédits photographiques
C. Chauchat, p. 6
Chuck Savage, p. 14
Ministère de l'intérieur, SIRP, p. 20
Atelier Janjac, p. 30
IT-Stock Int, p. 36
Agence And Co, p.44
Atelier Janjac, p. 50
Atelier Janjac, p. 52

Conception graphique
Jean-Marc Pubellier

Sommaire

Introduction	3
Chapitre 1 - Placer l'État au service du citoyen	5
<i>Réduire et alléger les formalités administratives</i>	5
<i>Un service public plus accessible aux usagers</i>	6
<i>Promouvoir un droit plus stable et plus clair</i>	8
<i>Promouvoir un droit plus stable et plus clair</i>	11
Chapitre II - Assurer la pleine participation des fonctionnaires à la réforme.....	13
<i>La fonction publique, acteur et enjeu de la réforme de l'État.....</i>	13
<i>Appuyer la réforme sur une démarche de concertation rénovée.....</i>	13
<i>Moderniser les instruments et les modes de gestion des ressources humaines.....</i>	14
<i>Adapter la formation des agents pour favoriser la mobilité, améliorer la qualité du service, et développer une culture de management public.....</i>	14
<i>Adapter la formation des agents pour favoriser la mobilité, améliorer la qualité du service, et développer une culture de management public.....</i>	17
Chapitre III - Adapter l'administration à la dynamique de la déconcentration	19
<i>Conforter la vocation de conception, de pilotage et d'évaluation des administrations centrales.....</i>	19
<i>Mettre en place l'administration de terrain de l'an 2000</i>	22
Chapitre IV - Rénover la gestion publique	27
<i>Moderniser les pratiques budgétaires et responsabiliser les gestionnaires</i>	27
<i>Développer la contractualisation</i>	28
<i>Améliorer la gestion du patrimoine de l'État</i>	29
<i>Mieux exercer les responsabilités de l'État à l'égard des entreprises publiques</i>	29
Chapitre V - Le service public acteur de la société de l'information.....	30
<i>Mettre les administrations en réseau</i>	30
<i>Mieux diffuser l'information administrative sur internet</i>	31
<i>Développer les téléprocédures et les téléservices</i>	33
<i>Poursuivre la modernisation des grandes applications de gestion de l'État</i>	33
<i>Former et sensibiliser les personnels de l'Etat aux nouvelles technologies</i>	34
Chapitre VI - Améliorer la représentation de la France dans le monde	35
<i>Renforcer l'influence française dans la préparation des décisions de l'Union européenne</i>	35
<i>Rationaliser la représentation de l'État à l'étranger</i>	36
<i>Réformer les dispositifs de coopération internationale</i>	36
Le commissariat à la réforme de l'État	39
<i>Organisation et fonctionnement</i>	39
Annexes.....	41

Introduction

Si, pour le commissariat à la réforme de l'État, l'année 1996 avait été principalement celle de la préparation et de l'expérimentation des réformes à entreprendre, l'année 1997 et le début de l'année 1998 ont été consacrés à leur réalisation.

Pendant cette période, le rôle du commissariat a été de veiller à l'application des réformes engagées par le gouvernement et par les différentes administrations, et de coordonner leur mise en oeuvre, notamment quand ces réformes présentent un caractère interministériel : c'est le cas, par exemple, pour le projet de loi sur les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, ou pour le volet « services publics » du programme gouvernemental pour l'entrée de la France dans la société de l'information. En outre, le commissariat a souvent apporté, en 1997, son conseil et son expertise d'*« ingénierie administrative »* aux administrations qui l'ont souhaité, pour des réformes particulièrement complexes. Enfin il a proposé au gouvernement de nouvelles réformes à entreprendre en fonction des objectifs fixés par ce dernier.

L'année 1997 a, bien sûr, été marquée par un changement de majorité et la formation d'un nouveau gouvernement. La nomination d'un ministre chargé expressément de la réforme de l'État a illustré la volonté du gouvernement de conduire cette réforme. La transformation des relations entre l'État et ses publics, la déconcentration, la modernisation de la gestion, le développement des nouvelles technologies, le renforcement des capacités stratégiques centrales de l'État : tous ces chantiers apparaissent aujourd'hui aussi essentiels qu'hier. En revanche, des orientations nouvelles ont été retenues en ce qui concerne, par exemple, l'évolution des effectifs de la fonction publique ou la réorganisation des services déconcentrés de l'État. Enfin le gouvernement a souhaité mettre davantage l'accent sur la concertation, comme préalable à toute réforme.

Le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, a présenté, lors du conseil des ministres du 5 novembre 1997, les orientations de la réforme de l'État. C'est sur ces bases, confirmées et précisées à l'occasion du comité interministériel pour la réforme de l'État du 26 février 1998, que le commissariat à la réforme de l'État a poursuivi ses travaux.

Ce rapport présente, de façon détaillée, les réformes en cours mais aussi les principales perspectives pour l'année 1998. Je voudrais donc simplement insister, dans cette introduction, sur quelques traits saillants.

Des réformes sont engagées afin de lutter contre les principales faiblesses de notre système administratif : la complexité, la centralisation et l'opacité.

- La simplification des relations entre l'État et le public est passée maintenant d'un thème de discours à des réalités palpables. Les administrations comprennent la nécessité de ne plus faire gérer leur complexité par les citoyens : de très nombreux exemples concrets de suppression, de simplification ou d'accélération de procédures sont donnés dans ce rapport et le projet de loi en cours d'élaboration apportera de nouvelles et importantes améliorations. Simplification aussi du droit applicable, par la généralisation de l'étude d'impact accompagnant chaque nouveau projet de loi, et par la codification exhaustive et accélérée des textes existants.
- La distinction, au sein de l'État, de l'exercice des missions de régulation confiées aux administrations centrales (prospective stratégique, orientations générales des politiques publiques, évaluation de ces dernières, législation) et de celui des missions opérationnelles, est la condition, nécessaire mais non suffisante, pour que l'État assure mieux chacune de ces deux séries de missions complémentaires. Cette distinction est facilitée par les décrets du 9 mai 1997 fixant le cadre des services à compétence nationale. Par ailleurs, des relations contractuelles s'instaurent progressivement entre les services centraux et les services opérationnels, permettant de fixer clairement les missions, les objectifs, les moyens et les résultats attendus de ces derniers.

Mais cette distinction est aussi la condition d'une véritable délégation des responsabilités opérationnelles au sein de l'État. À cet égard, l'année 1997 restera marquée par la mise en oeuvre, par l'ensemble des administrations, du décret du 15 janvier 1997 : vingt-six décrets, parus au Journal officiel du 27 décembre 1997, ont fait basculer, le 1er janvier 1998, de Paris vers les autorités locales de l'État, le pouvoir de prendre les décisions administratives individuelles. La lutte contre la centralisation engagée en 1982 a ainsi franchi une nouvelle étape décisive. Désormais les trois quarts des procédures de décision publique relèvent des autorités locales de l'État. L'année 1998 sera marquée par le développement de la déconcentration des décisions financières.

- Le développement de la transparence, enfin, s'impose à tous les niveaux. Notre administration confond souvent la discréction avec le secret. Cette opacité, à l'intérieur même de l'État, réduit l'efficacité du travail des services. Mais elle laisse croire aussi à l'opinion publique qu'on lui cache des choses. La transparence est donc un axe fort de la réforme de l'État : transparence des organisations et des moyens affectés aux différents services de l'État, transparence des résultats des politiques publiques, transparence des comptes des organismes publics, transparence dans l'accès aux règles de droit et aux documents administratifs, transparence enfin des rémunérations publiques.

Voici, rapidement tracés, les grands traits des chantiers en cours. En s'adaptant, l'État peut assurer pleinement son rôle au service de la modernisation du pays, dans un environnement mondial de plus en plus exigeant. Acteur puissant de l'entrée de la France dans la société de l'information, il contribue ainsi à maintenir notre pays dans le peloton de tête des nations qui comptent dans le monde.

La réforme est l'affaire de tous. Les discussions, sur le terrain et dans les services, permettront de faire le bilan des avancées et d'ouvrir des pistes nouvelles. Grâce à l'écoute, tant de ses agents que des citoyens, l'État pourra se réformer dans la concertation et la cohésion, contribuant ainsi à tisser des relations sociales renouvelées.

*
* *

Créé en 1995 pour une durée de trois ans, le commissariat à la réforme de l'État a mené à bien la mission d'impulsion qui lui avait été assignée. Il a ainsi largement contribué à relancer la réforme de l'État, en sensibilisant ses interlocuteurs aux enjeux de celle-ci et en nourrissant et en animant un vaste travail interministériel. Cette réforme, chantier stratégique pour la France dans les années à venir, est désormais perçue par tous comme une impérieuse nécessité, et elle se poursuivra donc grâce à l'initiative et à l'effort partagé de l'ensemble des administrations. Comme aujourd'hui, elle exigera de concilier le respect des valeurs du service public et la nécessité d'adapter profondément notre pays à la nouvelle donne économique et sociale mondiale.

Jean-Ludovic Silicani
commissaire à la réforme de l'État

Chapitre 1 - Placer l'État au service du citoyen

L'administration doit mieux répondre à la demande de transparence, de simplicité et d'efficacité que lui adresse légitimement la société. Cela suppose des formalités administratives moins longues et moins nombreuses, un service public plus accessible et plus attentif aux usagers et un droit plus stable et plus clair. Ces priorités se sont déjà traduites par de nombreuses améliorations concrètes, et sont au cœur du projet de loi sur les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (DCRA).

Réduire et alléger les formalités administratives

En la matière, le commissariat à la réforme de l'État a fait porter son effort sur les régimes d'autorisation administrative préalable. Après un travail approfondi ayant permis d'identifier près de 4 000 régimes de ce type, il a été décidé, en liaison avec les ministères concernés, soit la suppression pure et simple de certains d'entre eux (visa d'exportation des œuvres cinématographiques, carte de VRP, autorisation de création d'office de tourisme, par exemple), soit leur transformation en régime de simple déclaration, ou en régime d'autorisation tacite en cas de silence de l'administration.

Diverses mesures, et notamment le décret du 21 mai 1997, ont permis de mettre en œuvre un premier train de simplification, touchant près de 300 régimes de niveau réglementaire. De nouvelles mesures de simplification, portant ce total à près de 450, interviendront au cours des prochains mois.

L'effort de simplification vise également certains régimes de déclaration, que ceux-ci concernent les entreprises ou les particuliers.

Pour les entreprises, plusieurs régimes de déclaration unique (embauche, cotisations sociales...) sont actuellement en cours d'expérimentation, notamment à partir des travaux menés au sein de la Commission de simplification des formalités administratives. Par ailleurs, le gouvernement a décidé, à partir des propositions de simplification faites par M. Dominique Baert, député du Nord, de retenir une quarantaine de mesures qui sont progressivement mises en œuvre depuis le début de l'année 1998. Ces mesures répondent à quatre objectifs : pouvoir créer son entreprise en 24 heures ; améliorer l'accès des PME aux marchés publics ; alléger les obligations comptables, fiscales et statistiques des PME ; améliorer la gestion de l'emploi.

Pour les particuliers, les décrets du 18 septembre 1997, par exemple, ont simplifié les formalités d'état civil et facilité l'obtention des documents d'état civil. Le même souci de simplification a amené le ministère chargé de la réforme de l'État à étudier, à partir des propositions présentées par le ministère chargé de La Poste, la possibilité d'expérimenter, dans le département du Nord, un dispositif de déclaration unique de changement d'adresse. L'objectif est que, à partir d'un simple formulaire rempli dans un bureau de poste par les usagers qui le souhaitent, sur papier ou directement sur le réseau internet, La Poste se charge de transmettre la nouvelle adresse à toutes les administrations concernées : organismes sociaux (caisse d'allocations familiales, assurance vieillesse et caisse d'assurance maladie...), service des cartes grises, services des impôts, etc.

Rendre le service public plus accessible et plus attentif aux usagers : Pour accomplir efficacement ses missions, l'État doit se rapprocher du citoyen. Cela signifie à la fois une meilleure accessibilité des services publics, une prise en charge globale et simplifiée des difficultés des personnes ou des entreprises, une plus grande attention aux droits des citoyens, et un engagement permanent en faveur de la qualité.

Un service public plus accessible aux usagers

Les administrations s'efforcent d'abord de répondre à la demande, souvent exprimée par les usagers, d'une plus grande rapidité du service public. Ainsi, dans le cadre du programme «titres-express», les passeports ou les cartes grises, par exemple, peuvent être obtenus en moins d'une heure. Des bornes interactives délivrant les certificats de non-gage pour les véhicules, qui permettent d'éviter toute attente aux guichets, ont été installées dans une cinquantaine de préfectures et sous-préfectures en 1997 (cf. encadré, p. suivante).

L'usager profitera également de la modernisation des moyens de paiement. Les difficultés qui faisaient encore obstacle au règlement par carte bancaire des sommes qui nécessitent un déplacement des usagers ont été levées, et plusieurs centaines de sites-pilotes sont équipés des terminaux nécessaires, que ce soit dans le réseau des préfectures et sous-préfectures, dans celui des impôts, ou dans celui du trésor public (cf. encadré, p. suivante).

Le projet de loi DCRA prévoit en outre qu'en cas d'envoi par correspondance, les documents ou les règlements postés au plus tard à la date limite prévue par les textes seront désormais systématiquement regardés comme ayant respecté cette date, le cachet de la poste faisant foi. Cette disposition devrait notamment limiter les problèmes actuellement rencontrés par les redevables des cotisations sociales versées aux URSSAF.

Un service public plus rapide L'opération «titres-express» dans les préfectures

Le ministère de l'intérieur expérimente les procédures de délivrance accélérée de titres. Les cartes grises et les passeports, notamment, peuvent aujourd'hui être obtenus en temps réel (moins d'une heure) dans de nombreux sites. Ces réalisations, rendues possible grâce à un travail interne sur les procédures et les liaisons informatiques, contribuent à la qualité du service rendu.

Ainsi, le raccordement au fichier national des immatriculations a permis, dans l'ensemble des préfectures et dans 120 sous-préfectures (soit 220 sites), de mettre en œuvre une délivrance quasi immédiate (quelques minutes) des cartes grises

Le passeport, quant à lui, est délivré en moins d'une heure dans dix-neuf préfectures (c'est le cas également à Paris, dans les mairies des vingt arrondissements).

Ces expérimentations vont parfois de pair avec l'équipement en terminaux de paiement électronique.

Dans les préfectures de la Somme et de la Corrèze, par exemple, on peut ainsi, auprès d'un guichet unique, obtenir son passeport en moins d'une heure et régler les frais correspondants (timbre fiscal délivré sur place) au moyen d'une carte bancaire.

Le développement du paiement par carte bancaire dans les services publics

Faisant suite à la proposition du Médiateur de la République, le gouvernement a engagé un vaste programme d'équipement des administrations en terminaux de paiement électronique, pour faciliter le règlement par carte bancaire des sommes qui nécessitent un déplacement des usagers.

Le fonds pour la réforme de l'État a contribué, en 1996 et 1997, au financement des dépenses de premier équipement en terminaux, ainsi qu'à l'adaptation des logiciels comptables des régies dans le réseau des préfectures, dans celui de la comptabilité publique et dans celui de la direction générale des impôts. Pour ces trois réseaux, l'état du dispositif au 31 décembre 1997 se présentait ainsi :

- *recettes des impôts et débits de tabac (vignettes automobiles et timbres fiscaux) : 717 sites équipés ;*
- *postes comptables et trésoreries générales (amendes et timbres fiscaux) : 107 sites équipés ;*
- *préfectures et sous-préfectures (cartes grises, permis de conduire, timbres fiscaux) : 25 sites équipés.*

Le bilan effectué à partir des 850 sites ainsi en fonctionnement est très positif, notamment du point de vue de la satisfaction des usagers. C'est pourquoi, ce dispositif devrait être progressivement étendu non seulement à l'ensemble des sites de ces trois réseaux, mais aussi à d'autres services de l'État, notamment les juridictions, les consultats et les établissements d'enseignement supérieur, ces derniers ayant déjà commencé de s'équiper. Le gouvernement a retenu pour objectif d'achever l'équipement des sites qui le justifient, compte tenu des besoins des usagers, d'ici la fin du premier semestre 1999.

Une prise en charge globale et simplifiée des difficultés des usagers

Une telle prise en charge passe d'abord par le développement de la coopération entre les services avec lesquels l'usager est en contact pour résoudre une difficulté. Cette coopération sera facilitée par l'usage des nouvelles technologies de l'information, et notamment par la mise en réseau des administrations (cf. chapitre V, p. 37). Elle permettra à l'usager de bénéficier d'un suivi coordonné de la part de chacun des services amené à examiner sa situation.

Plusieurs expériences de coopération ont déjà été menées. Ainsi, par exemple, l'ANPE et l'UNEDIC ont conclu en 1997 un protocole destiné à harmoniser et à améliorer l'accueil et le suivi des demandeurs d'emploi (répartition des données entre les deux organismes, procédures de traitement concerté, élimination des doublons). D'autres expériences vont être prochainement engagées. En matière fiscale, une plus grande coordination entre les services d'assiette et de recouvrement du ministère de l'économie et des finances permettra un meilleur suivi du dossier des contribuables. En matière judiciaire, le traitement des requêtes et l'information sur le déroulement des procédures pourraient être améliorés par l'institution d'un guichet unique de greffe commun aux tribunaux d'instance et grande instance relevant du ressort d'une même cour d'appel.

L'amélioration du service offert à l'usager passe également par le développement de guichets lui donnant accès, en un seul lieu, à un certain nombre de services publics essentiels. Diverses expériences de ce type ont été menées ces dernières années, qu'il s'agisse des points publics en milieu rural, ou encore des plates-formes des services publics, dans les quartiers urbains en difficulté. Au vu du bilan positif de ces expériences, le projet de loi DCRA donne un cadre juridique permettant de pérenniser ou de développer ces structures, sous l'appellation de «maisons de services publics» (cf. encadré, p. suivante), créées soit par simple convention entre les services publics concernés, soit par constitution d'un groupement d'intérêt public.

76 projets de maisons de services publics ont été financés en 1996 et 1997. À la fin de l'année 1997, 25 étaient en fonctionnement, 26 en cours de réalisation, et les autres au stade de l'étude de faisabilité.

Les agents employés dans les maisons des services publics, sur la base du volontariat, sont formés à l'accueil et à l'orientation des usagers. Ces agents pourront, dans certains cas, délivrer des titres ou des prestations et traiter directement les demandes les plus simples. Pour les demandes supposant un traitement plus approfondi, ils aideront les usagers dans la constitution de leurs dossiers et dans leurs démarches auprès des administrations compétentes (prises de rendez-vous par exemple).

Un service public plus attentif aux droits des citoyens

L'administration doit d'abord scrupuleusement veiller au respect des droits dont disposent déjà les citoyens. À cet égard, depuis le 1er janvier 1997, un dispositif de paiement accéléré des sommes dues par l'État est en place dans l'ensemble des départements. La circulaire du Premier ministre du 6 novembre 1996 prévoit les modalités suivant lesquelles, en cas de non paiement dans le délai normal, le règlement peut être obtenu dans un délai de quinze jours après la réclamation.

Le projet de loi DCRA prévoit, en outre, de nouvelles obligations pour les administrations à l'égard des citoyens.

Ainsi, le régime des décisions administratives va faire l'objet de modifications importantes. Celles-ci visent d'abord à garantir un traitement rapide des demandes des usagers. Le projet de loi prévoit d'une part que les administrations auront l'obligation d'accuser réception des demandes qui leur sont adressées et de transmettre elles-mêmes vers l'autorité compétente les demandes mal dirigées. D'autre part, il ramène à deux mois le délai imparti aux services pour se prononcer. Il favorise également le développement des cas dans lesquels le silence de l'administration, passé ce délai de deux mois, vaudra accord tacite. Il vise enfin à développer les procédures contradictoires en amont des décisions publiques: d'une part, l'administration ne pourra prendre, de sa propre initiative, une décision négative qu'après avoir recueilli les observations de la personne concernée ; d'autre part, la construction d'un ouvrage public devra être précédée de la consultation des personnes concernées, lorsque cela n'était pas déjà prévu par les textes législatifs et réglementaires.

La transparence de l'administration sera également favorisée par la levée de l'anonymat des agents : le projet prévoit de conférer valeur législative et de généraliser à l'ensemble des administrations publiques l'obligation de mentionner de façon lisible le nom et la qualité des signataires des décisions administratives, ainsi que le nom de l'agent chargé du dossier.

Cette transparence sera également atteinte par l'obligation qui sera faite aux organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public, ou subventionnés pour une part importante de leur budget, de publier annuellement leurs comptes.

Enfin, l'harmonisation des dispositions des lois du 6 janvier 1978 (informatique et libertés), du 17 juillet 1978 (accès aux documents administratifs) et du 3 janvier 1979 (archives) permettra d'assurer dans de meilleures conditions le respect du droit d'accès des citoyens aux documents administratifs et de faciliter la consultation des archives publiques.

Le projet de loi DCRA vise aussi à favoriser la recherche de solutions non contentieuses aux difficultés que peuvent rencontrer les citoyens dans leurs relations avec les administrations publiques. À cet effet, il prévoit de renforcer les pouvoirs du Médiateur de la République, en lui accordant la faculté de s'auto-saisir de sujets de réforme indépendamment de toute réclamation. En consacrant l'existence de délégués départementaux du Médiateur sur l'ensemble du territoire, la loi favorisera le développement de la médiation locale. La recherche de solutions non contentieuses pourra en outre profiter d'un développement du recours à la transaction, dont les modalités sont actuellement à l'étude.

Un service public engagé dans des démarches qualité

L'attention portée aux droits des citoyens doit se doubler du souci d'éliminer les dysfonctionnements qui affectent la relation de ces derniers avec les services publics, qu'ils résultent des imperfections de l'accueil, des délais d'attente, ou d'horaires d'ouverture peu commodes, par exemple.

La réussite qui a couronné l'action de certains grands établissements publics pour définir des normes de qualité et formuler des engagements à l'égard des usagers (EDF-GDF, par exemple) démontre l'intérêt pour les services publics d'engager une démarche qualité. À cet effet, le Commissariat à la réforme de l'État a publié en mars 1997 un guide intitulé «Développer la qualité du service» qui présente, dans une optique opérationnelle, les principes et la méthodologie des démarches qualité dans les services publics (cf. encadré, p. suivante). Chaque grand réseau de services en contact avec le public pourra ainsi se doter d'une charte de qualité destinée à être diffusée dans les services et auprès du public. Une charte de qualité en matière de services aux collectivités territoriales est en cours d'élaboration dans les services déconcentrés des ministères de l'équipement et de l'agriculture.

Promouvoir un droit plus stable et plus clair

L'inflation des normes, qui a pour conséquence l'opacité et l'instabilité du droit, affecte en définitive non seulement l'efficacité de notre système juridique mais, au-delà, le bon fonctionnement de la démocratie. Il convient donc de restaurer les conditions permettant à l'adage suivant lequel «nul n'est censé ignorer la loi» de retrouver à la fois son sens et sa force.

La première de ces conditions est de veiller à la stabilité du droit : un texte qui vieillit bien gagne en intelligibilité et en légitimité. Cette stabilité résulte d'abord du souci de ne légiférer ou de ne réglementer qu'à bon escient, en fonction d'une connaissance approfondie de la question abordée et d'une évaluation sérieuse des réponses qu'il convient d'y apporter. À titre expérimental, depuis 1996, les projets de loi et les projets de décret en Conseil d'État sont accompagnés d'une étude d'impact, destinée à éclairer le législateur ou le gouvernement sur les effets juridiques, sociaux, économiques et financiers du texte proposé à son approbation, et notamment sur ses conséquences en termes d'emploi et de simplification administrative.

Au regard des enseignements de cette expérimentation, le Premier ministre vient de redéfinir, par la circulaire du 26 janvier 1998, les exigences relatives à l'élaboration, au contenu et à la présentation des études d'impact, qui constituent une évaluation a priori des effets de la loi ou du règlement dont l'adoption est envisagée.

La deuxième condition d'une plus grande intelligibilité du droit est de veiller au bon ordonnancement des textes existants. Le programme général de codification arrêté par la commission supérieure de codification en décembre 1995, auquel le projet de loi DCRA prévoit de conférer une assise législative, a pour objectif de substituer d'ici au début du siècle prochain une cinquantaine de codes aux quelque 8 000 lois et 80 000 décrets actuellement en vigueur. Le code de la fonction publique et le code de l'administration, par exemple, seront réalisés avant le 31 décembre 1999. Ce travail considérable, qui a justifié un accroissement substantiel des moyens de la commission de codification, s'effectuera à droit constant. Mais il facilitera ultérieurement la simplification des ensembles ainsi constitués, en profitant à cet égard des travaux de l'office parlementaire d'évaluation de la législation créé en 1996.

Le droit doit enfin répondre à une exigence d'accessibilité. D'une part, dans sa formulation même, il importe qu'il prenne une forme immédiatement intelligible pour le citoyen. Il est donc recommandé qu'à l'occasion de toute modification législative ou réglementaire soit diffusée une version consolidée du nouveau texte, faisant apparaître les modifications intervenues. D'autre part, les textes de droit français, mais aussi les normes communautaires, ainsi que la jurisprudence qui explicite la portée des uns et des autres, doivent pouvoir être facilement consultés par le citoyen. Ils le seront rapidement grâce aux nouvelles technologies (cf. chapitre V, p. 40).

Les maisons des services publics

Pour mieux répondre aux souhaits des citoyens qui attendent de l'État et de l'ensemble des services publics qu'ils soient plus proches, plus faciles d'accès et plus polyvalents, des services publics de proximité ont déjà été créés, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire et de la politique de la ville, sous la forme des points publics en milieu rural (où l'on constate parfois une fragilisation des implantations administratives) et des plates-formes de services publics dans les quartiers en difficulté (dans lesquels les services publics sont peu présents ou apparaissent difficiles d'accès, alors même qu'ils contribuent à la lutte contre l'exclusion). Plus de soixante points publics ont ainsi été mis en place, tandis que près de cinquante plates-formes ont été financées dans le cadre de la politique de la ville.

Il est aujourd'hui possible d'aller plus loin, par la création, là où les besoins des citoyens le justifient, de services publics polyvalents de proximité, qui pourront être mis en place sous l'appellation de «maisons des services publics». L'objectif poursuivi est triple.

- *Permettre aux usagers d'avoir accès, en un lieu unique, à un grand nombre de services publics de nature différente (services relevant de l'État et des collectivités locales, organismes de sécurité sociale, services publics industriels et commerciaux, associations chargées d'une mission de service public); le «guichet unique» peut aussi fonctionner grâce à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information (vidéconférence, internet, réseaux interadministrations, télétravail).*
- *Assurer, par une mise en commun de moyens et la coopération entre les services, une plus grande polyvalence dans la prise en charge des difficultés ou des démarches administratives des usagers. Cette prise en charge sera facilitée par le développement progressif des partenariats entre les services concernés et le recours aux nouvelles technologies de communication (téléprocédures par exemple).*
- *Offrir aux usagers une vaste palette de prestations, allant au-delà de l'accueil et de l'information et proposant, dans la mesure du possible, une prise en charge personnalisée des situations (délivrance de formulaires, aide à la constitution et à la transmission des dossiers, prise de rendez-vous avec les services spécialisés, délivrance de titres et de prestations, prise de décisions simples). Les agents des maisons des services publics bénéficieront dans cette perspective d'une formation spécifique.*

Les réalisations sont diverses. En voici quelques exemples.

- *À Jussey, la maison des services publics accueille les permanences des différents services de Haute-Saône : les organismes sociaux (caisse d'allocations familiales, caisses d'assurance maladie, mutualité sociale agricole), les services de l'emploi (ANPE, mission locale), les services fiscaux et préfectoraux, l'inspection académique. Un partenariat avec la SNCF est en cours d'élaboration. Par ailleurs, en matière d'emploi, les usagers peuvent dialoguer avec un interlocuteur de l'ANPE situé au chef-lieu, qui présente les offres d'emploi disponibles par le biais de la visio-station installée sur place.*
- *À Amiens (Somme), en zones urbaines sensibles, les structures créées sous le nom de «services publics de quartiers» sur trois sites différents ont axé leurs services sur les problèmes sociaux et de logement des populations concernées. Un guide juridique a été réalisé à l'intention des familles ; le rôle joué par ces structures se rapproche de la médiation sociale (problèmes administratifs spécifiques rencontrés par les étrangers, aide sociale, alphabétisation, rôle d'écrivain public).*
- *À Saint-Girons (Ariège) la maison des services publics installée à la sous-préfecture offre des services relevant de l'État (cartes grises), mais associe également les chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers (questions d'emploi), le délégué du Médiateur, le syndicat des eaux ainsi que divers services sociaux.*

Une prise en charge globale et simplifiée des difficultés des usagers

Une telle prise en charge passe d'abord par le développement de la coopération entre les services avec lesquels l'usager est en contact pour résoudre une difficulté. Cette coopération sera facilitée par l'usage des nouvelles technologies de l'information, et notamment par la mise en réseau des administrations (cf. chapitre V, p. 37). Elle permettra à l'usager de bénéficier d'un suivi coordonné de la part de chacun des services amené à examiner sa situation.

Plusieurs expériences de coopération ont déjà été menées. Ainsi, par exemple, l'ANPE et l'UNEDIC ont conclu en 1997 un protocole destiné à harmoniser et à améliorer l'accueil et le suivi des demandeurs d'emploi (répartition des données entre les deux organismes, procédures de traitement concerté, élimination des doublons). D'autres expériences vont être prochainement engagées. En matière fiscale, une plus grande coordination entre les services d'assiette et de recouvrement du ministère de l'économie et des finances permettra un meilleur suivi du dossier des contribuables. En matière judiciaire, le traitement des requêtes et l'information sur le déroulement des procédures pourraient être améliorés par l'institution d'un guichet unique de greffe commun aux tribunaux d'instance et grande instance relevant du ressort d'une même cour d'appel.

L'amélioration du service offert à l'usager passe également par le développement de guichets lui donnant accès, en un seul lieu, à un certain nombre de services publics essentiels. Diverses expériences de ce type ont été menées ces dernières années, qu'il s'agisse des points publics en milieu rural, ou encore des plates-formes des services publics, dans les quartiers urbains en difficulté. Au vu du bilan positif de ces expériences, le projet de loi DCRA donne un cadre juridique permettant de pérenniser ou de développer ces structures, sous l'appellation de «maisons de services publics» (cf. encadré, p. suivante), créées soit par simple convention entre les services publics concernés, soit par constitution d'un groupement d'intérêt public.

76 projets de maisons de services publics ont été financés en 1996 et 1997. À la fin de l'année 1997, 25 étaient en fonctionnement, 26 en cours de réalisation, et les autres au stade de l'étude de faisabilité.

Les agents employés dans les maisons des services publics, sur la base du volontariat, sont formés à l'accueil et à l'orientation des usagers. Ces agents pourront, dans certains cas, délivrer des titres ou des prestations et traiter directement les demandes les plus simples. Pour les demandes supposant un traitement plus approfondi, ils aideront les usagers dans la constitution de leurs dossiers et dans leurs démarches auprès des administrations compétentes (prises de rendez-vous par exemple).

Un service public plus attentif aux droits des citoyens L'administration doit d'abord scrupuleusement veiller au respect des droits dont disposent déjà les citoyens. À cet égard, depuis le 1er janvier 1997, un dispositif de paiement accéléré des sommes dues par l'État est en place dans l'ensemble des départements. La circulaire du Premier ministre du 6 novembre 1996 prévoit les modalités suivant lesquelles, en cas de non paiement dans le délai normal, le règlement peut être obtenu dans un délai de quinze jours après la réclamation.

Le projet de loi DCRA prévoit, en outre, de nouvelles obligations pour les administrations à l'égard des citoyens.

Ainsi, le régime des décisions administratives va faire l'objet de modifications importantes. Celles-ci visent d'abord à garantir un traitement rapide des demandes des usagers. Le projet de loi prévoit d'une part que les administrations auront l'obligation d'accuser réception des demandes qui leur sont adressées et de transmettre elles-mêmes vers l'autorité compétente les demandes mal dirigées. D'autre part, il ramène à deux mois le délai imparti aux services pour se prononcer. Il favorise également le développement des cas dans lesquels le silence de l'administration, passé ce délai de deux mois, vaudra accord tacite. Il vise enfin à développer les procédures contradictoires en amont des décisions publiques: d'une part, l'administration ne pourra prendre, de sa propre initiative, une décision négative qu'après avoir recueilli les observations de la personne concernée ; d'autre part, la construction d'un ouvrage public devra être précédée de la consultation des personnes concernées, lorsque cela n'était pas déjà prévu par les textes législatifs et réglementaires.

La transparence de l'administration sera également favorisée par la levée de l'anonymat des agents : le projet prévoit de conférer valeur législative et de généraliser à l'ensemble des administrations publiques l'obligation de mentionner de façon lisible le nom et la qualité des signataires des décisions administratives, ainsi que le nom de l'agent chargé du dossier.

Cette transparence sera également atteinte par l'obligation qui sera faite aux organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public, ou subventionnés pour une part importante de leur budget, de publier annuellement leurs comptes.

Enfin, l'harmonisation des dispositions des lois du 6 janvier 1978 (informatique et libertés), du 17 juillet 1978 (accès aux documents administratifs) et du 3 janvier 1979 (archives) permettra d'assurer dans de meilleures conditions le respect du droit d'accès des citoyens aux documents administratifs et de faciliter la consultation des archives publiques.

Le projet de loi DCRA vise aussi à favoriser la recherche de solutions non contentieuses aux difficultés que peuvent rencontrer les citoyens dans leurs relations avec les administrations publiques. À cet effet, il prévoit de renforcer les pouvoirs du Médiateur de la République, en lui accordant la faculté de s'auto-saisir de sujets de réforme indépendamment de toute réclamation. En consacrant l'existence de délégués départementaux du Médiateur sur l'ensemble du territoire, la loi favorisera le développement de la médiation locale. La recherche de solutions non contentieuses pourra en outre profiter d'un développement du recours à la transaction, dont les modalités sont actuellement à l'étude.

Un service public engagé dans des démarches qualité

L'attention portée aux droits des citoyens doit se doubler du souci d'éliminer les dysfonctionnements qui affectent la relation de ces derniers avec les services publics, qu'ils résultent des imperfections de l'accueil, des délais d'attente, ou d'horaires d'ouverture peu commodes, par exemple.

La réussite qui a couronné l'action de certains grands établissements publics pour définir des normes de qualité et formuler des engagements à l'égard des usagers (EDF-GDF, par exemple) démontre l'intérêt pour les services publics d'engager une démarche qualité. À cet effet, le commissariat à la réforme de l'État a publié en mars 1997 un guide intitulé «Développer la qualité du service» qui présente, dans une optique opérationnelle, les principes et la méthodologie des démarches qualité dans les services publics (cf. encadré, p. suivante). Chaque grand réseau de services en contact avec le public pourra ainsi se doter d'une charte de qualité destinée à être diffusée dans les services et auprès du public. Une charte de qualité en matière de services aux collectivités territoriales est en cours d'élaboration dans les services déconcentrés des ministères de l'équipement et de l'agriculture.

Promouvoir un droit plus stable et plus clair

L'inflation des normes, qui a pour conséquence l'opacité et l'instabilité du droit, affecte en définitive non seulement l'efficacité de notre système juridique mais, au-delà, le bon fonctionnement de la démocratie. Il convient donc de restaurer les conditions permettant à l'adage suivant lequel «nul n'est censé ignorer la loi» de retrouver à la fois son sens et sa force.

La première de ces conditions est de veiller à la stabilité du droit : un texte qui vieillit bien gagne en intelligibilité et en légitimité. Cette stabilité résulte d'abord du souci de ne légiférer ou de ne réglementer qu'à bon escient, en fonction d'une connaissance approfondie de la question abordée et d'une évaluation sérieuse des réponses qu'il convient d'y apporter. À titre expérimental, depuis 1996, les projets de loi et les projets de décret en Conseil d'État sont accompagnés d'une étude d'impact, destinée à éclairer le législateur ou le gouvernement sur les effets juridiques, sociaux, économiques et financiers du texte proposé à son approbation, et notamment sur ses conséquences en termes d'emploi et de simplification administrative.

Au regard des enseignements de cette expérimentation, le Premier ministre vient de redéfinir, par la circulaire du 26 janvier 1998, les exigences relatives à l'élaboration, au contenu et à la présentation des études d'impact, qui constituent une évaluation a priori des effets de la loi ou du règlement dont l'adoption est envisagée.

La deuxième condition d'une plus grande intelligibilité du droit est de veiller au bon ordonnancement des textes existants. Le programme général de codification arrêté par la commission supérieure de codification en décembre 1995, auquel le projet de loi DCRA prévoit de conférer une assise législative, a pour objectif de substituer d'ici au début du siècle prochain une cinquantaine de codes aux quelque 8 000 lois et 80 000 décrets actuellement en vigueur. Le code de la fonction publique et le code de l'administration, par exemple, seront réalisés avant le 31 décembre 1999. Ce travail considérable, qui a justifié un accroissement substantiel des moyens de la commission de codification, s'effectuera à droit constant. Mais il facilitera ultérieurement la simplification des ensembles ainsi constitués, en profitant à cet égard des travaux de l'office parlementaire d'évaluation de la législation créé en 1996.

Le droit doit enfin répondre à une exigence d'accessibilité. D'une part, dans sa formulation même, il importe qu'il prenne une forme immédiatement intelligible pour le citoyen. Il est donc recommandé qu'à l'occasion de toute modification législative ou réglementaire soit diffusée une version consolidée du nouveau texte, faisant apparaître les modifications intervenues. D'autre part, les textes de droit français, mais aussi les normes communautaires, ainsi que la jurisprudence qui explicite la portée des uns et des autres, doivent pouvoir être facilement consultés par le citoyen. Ils le seront rapidement grâce aux nouvelles technologies (cf. chapitre V, p. 40).

Les démarches qualité dans l'administration

Pour développer la qualité dans leurs différents réseaux, les administrations mettent en oeuvre plusieurs types de démarches.

Les chartes-qualité Ces chartes peuvent porter sur l'accueil des usagers. C'est le cas de la charte des services économiques et financiers de Franche-Comté. Elles peuvent avoir une portée plus large, et concerner l'ensemble du «statut» de telle ou telle catégorie d'usagers ; ainsi en est-il de la «charte du patient», dont une nouvelle version a été élaborée en 1995 pour l'ensemble des hôpitaux publics.

Les engagements de service Cette démarche d'engagements a connu un développement significatif dans les services publics industriels et commerciaux (comme la «garantie des services» d'EDF-GDF, depuis 1994), mais elle a également été suivie dans des services publics administratifs (caisse nationale d'assurance vieillesse, par exemple).

Les services du ministère de l'équipement ont engagé des actions visant à mieux connaître les besoins et attentes des bénéficiaires de ses services.

Ainsi, une opération a été menée à titre expérimental par la direction des routes en 1995. Intitulée «Content, pas content ?», elle consiste à mettre à disposition du public des cartes-réponses «T» le long des routes nationales, dans les commerces et les services, auxquelles les DDE s'engagent à répondre dans un délai donné. Cette formule doit permettre de cerner au plus près la réalité des problèmes locaux de circulation ou d'entretien et leur perception par les usagers de la route. En outre, afin d'inciter les services à mettre en place des dispositifs d'écoute des usagers, ce ministère a élaboré un guide méthodologique au début de l'année 1997. Deux démarches y sont explicitées, l'une sur la conduite de la concertation, l'autre sur la réalisation d'enquêtes de satisfaction et l'exploitation efficace de leurs résultats.

Les indicateurs de qualité Cet instrument peut être utilisé dans le cadre des démarches précédentes lorsqu'il s'agit de mesurer la satisfaction des usagers et la qualité du service rendu. Par ailleurs, la qualité des processus et des prestations peut être appréciée au regard de normes ou de références préétablies (mise sous assurance-qualité, certification par un organisme externe au service, utilisation des normes EN ou ISO...).

Chapitre II - Assurer la pleine participation des fonctionnaires à la réforme

Les fonctionnaires, à tous les niveaux de l'administration, sont les premiers acteurs de la réforme. Celle-ci suppose donc d'abord d'engager avec eux une démarche d'écoute, d'information, de concertation et de mobilisation. Elle impose également de rénover les instruments et les modes de gestion des ressources humaines de l'État. Elle appelle enfin une adaptation de la formation des agents, afin de favoriser leur mobilité et enrichir leur parcours professionnel, d'améliorer la qualité du service, et de développer, dans l'encadrement supérieur notamment, une véritable culture de management public.

La fonction publique, acteur et enjeu de la réforme de l'État

Le secteur public compte environ 6,2 millions d'agents : aux 4,3 millions d'agents de la fonction publique proprement dite s'ajoutent 1,6 million d'agents employés dans les entreprises et établissements publics, et 220 000 agents employés dans les organismes de sécurité sociale. Le secteur public regroupe ainsi près de 25 % de la population active française.

Sur les 4,3 millions d'agents que compte la fonction publique, 2,2 millions relèvent de l'État (dont 1 900 000 fonctionnaires titulaires), 1,3 million travaillent pour les collectivités locales, et 0,8 million pour les hôpitaux.

Au sein de la fonction publique civile de l'État (1,6 million), les fonctionnaires titulaires de catégorie A sont au nombre de 660 000 (soit 41 % des effectifs), les fonctionnaires de catégorie B au nombre de 430 000 (soit 26 % des effectifs), et les fonctionnaires de catégorie C ou D au nombre de 510 000 (soit 33 % du total).

Les dimensions mêmes de la fonction publique, et son importance dans chaque secteur de la société française, la placent donc d'emblée au cœur de la réforme de l'État.

Appuyer la réforme sur une démarche de concertation rénovée

La concertation avec les fonctionnaires sur les grands chantiers de la réforme de l'État a d'abord été entreprise avec les organisations syndicales représentatives au plan national, et dans le cadre des instances de consultation et de représentation existant au niveau national, notamment les comités techniques paritaires ministériels, le conseil supérieur de la fonction publique de l'État et la commission de la modernisation placée auprès de ce conseil.

À cette concertation institutionnelle s'ajoutent les débats organisés, à l'échelon national ou à l'échelon local, avec les fonctionnaires eux-mêmes. À l'échelon national, plusieurs ministères ont réuni les responsables de leurs services déconcentrés et associé des représentants du commissariat à la réforme de l'État pour aborder les divers aspects des réformes en cours. À l'échelon local, les membres du commissariat ont présenté, à l'occasion de missions d'écoute et d'information organisées dans plusieurs régions et départements en 1996 et en 1997, les principales orientations de ces réformes, et recueilli auprès de leurs interlocuteurs des avis et des suggestions qui ont permis de préciser ou d'adapter certains projets.

Le gouvernement a souhaité que ce dialogue avec les fonctionnaires prenne un ampleur nouvelle. Ils seront donc systématiquement associés aux réflexions en cours, comme par exemple en matière de modernisation des services déconcentrés (cf. chapitre III, p. 29). Leur contribution sera recherchée à tous les stades, afin qu'ils puissent participer à l'élaboration des diagnostics, nourrir les propositions qui seront faites, et apprécier les modalités de mise en oeuvre des réformes ainsi que leurs résultats.

Moderniser les instruments et les modes de gestion des ressources humaines

La rénovation de la gestion des ressources humaines passe d'abord par des responsabilités accrues pour les agents, ce qui appelle une vraie transparence et des règles du jeu clarifiées.

Afin de promouvoir le principe de la reconnaissance du mérite et d'améliorer la gestion des carrières, la notation et l'évaluation individuelle des agents de la fonction publique de l'État seront réformées en 1998, en concertation avec les représentants des fonctionnaires. Cette réforme imposera davantage de clarté dans la définition des objectifs et l'appréciation des résultats de chaque agent, qui feront périodiquement l'objet d'un entretien d'évaluation entre celui-ci et ses supérieurs hiérarchiques. Cette procédure facilitera l'identification des besoins de formation de l'agent et ses choix d'orientation professionnelle.

La responsabilisation des agents appelle, outre la réforme de l'évaluation, une transparence des régimes de rémunérations permettant de tenir compte des efforts demandés à chacun et de récompenser l'efficacité des fonctionnaires les plus performants. Le principe de la publication systématique de l'ensemble des textes indemnitaire au Journal officiel a été retenu et s'applique immédiatement.

La transparence de la gestion suppose aussi que soient réaffirmés et clarifiés les principes déontologiques auxquels doivent se conformer les fonctionnaires. Les inspections générales de chaque ministère, en concertation avec les instances paritaires compétentes, travailleront à l'inventaire et à l'actualisation des règles applicables en la matière. Les règles relatives à l'exercice d'activités privées par des agents ayant quitté définitivement ou temporairement la fonction publique seront également actualisées, afin de concilier la diversité souhaitable des parcours professionnels et les principes républicains qui fondent le statut et la légitimité d'une fonction publique en charge de l'intérêt général.

Une réflexion sur les traductions concrètes du principe d'égalité entre hommes et femmes dans la fonction publique, enfin, a été engagée. Elle permettra de mieux connaître et mesurer les disparités existantes, et d'identifier les moyens de les réduire, notamment pour l'accès aux postes de responsabilité.

Au-delà, la rénovation de la gestion des ressources humaines implique aussi que l'administration soit en mesure d'assurer l'adéquation entre les moyens dont elle dispose et les besoins auxquels elle doit faire face.

Le recensement et l'évaluation des outils de gestion prévisionnelle des emplois et des qualifications existant dans les grandes administrations ont été effectués en 1997. L'exploitation de cet important travail est en cours. Sont également examinées les suites à donner au rapport établi par M. Weiss concernant plus particulièrement le recrutement, la formation et le déroulement de carrière des hauts fonctionnaires.

L'adéquation entre la qualification et les aspirations des agents, d'une part, et les besoins de l'administration, d'autre part, sera également facilitée, ainsi que l'a décidé récemment le gouvernement, par le rapprochement, voire la fusion des corps donnant accès aux mêmes emplois, notamment entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées.

Cette évolution ouvrira de plus grandes possibilités de mobilité aux agents et favorisera les échanges entre services. Ces échanges profiteront également de la mise en place, dans le courant de l'année 1998, d'une bourse interministérielle d'emplois permettant de diffuser, par voie électronique, des appels à candidature dans les services centraux et déconcentrés. Elle concertera, à terme, l'ensemble des trois fonctions publiques.

Enfin, la déconcentration d'une partie des décisions de gestion des personnels (cf. chapitre III, p. 28) permettra une gestion plus souple et plus fine des effectifs. La mobilité doit également s'étendre aux échanges entre les trois fonctions publiques : les mesures permettant de faciliter les mouvements entre les fonctions publiques territoriale, hospitalière et de l'État ont fait l'objet d'une étude de l'inspection générale des affaires sociales récemment remise au ministre chargé de la fonction publique.

Adapter la formation des agents pour favoriser la mobilité, améliorer la qualité du service, et développer une culture de management public

La gestion prévisionnelle des ressources humaines suppose un effort général de formation, destiné à renforcer la capacité d'adaptation des fonctionnaires et à enrichir ainsi leurs perspectives professionnelles. Le troisième accord-cadre sur la formation continue dans la fonction publique, qui a fixé les conditions générales de cet effort, indique notamment que les moyens financiers consacrés par chaque administration à la formation continue devront atteindre au minimum 3,8 % de la masse salariale à la fin de l'année 1998.

La formation au service de la mobilité

Le développement de la mobilité des agents est doublement souhaitable : elle constitue à la fois un facteur d'enrichissement de leur vie professionnelle et un outil d'adaptation des ressources humaines de l'administration aux besoins de la nation.

Afin d'encourager cette mobilité, un congé de formation-mobilité a été créé par le décret du 13 novembre 1997. Il est venu compléter les dispositifs déjà mis en place dans le cadre de la formation continue (actions de formation permanente, congé individuel de formation, congé de restructuration...).

La formation au service de l'amélioration des relations avec les usagers

Les formations à l'accueil du public et aux démarches qualité, qui se sont d'ores et déjà mises en place dans bon nombre d'administrations, seront développées. L'amélioration du service rendu figure par exemple parmi les principales préoccupations des services qui s'engagent dans une démarche de contractualisation (cf. chapitre IV, p. 32) : ces services s'attachent donc à sensibiliser leurs agents à cet objectif.

La formation des agents recevant le public dans les maisons des services publics (cf. chapitre I, p. 10) fait l'objet d'une attention particulière. Chargés d'accueillir les usagers, d'apporter une réponse aux demandes simples et d'accompagner les démarches administratives plus complexes, ces agents bénéficient d'actions de formations adaptées, mises en oeuvre au niveau territorial avec le concours des différents services publics concernés.

La formation de l'encadrement supérieur au service d'une culture de management public

En matière de formation initiale de l'encadrement supérieur de l'État, des aménagements de la scolarité de l'école nationale d'administration sont en cours de définition, notamment à partir des suggestions émises par les directeurs de personnel des différents ministères sollicités à ce sujet.

En matière de formation continue, dans le prolongement des propositions du rapport Chanut, plusieurs cycles interministériels de formation ont été mis en place en 1997, avec le soutien financier du fonds pour la réforme de l'État.

De nouveaux cycles de ce type seront créés en 1998, notamment en matière de politique de la ville et de gestion des ressources humaines. Ils répondent à la nécessité de développer chez les responsables des services de l'État une réelle culture de management public, d'une part en renforçant leur capacité à raisonner de manière transversale sur les sujets qui appellent le travail en commun de plusieurs ministères, d'autre part en les familiarisant avec des modes rénovés de gestion (responsabilisation, contractualisation, concertation avec les partenaires sociaux, conduite de projets...).

La fonction publique, acteur et enjeu de la réforme de l'État

Le secteur public compte environ 6,2 millions d'agents : aux 4,3 millions d'agents de la fonction publique proprement dite s'ajoutent 1,6 million d'agents employés dans les entreprises et établissements publics, et 220 000 agents employés dans les organismes de sécurité sociale. Le secteur public regroupe ainsi près de 25 % de la population active française.

Sur les 4,3 millions d'agents que compte la fonction publique, 2,2 millions relèvent de l'État (dont 1 900 000 fonctionnaires titulaires), 1,3 million travaillent pour les collectivités locales, et 0,8 million pour les hôpitaux.

Au sein de la fonction publique civile de l'État (1,6 million), les fonctionnaires titulaires de catégorie A sont au nombre de 660 000 (soit 41 % des effectifs), les fonctionnaires de catégorie B au nombre de 430 000 (soit 26 % des effectifs), et les fonctionnaires de catégorie C ou D au nombre de 510 000 (soit 33 % du total).

Les dimensions mêmes de la fonction publique, et son importance dans chaque secteur de la société française, la placent donc d'emblée au cœur de la réforme de l'État.

Appuyer la réforme sur une démarche de concertation rénovée

La concertation avec les fonctionnaires sur les grands chantiers de la réforme de l'État a d'abord été entreprise avec les organisations syndicales représentatives au plan national, et dans le cadre des instances de consultation et de représentation existant au niveau national, notamment les comités techniques paritaires ministériels, le conseil supérieur de la fonction publique de l'État et la commission de la modernisation placée auprès de ce conseil.

À cette concertation institutionnelle s'ajoutent les débats organisés, à l'échelon national ou à l'échelon local, avec les fonctionnaires eux-mêmes. À l'échelon national, plusieurs ministères ont réuni les responsables de leurs services déconcentrés et associé des représentants du commissariat à la réforme de l'État pour aborder les divers aspects des

réformes en cours. À l'échelon local, les membres du commissariat ont présenté, à l'occasion de missions d'écoute et d'information organisées dans plusieurs régions et départements en 1996 et en 1997, les principales orientations de ces réformes, et recueilli auprès de leurs interlocuteurs des avis et des suggestions qui ont permis de préciser ou d'adapter certains projets.

Le gouvernement a souhaité que ce dialogue avec les fonctionnaires prenne un ampleur nouvelle. Ils seront donc systématiquement associés aux réflexions en cours, comme par exemple en matière de modernisation des services déconcentrés (cf. chapitre III, p. 29). Leur contribution sera recherchée à tous les stades, afin qu'ils puissent participer à l'élaboration des diagnostics, nourrir les propositions qui seront faites, et apprécier les modalités de mise en oeuvre des réformes ainsi que leurs résultats.

Moderniser les instruments et les modes de gestion des ressources humaines

La rénovation de la gestion des ressources humaines passe d'abord par des responsabilités accrues pour les agents, ce qui appelle une vraie transparence et des règles du jeu clarifiées.

Afin de promouvoir le principe de la reconnaissance du mérite et d'améliorer la gestion des carrières, la notation et l'évaluation individuelle des agents de la fonction publique de l'État seront réformées en 1998, en concertation avec les représentants des fonctionnaires. Cette réforme imposera davantage de clarté dans la définition des objectifs et l'appréciation des résultats de chaque agent, qui feront périodiquement l'objet d'un entretien d'évaluation entre celui-ci et ses supérieurs hiérarchiques. Cette procédure facilitera l'identification des besoins de formation de l'agent et ses choix d'orientation professionnelle.

La responsabilisation des agents appelle, outre la réforme de l'évaluation, une transparence des régimes de rémunérations permettant de tenir compte des efforts demandés à chacun et de récompenser l'efficacité des fonctionnaires les plus performants. Le principe de la publication systématique de l'ensemble des textes indemnitaire au Journal officiel a été retenu et s'applique immédiatement.

La transparence de la gestion suppose aussi que soient réaffirmés et clarifiés les principes déontologiques auxquels doivent se conformer les fonctionnaires. Les inspections générales de chaque ministère, en concertation avec les instances paritaires compétentes, travailleront à l'inventaire et à l'actualisation des règles applicables en la matière. Les règles relatives à l'exercice d'activités privées par des agents ayant quitté définitivement ou temporairement la fonction publique seront également actualisées, afin de concilier la diversité souhaitable des parcours professionnels et les principes républicains qui fondent le statut et la légitimité d'une fonction publique en charge de l'intérêt général. Une réflexion sur les traductions concrètes du principe d'égalité entre hommes et femmes dans la fonction publique, enfin, a été engagée. Elle permettra de mieux connaître et mesurer les disparités existantes, et d'identifier les moyens de les réduire, notamment pour l'accès aux postes de responsabilité.

Au-delà, la rénovation de la gestion des ressources humaines implique aussi que l'administration soit en mesure d'assurer l'adéquation entre les moyens dont elle dispose et les besoins auxquels elle doit faire face.

Le recensement et l'évaluation des outils de gestion prévisionnelle des emplois et des qualifications existant dans les grandes administrations ont été effectués en 1997. L'exploitation de cet important travail est en cours. Sont également examinées les suites à donner au rapport établi par M. Weiss concernant plus particulièrement le recrutement, la formation et le déroulement de carrière des hauts fonctionnaires.

L'adéquation entre la qualification et les aspirations des agents, d'une part, et les besoins de l'administration, d'autre part, sera également facilitée, ainsi que l'a décidé récemment le gouvernement, par le rapprochement, voire la fusion des corps donnant accès aux mêmes emplois, notamment entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées.

Cette évolution ouvrira de plus grandes possibilités de mobilité aux agents et favorisera les échanges entre services.

Ces échanges profiteront également de la mise en place, dans le courant de l'année 1998, d'une bourse interministérielle d'emplois permettant de diffuser, par voie électronique, des appels à candidature dans les services centraux et déconcentrés. Elle concernera, à terme, l'ensemble des trois fonctions publiques.

Enfin, la déconcentration d'une partie des décisions de gestion des personnels (cf. chapitre III, p. 28) permettra une gestion plus souple et plus fine des effectifs. La mobilité doit également s'étendre aux échanges entre les trois fonctions publiques : les mesures permettant de faciliter les mouvements entre les fonctions publiques territoriale, hospitalière et de l'État ont fait l'objet d'une étude de l'inspection générale des affaires sociales récemment remise au ministre chargé de la fonction publique.

AdAPTER LA FORMATION DES AGENTS POUR FAVORISER LA MOBILITÉ, AMÉLIORER LA QUALITÉ DU SERVICE, ET DÉVELOPPER UNE CULTURE DE MANAGEMENT PUBLIC

La gestion prévisionnelle des ressources humaines suppose un effort général de formation, destiné à renforcer la capacité d'adaptation des fonctionnaires et à enrichir ainsi leurs perspectives professionnelles. Le troisième accord-cadre sur la formation continue dans la fonction publique, qui a fixé les conditions générales de cet effort, indique notamment que les moyens financiers consacrés par chaque administration à la formation continue devront atteindre au minimum 3,8 % de la masse salariale à la fin de l'année 1998.

La formation au service de la mobilité

Le développement de la mobilité des agents est doublement souhaitable : elle constitue à la fois un facteur d'enrichissement de leur vie professionnelle et un outil d'adaptation des ressources humaines de l'administration aux besoins de la nation.

Afin d'encourager cette mobilité, un congé de formation-mobilité a été créé par le décret du 13 novembre 1997. Il est venu compléter les dispositifs déjà mis en place dans le cadre de la formation continue (actions de formation permanente, congé individuel de formation, congé de restructuration...).

La formation au service de l'amélioration des relations avec les usagers

Les formations à l'accueil du public et aux démarches qualité, qui se sont d'ores et déjà mises en place dans bon nombre d'administrations, seront développées. L'amélioration du service rendu figure par exemple parmi les principales préoccupations des services qui s'engagent dans une démarche de contractualisation (cf. chapitre IV, p. 32) : ces services s'attachent donc à sensibiliser leurs agents à cet objectif.

La formation des agents recevant le public dans les maisons des services publics (cf. chapitre I, p. 10) fait l'objet d'une attention particulière. Chargés d'accueillir les usagers, d'apporter une réponse aux demandes simples et d'accompagner les démarches administratives plus complexes, ces agents bénéficient d'actions de formations adaptées, mises en oeuvre au niveau territorial avec le concours des différents services publics concernés.

La formation de l'encadrement supérieur au service d'une culture de management public

En matière de formation initiale de l'encadrement supérieur de l'État, des aménagements de la scolarité de l'école nationale d'administration sont en cours de définition, notamment à partir des suggestions émises par les directeurs de personnel des différents ministères sollicités à ce sujet.

Le congé de formation-mobilité

Institué par le décret no 97-1043 du 13 novembre 1997, le congé de formation-mobilité permet aux fonctionnaires qui souhaitent exercer de nouvelles fonctions de bénéficier d'une formation professionnelle préalable à leur entrée dans un nouveau corps. Pendant leur congé de formation-mobilité, dont la durée maximale est de six mois, ils restent en position d'activité dans leur corps d'origine et conservent l'intégralité de leur rémunération.

Ce nouveau dispositif présente quatre caractéristiques originales : - il s'appuie sur une identification préalable des ressources et des besoins des administrations concernées, tant en ce qui concerne les corps d'accueil que les corps d'origine ; - il suppose une démarche volontaire des agents, dans le cadre de leur projet personnel de mobilité et à partir, s'ils le souhaitent, d'un bilan professionnel pris en charge par l'administration ; - il met en oeuvre une formation adaptée aux spécificités des emplois auxquels ils se destinent, en combinant stages professionnels et enseignements théoriques et pratiques ; - il prévoit le principe d'un détachement d'office des agents concernés, à l'issue de leur formation, dans leur nouveau corps d'accueil, avec possibilité d'intégration définitive au terme d'un délai de deux ans.

Les premières applications du congé de formation-mobilité auront lieu en 1998.

En matière de formation continue, dans le prolongement des propositions du rapport Chanut, plusieurs cycles interministériels de formation ont été mis en place en 1997, avec le soutien financier du fonds pour la réforme de l'État.

De nouveaux cycles de ce type seront créés en 1998, notamment en matière de politique de la ville et de gestion des ressources humaines. Ils répondent à la nécessité de développer chez les responsables des services de l'État une réelle culture de management public, d'une part en renforçant leur capacité à raisonner de manière transversale sur les sujets qui appellent le travail en commun de plusieurs ministères, d'autre part en les familiarisant avec des modes rénovés de gestion (responsabilisation, contractualisation, concertation avec les partenaires sociaux, conduite de projets...).

Les cycles interministériels de formation de l'encadrement supérieur

Les actions de formation continue dispensées aujourd'hui aux cadres supérieurs de l'État restent trop cloisonnées, alors que la mise en oeuvre des politiques publiques impose, de façon croissante, transversalité et coopération entre les agents des différents ministères.

Partant de ce constat, la direction générale de l'administration et de la fonction publique a conçu, en association avec plusieurs directeurs des personnels, un programme de formation dont l'objectif est de renforcer les compétences de l'encadrement supérieur en matière de travail interministériel.

Trois cycles de formation, destinés à des membres du corps préfectoral, des chefs de service déconcentré ou des cadres supérieurs d'administration centrale venant des différentes administrations, ont ainsi été lancés en 1997 : - le premier, comportant six modules d'un jour et demi s'étendant d'octobre 1997 à juin 1998, concerne le contrôle de gestion ; il a lieu à l'école nationale d'administration ; - le deuxième, consistant en un séminaire de deux jours pleins, organisé en novembre 1997, a concerné la sécurité sanitaire, abordée à la fois sous l'angle de la prévention du risque sanitaire et sous celui de la gestion de crise ; - le troisième, représentant neuf modules d'un à deux jours, de novembre 1997 à juillet 1998, porte sur la conduite de l'action publique et la déconcentration ; il se tient à l'institut international d'administration publique.

Ce programme sera poursuivi en 1998-1999, et étendu à de nouveaux thèmes, notamment la gestion des ressources humaines.

Chapitre III - Adapter l'administration à la dynamique de la déconcentration

L'administration doit exercer les missions qui lui incombent plus efficacement et à l'échelon le plus adéquat. Cela passe d'abord par la déconcentration, qui renforce les pouvoirs et les moyens des administrations de terrain pour la mise en oeuvre des politiques publiques. Cela suppose aussi que les administrations centrales confortent leur vocation stratégique de conception, de pilotage et d'évaluation des politiques publiques.

Conforter la vocation de conception, de pilotage et d'évaluation des administrations centrales

Un vaste mouvement de déconcentration a été engagé depuis plusieurs années : les mesures concrètes décidées en 1997 (cf. p. 26) traduisent dans les faits les principes posés par la loi du 6 février 1992 et le décret du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration. Depuis le 1er janvier 1998, ce mouvement a transféré des administrations centrales aux services de terrain l'essentiel des opérations de mise en oeuvre des politiques nationales et communautaires.

Par ailleurs, certaines fonctions opérationnelles qui ne peuvent être déconcentrées à un échelon local seront confiées à des services à compétence nationale, dont les règles de création et d'organisation ont été fixées par le décret du 9 mai 1997 (cf. encadré ci-dessous).

Ces deux évolutions rendent à la fois possible et indispensable la réforme des administrations centrales.

Cette réforme est gouvernée par deux priorités : doter les administrations centrales d'une réelle capacité stratégique, et simplifier l'organisation des ministères. Elle sera notamment conduite par chaque ministère dans le cadre plus général de son programme pluriannuel de modernisation.

Doter les administrations centrales d'une réelle capacité stratégique Les actions engagées s'organisent autour de trois priorités.

Le renforcement des capacités de prospective et d'évaluation des administrations centrales est indispensable à l'émergence d'un véritable État stratège. La réorganisation des ministères va permettre l'identification, au sein de chacun d'entre eux, d'une structure chargée de ces questions, ayant notamment pour mission d'impulser la recherche opérationnelle et de diffuser les résultats de celle-ci, en vue d'élaborer une véritable stratégie d'action. En outre, la modification prévue du décret du 22 janvier 1990 permettra d'améliorer et de relancer le dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques. Les délais moyens d'une évaluation, actuellement de 45 mois, devraient être ramenés, pour les opérations les plus importantes, à environ un an.

Les services à compétence nationale

L'appellation service à compétence nationale a vocation à s'appliquer à toutes les structures non déconcentrées de l'administration de l'État dont les compétences sont différentes de celles imparties aux administrations centrales. Elle concerne donc les nombreuses fonctions de gestion, de prestation de services ou de production de biens : l'éventail des activités est vaste et englobe aussi bien la fourniture de services informatiques, des activités d'enseignement et de formation, ou encore la gestion d'une imprimerie ou d'un parc automobile.

La formalisation juridique de cette catégorie présente une double utilité. En premier lieu, elle clarifie l'organisation centrale de l'État. En second lieu, elle introduit la souplesse requise dans la gestion de services dont l'activité l'exige, sans pour autant justifier la constitution d'une personne morale autonome de type établissement public : les chefs des services à compétence nationale peuvent recevoir délégation de compétence et être ordonnateurs secondaires de leurs crédits.

Au total, plus d'une centaine de structures sont susceptibles d'être érigées en service à compétence nationale. Certaines d'entre elles en présentent déjà toutes les caractéristiques juridiques, comme le service national des travaux du ministère de la culture ou le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), par exemple. D'autres ont vocation à profiter des possibilités offertes par ce statut : un certain nombre de musées, la médiathèque de l'architecture et du patrimoine, le service de l'emploi pénitentiaire, le centre d'études pour l'appareillage des handicapés, le centre national de la préhistoire, le service central de l'état civil des affaires étrangères, ou encore certains centres des archives nationales, par exemple.

La déconcentration et le développement de la contractualisation imposent de constituer les outils nécessaires aux fonctions de pilotage assumées par les administrations centrales. Celles-ci sont en train de se doter des instruments de suivi et d'élaborer les outils leur permettant d'assurer l'animation des politiques gérées au niveau déconcentré. La mise en place de ces instruments fait largement faire appel aux nouvelles technologies de l'information (cf. chapitre V, p. 41).

L'influence considérable qu'exerce la construction européenne sur la définition des politiques publiques impose enfin d'intégrer systématiquement la dimension européenne dans les travaux des administrations françaises, et de donner à celles-ci les moyens de mieux défendre les positions de la France dans le processus de décision communautaire. Cette prise en compte passe notamment par une meilleure formation des fonctionnaires français au droit et aux pratiques européens, et par l'amélioration des procédures interministérielles de décision en matière communautaire (cf. chapitre VI, p. 45).

Simplifier l'organisation des ministères

Le format resserré du gouvernement (l'ensemble des administrations de l'État est, pour la première fois depuis 1945, placée sous l'autorité de seulement douze ministres) réduit les risques de chevauchement et de conflits interministériels et améliore l'efficacité du travail gouvernemental et donc celle de l'État.

Cette évolution va s'accompagner d'une simplification significative de l'organisation des ministères, qui comptent actuellement plus de 200 directions, et permettre de redéployer vers les services déconcentrés, sur la base du volontariat et des mouvements naturels de personnel, une partie des 75 000 agents qui travaillent en administration centrale.

De nombreux ministères ont d'ores et déjà engagé une rénovation importante de leurs structures. Le ministère de l'éducation nationale et de la recherche a réduit le nombre de ses directions centrales de 16 à 11 (cf. encadré ci-contre).

Le ministère de la culture a décidé la fusion d'une part de la direction du patrimoine et de la direction de l'architecture, et d'autre part de la direction du théâtre et des spectacles et de la direction de la musique et de la danse.

Le ministère de l'équipement a réduit de quatre à deux les directions de l'administration de la mer (direction du transport maritime, des ports et du littoral; direction des affaires maritimes). Par ailleurs, la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme et la direction de l'habitat et de la construction sont regroupées.

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a défini, à la suite de la mission confié à MM. Boisson et Milleron, les conséquences à tirer, en termes d'organisation administrative, de la constitution d'un ministère unique chargé de l'économie, des finances, de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des PME.

Le rapprochement des services du ministère des affaires étrangères et de ceux du secrétariat d'État à la coopération a été annoncé par le gouvernement le 4 février 1998 (cf. chapitre IV, p. 47).

Enfin, des rapprochements seront également mis en oeuvre entre les services placés sous l'autorité du ministre de la défense et du secrétaire d'État aux anciens combattants et victimes de guerre.

Les programmes pluriannuels de modernisation des ministères

La rénovation des administrations centrales s'inscrit dans la perspective plus générale des programmes pluriannuels de modernisation, qui détermineront les priorités de réforme que s'assigne chaque ministère pour une période de trois ans (cf. encadré, p. 24). Ce délai n'exclut pas que certaines administrations centrales agissent plus rapidement sur la base

des réflexions déjà engagées. Les programmes seront élaborés et conduits par chaque ministre à partir d'une réflexion sur l'évolution des missions de l'État dans ses domaines d'attribution, et en tenant compte des particularités organisationnelles des services placés sous son autorité. Ils devraient permettre de doter chaque ministère, au niveau central, d'une véritable administration d'état-major, structurée autour des fonctions stratégiques essentielles.

La réorganisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie

Avec environ 4 500 agents, après les redéploiements opérés au cours de ces dernières années au profit des services académiques et des universités, l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale présentait un organigramme éclaté et peu clair.

La réforme engagée se fonde sur la double vocation du ministère. D'une part, définir les contenus des programmes, l'organisation des différents cycles de formation scolaires et universitaires ainsi que les diplômes nationaux, et veiller à leur mise en oeuvre par l'ensemble des opérateurs publics ou privés d'enseignement. D'autre part, assurer le service public de l'éducation et de l'enseignement supérieur et le pilotage des divers organismes publics de recherche.

La réorganisation entrepose largement sur les analyses et les propositions du rapport de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale «Centrale 2000» qui, en janvier 1993, avait identifié cinq grands pôles : enseignements, formations et insertion -ressources humaines - programmation et finances – affaires juridiques et administration générale – systèmes d'information et d'évaluation. À ces pôles, il convient, compte tenu de l'élargissement du portefeuille ministériel, d'ajouter celui de la recherche et de la technologie.

Cette réorganisation permet de réduire d'environ 30 % le nombre de directions centrales (de 16 à 11). Cela renforce les nouvelles structures, simplifie la coordination et donne une organisation beaucoup plus lisible : 1 pôle recherche et technologie (direction de la technologie, direction de la recherche) ; 1 pôle définition des programmes et du contenu des enseignements (direction de l'enseignement supérieur, direction de l'enseignement scolaire) ; 1 pôle évaluation et prospective (direction de la programmation et du développement) ; 1 pôle gestion du personnel (direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement et direction des personnels enseignants) ; 1 pôle administratif (direction des affaires financières, direction de l'administration, direction des affaires juridiques et délégation aux relations internationales).

Cette réforme s'inscrit, en outre, dans le droit fil du mouvement de déconcentration, déjà engagé par le ministère, et qui doit permettre aux administrations centrales de faire plus efficacement leurs métiers fondamentaux (conception des politiques, orientations, législation, suivi et évaluation), en déléguant la mise en oeuvre des actions au plus près du terrain.

Le contenu d'un programme pluriannuel ministériel de modernisation

Le programme pluriannuel détaillera, à partir d'une analyse des missions de l'État dans le champ couvert par le ministère, les objectifs que se fixe celui-ci, pour une période de trois ans, en ce qui concerne :

- l'amélioration des relations avec les usagers et le développement de la qualité des prestations;
- le renforcement de la déconcentration des compétences et des moyens au sein du ministère et l'évolution des modalités du pilotage et de l'animation de ses services déconcentrés ;
- la redéfinition des conditions d'exercice de la tutelle sur les différents organismes placés auprès de lui ;
- l'adaptation de l'organisation de son administration centrale pour tenir compte de la déconcentration, de la mise en place de services à compétence nationale et du renforcement de certaines fonctions stratégiques ;
- la rénovation des méthodes et des outils de gestion des ressources humaines ;
- le développement des actions de formation des personnels ;¹
- la mise en place d'outils de contrôle de gestion et de connaissance du coût complet de l'activité des services ;
- la contractualisation interne ;
- le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Ce programme précisera, en outre, pour chacun des objectifs retenus, les actions déjà réalisées, les actions à entreprendre et leur calendrier, et les résultats attendus.

Chaque ministre instituera un dispositif d'évaluation périodique des résultats de son programme.

Mettre en place l'administration de terrain de l'an 2000

La déconcentration obéit à trois impératifs indissociables : rapprocher l'administration des citoyens ; instaurer, dans le prolongement de la décentralisation, des rapports plus directs entre l'État et les collectivités territoriales ; développer l'initiative et les responsabilités des fonctionnaires de terrain.

L'importance de ces trois objectifs justifie que la déconcentration constitue, comme l'a déclaré E. Zuccarelli, la première priorité du gouvernement en matière de réforme de l'État.

Cette volonté politique se double d'un engagement institutionnel et financier, qu'illustrent notamment la désignation, par chaque ministre, d'un haut fonctionnaire chargé notamment de veiller à la bonne marche du processus de déconcentration, et l'identification, dans les crédits du fonds pour la réforme de l'État, de moyens destinés aux expérimentations menées par les administrations territoriales de l'État (cf. encadré ci-contre et annexe 1). Ces crédits interministériels mis à disposition des préfets, d'un montant de 70 millions de francs en 1997, ont notamment permis de développer les maisons des services publics (cf. encadré, p. 10) et de favoriser l'usage des nouvelles technologies dans l'administration et au service du public (cf. encadré, p. 37).

Les projets locaux réalisés grâce au fonds pour la réforme de l'État

La réforme de l'État passe largement par les initiatives concrètes de toutes sortes qui émanent des différentes administrations. Ces projets peuvent être soutenus par des financements du fonds pour la réforme de l'État.

Au niveau local, le fonds permet de lancer des projets qui intéressent directement les usagers par l'allégement des procédures, le raccourcissement des délais d'attente ou toutes autres améliorations concrètes du service public. Si l'expérimentation réussit, elle peut donner lieu à une généralisation sur l'ensemble du territoire.

En 1997, une centaine de projets ont été ainsi soutenus, dont seize maisons des services publics, des systèmes d'information territoriaux dans trente départements (cf. encadré, p. 37), et trente-deux opérations d'amélioration de l'accueil du public. En voici quelques exemples.

Dans le département de l'Ain, l'ouverture d'un site internet à destination des jeunes du département a pour vocation :

- de produire et diffuser des informations dans les domaines de la formation, de l'emploi, de la santé, du logement ;
- de favoriser la création d'un réseau des structures d'accueil (mairies, établissements scolaires, associations...) à partir desquelles les jeunes ont accès au serveur ;
- d'initier les jeunes à l'utilisation du réseau internet, sous forme d'ateliers itinérants.

• Dans le département de la Corrèze, la création d'un guichet d'accueil commun aux différents services du tribunal de grande instance de Brive améliorera la qualité de l'accueil des usagers et leur orientation vers le service spécialisé, et diminuera les files d'attentes.

• Dans le département de la Dordogne, une association a mis en circulation, dans les zones rurales défavorisées, un «bus info-jeunes» équipé de moyens informatiques et de télétransmission, en vue de faciliter les démarches administratives et de diffuser des informations générales auprès des jeunes de 15 à 25 ans dans les villages géographiquement isolés.

Dans le département de l'Ariège, la sous-préfecture de Saint-Girons s'engage dans une démarche volontariste d'amélioration de la qualité des services rendus aux usagers qui se traduit de la manière suivante :

- augmentation des horaires d'ouverture au public qui sont passés en un an de 5 h 30 à 7 h par jour ;
- élaboration prévue d'une charte de qualité constituant un engagement à l'égard des usagers, notamment en matière de délais de réponse et d'établissement de titres ;
- mise en place d'un dispositif d'évaluation des principales actions au service des usagers.

La sous-préfecture souhaite par ailleurs devenir «la maison des services de l'État» qui ne possèdent pas d'implantation de proximité. Plusieurs services (agriculture, jeunesse et sports, affaires sanitaires et sociales) vont organiser des permanences à la sous-préfecture. La connexion de celle-ci au réseau «galaxie», qui vient d'être réalisée, permettra en outre de déconcentrer la délivrance des cartes grises, actuellement établies dans la seule préfecture, et d'éviter ainsi aux usagers des démarches longues et fastidieuses.

• Dans le département de Seine-et-Marne, la création d'une maison des services publics à Montereau, dans un quartier classé en zone franche urbaine, permet de réunir sur un même site, désormais au plus près de la population, les services sociaux départementaux, des services municipaux, un bureau de poste, une antenne de la CAF et de la CPAM, ainsi que des services de l'État : bureau d'accueil et d'informations, et permanences assurées par les

services fiscaux, les services de la protection judiciaire de la jeunesse, ou encore les services de la sous-préfecture de Provins.

La déconcentration des décisions de l'État concernant les particuliers, les entreprises et les associations

Depuis le 1er janvier 1998, le préfet de département prend toutes les décisions administratives individuelles entrant dans le champ de compétence des administrations civiles de l'État, à l'exception de celles concernant les agents publics, qui font l'objet de mesures de déconcentration particulières. Il s'agit d'une révolution administrative : le préfet est désormais l'autorité de droit commun, et non plus le ministre.

Les décisions en cause sont l'ensemble des actes unilatéraux de l'administration à caractère décisoire et ayant un ou plusieurs destinataires nommément désignés. Ces décisions peuvent avoir une portée juridique, comme celles concernant l'exercice d'une profession (juridique, médicale ou sportive...), celles relatives aux transports (permis de plaisance...), ou encore celles relatives à l'environnement (capture d'espèces protégées à des fins scientifiques, importation ou exportation d'espèces menacées...). Elles peuvent également avoir une portée économique, comme celles autorisant les emprunts des chambres de commerce, ou celles portant approbation des budgets et des tarifs des aéroports. Elles peuvent enfin avoir un caractère financier : c'est notamment le cas des décisions portant attribution de subventions.

La compétence du préfet de département est donc désormais la règle de droit commun. Il ne pourra être dérogé à ce principe que dans deux cas. En premier lieu, certaines décisions relèveront d'autorités locales autres que le préfet de département (préfets de région, chefs des services déconcentrés de l'État...). En second lieu, certaines décisions resteront, à titre exceptionnel, prises au niveau central. Il s'agit notamment de celles qui excèdent le champ de compétence des autorités territoriales (la fixation du prix de remboursement d'un médicament, par exemple), ou de celles qui nécessitent, en raison de leur enjeu, une appréciation nationale (mesures relatives aux installations nucléaires, pétrolières ou minières, par exemple).

En veillant au respect de la lettre et de l'esprit du décret-cadre du 15 janvier 1997, le commissariat à la réforme de l'État a animé et coordonné le travail réalisé par chaque ministère pour préparer les textes d'application de ce décret-cadre : vingt-six décrets ont ainsi été publiés au Journal officiel du 27 décembre 1997. Ils sont entrés en application le 1er janvier 1998.

Des décisions prises au plus près du terrain : la déconcentration des décisions individuelles

Les procédures de décision administrative individuelle existantes (relevant des compétences de l'État) ont fait l'objet d'une analyse approfondie, qui a permis d'en supprimer 300, et d'en déconcentrer près de 600. Ainsi, au 1er janvier 1998, pour près de 75 % des procédures qui subsistent (3 687), les décisions seront prises au niveau des services locaux de l'État, au plus près du terrain.

Nombre de procédures répertoriées au 01.01.97	Nombre de procédures déjà déconcentrées avant le 01.01.98	Nombre de procédures supprimées	Nombre de procédures conservées	Nombre de nouvelles procédures déconcentrées le 01.01.98	Nombre total de procédures déconcentrées au 01.01.98
I	II	III	IV	V	VI : II + V
3 987	2 100 (soit 52 % de I)	300	3 687	587	2 687 (soit 73 % de IV)

La déconcentration financière

La déconcentration des décisions administratives individuelles s'accompagnera d'un renforcement de la déconcentration de la gestion des crédits inscrits au budget de l'État, qu'il s'agisse des crédits de fonctionnement ou des crédits d'intervention.

À cet effet, il est d'abord prévu de rénover progressivement la nomenclature budgétaire. Engagée dès 1997, à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances pour 1998, cette adaptation sera achevée dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 1999. Elle permettra en premier lieu d'identifier les crédits déconcentrés sur des chapitres budgétaires spécifiques : cette identification garantira la mise à disposition effective de ces crédits aux services territoriaux de l'État, et facilitera en outre l'information du Parlement sur l'avancement réel de la déconcentration financière.

Cette adaptation vise également à favoriser le regroupement des chapitres concernant chaque grande politique publique. Le regroupement des crédits d'intervention devrait accroître les marges de manœuvre dont disposent les administrations déconcentrées et leur permettre de renforcer leur capacité d'initiative, notamment en partenariat avec les collectivités territoriales. Cette orientation, déjà expérimentée depuis quelques années dans le domaine de la politique de la ville, a également été mise en oeuvre, dans quelques régions, en 1997, pour une partie des crédits d'intervention relatifs à la politique de l'emploi (cf. encadré ci-dessous). Elle sera étendue, dans le budget de 1999, aux autres crédits d'intervention. Les ministres veilleront à ce que les orientations accompagnant la notification des enveloppes globales de crédits laissent aux services une liberté suffisante pour leur permettre d'adapter leur action aux exigences du contexte local. Des comptes rendus périodiques sont prévus.

Deux décrets du 31 mai 1997 ont prévu que les préfets président les commissions régionales statuant sur les aides accordées respectivement par l'ANVAR (agence nationale de l'innovation) et par le FAS (fonds d'action sociale), afin de renforcer les cohérences des interventions publiques, au niveau local.

Les progrès de la déconcentration doivent enfin s'accompagner d'une amélioration de la gestion. D'une part, la mise en place du contrôle financier déconcentré, après avoir été expérimentée dans quelques régions et départements, a été généralisée à l'ensemble du territoire le 1er janvier 1997. D'autre part, la généralisation et le perfectionnement du suivi de l'activité et des moyens des services déconcentrés, indispensable au pilotage par objectifs, profitera notamment de la mise en oeuvre, à partir de l'an 2000, d'un nouveau système (ACCORD) de suivi informatisé des dépenses de l'État au niveau central et au niveau déconcentré (cf. chapitre V, p. 41).

La déconcentration des crédits d'aide à l'emploi

Une expérience portant sur les crédits d'aide à l'emploi des publics en difficulté a été menée en 1997. Elle a eu pour objet de développer la déconcentration de la lutte contre le chômage, afin d'adapter les dispositifs aux besoins locaux et d'agir davantage en partenariat avec les collectivités locales (régions).

L'expérimentation menée dans six régions au cours du second semestre de 1997, qui portait sur près de 8 milliards de francs de crédits, a consisté à donner aux préfets la possibilité d'utiliser les dispositifs existants (stages d'insertion, stages d'accès à l'entreprise, contrats emploi-solidarité, contrats emploi-ville, etc.) sans autre restriction que de respecter l'enveloppe globale qui leur est allouée en début d'année. Un bilan d'étape permet une éventuelle redistribution des moyens entre régions, au vu des crédits consommés, des besoins locaux et des priorités des politiques nationales.

Les premières évaluations permettent de porter un jugement positif : les actions ont été mieux coordonnées entre services et avec les collectivités territoriales. On remarque également que les services concernés n'ont pas hésité à procéder à des redéploiements de crédits importants en fonction des réalités locales. L'impact sur les publics cibles, bien que plus long et difficile à mesurer, semble conforter la mise en place d'une telle démarche par objectifs.

Par ailleurs, la mise en place de missions d'expertise économique et financière auprès des trésoriers payeurs généraux de région, généralisée en 1997, apporte aux préfets et aux chefs des services déconcentrés un éclairage pertinent sur les arbitrages à effectuer, particulièrement en matière d'investissements lourds.

La déconcentration de la gestion des personnels

La mobilisation des services territoriaux suppose que leurs dirigeants disposent non seulement de compétences élargies et de moyens accrus, mais aussi d'une plus grande responsabilité en matière de gestion des ressources humaines.

En matière de dialogue social, un décret du 31 mai 1997 a significativement renforcé le recours aux instances paritaires locales. Il permet d'une part de constituer des commissions administratives paritaires locales dotées de compétences propres, même lorsque le pouvoir de prendre les actes de gestion n'est pas encore lui-même déconcentré. Il rend d'autre part obligatoire la création de comités techniques paritaires locaux lorsque les effectifs d'un service atteignent au moins cinquante agents. Un deuxième décret du 31 mai 1997 déconcentre, au profit du préfet, la mise à disposition des personnels de l'État d'un service déconcentré à l'autre (de même échelon territorial). La possibilité d'une déconcentration du détachement et de la mutation est actuellement étudiée.

Enfin, un troisième décret du même jour renforce le rôle des chefs de services déconcentrés en matière d'engagement et de déroulement de la procédure disciplinaire.

La déconcentration de la gestion des personnels ainsi bien amorcée constituera l'un des volets prioritaires du programme pluriannuel de modernisation que doit élaborer chaque ministre. Sa généralisation, dans les prochaines années, devrait parachever les efforts déjà entrepris dans certains ministères, tels que celui de l'éducation nationale (pour les personnels non enseignants), de l'équipement, de l'agriculture, de la justice (administration pénitentiaire), ou de l'intérieur (sécurité publique).

En matière de recrutements, l'orientation fixée par la circulaire du Premier ministre du 26 août 1994, suivant laquelle le recrutement par la voie de concours interministériels et déconcentrés doit devenir à terme la règle pour les agents des corps administratifs des catégories B et C, a déjà été traduite dans les faits par plusieurs ministères, comme celui de l'éducation nationale et de la recherche, celui de l'équipement, et celui de l'intérieur pour les personnels de préfecture. Sa mise en oeuvre dans d'autres secteurs sera favorisée, en 1998, par l'organisation de préparations déconcentrées à de tels concours.

La dynamique de la déconcentration suppose enfin d'y associer pleinement l'encadrement supérieur de l'État. Les membres des corps d'ingénieurs sont traditionnellement très présents dans les services déconcentrés de l'État. L'engagement des membres des corps recrutés par la voie de l'ENA dans l'administration déconcentrée est pour sa part accru, notamment du fait de l'obligation de mobilité territoriale résultant du décret du 21 mars 1997, qui exige des candidats aux fonctions de direction dans les ministères qu'ils aient au préalable exercé des fonctions, pendant au moins deux ans, dans une administration déconcentrée.

La déconcentration de la politique immobilière

Le décret du 13 février 1997 a renforcé les moyens dont dispose le préfet de département pour assurer la responsabilité qui lui incombe, depuis le décret du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration, en matière de gestion du patrimoine immobilier de l'État.

Il pourra d'abord s'appuyer sur un instrument d'analyse et de prévision plus performant. Le schéma départemental des implantations immobilières de l'État, qui devient l'unique document de référence pour la gestion patrimoniale des services déconcentrés, englobera désormais les projets immobiliers de l'ensemble des administrations de l'État, y compris celles qui ne relèvent pas de l'autorité du préfet. En outre, le raccourcissement de dix à cinq ans de la période couverte par ce document, durée plus réaliste au regard des délais habituels de réalisation des opérations immobilières, lui confère une portée plus opérationnelle.

Le préfet disposera aussi de pouvoirs accrus. La programmation financière ou l'engagement de l'ensemble des opérations immobilières des services déconcentrés des administrations civiles de l'État (à l'exclusion des travaux d'entretien ou de réhabilitation simple) sont en effet désormais subordonnés à son accord exprès.

La modernisation des services territoriaux de l'État

La décentralisation et l'évolution des conditions d'intervention de l'État imposent d'adapter son administration territoriale pour mieux prendre en compte les réalités géographiques, démographiques et socio-économiques actuelles des régions et des départements. La nécessité d'une telle adaptation, destinée notamment à clarifier l'organisation de ces administrations pour leurs interlocuteurs – particuliers, entreprises, collectivités territoriales – et à renforcer l'efficacité de leur action, est d'autant plus grande que les services territoriaux de l'État se trouvent désormais dotés de responsabilités et de moyens accrus.

Le gouvernement a donc décidé de mener à bien, en 1998, un travail de modernisation de ces services. Ce travail est placé sous le signe de la concertation : la commission nationale de modernisation placée auprès du conseil supérieur de la fonction publique sera régulièrement tenue informée de son avancement, l'avis des instances paritaires compétentes sera sollicité et, sur le terrain, les personnels seront associés aux choix qui les concernent. Dans un premier temps, une analyse du fonctionnement global des services déconcentrés par grand domaine prioritaire d'intervention de l'État (aménagement durable du territoire et de l'espace, ou lutte contre les exclusions, par exemple) permettra de formuler un diagnostic et de dégager des propositions visant à améliorer, dans chaque domaine retenu, les conditions de mise en oeuvre des politiques de l'État. Cette analyse est menée par des groupes de travail composés de cadres des administrations centrales et des services déconcentrés (préfets, chefs de services déconcentrés, chefs d'établissement...), et animés par des personnalités qualifiées disposant du recul nécessaire. Chaque groupe peut s'appuyer sur les travaux déjà réalisés ces dernières années et procéder aux auditions qu'il estime nécessaires. Une réflexion sur les pratiques de coopération et de coordination interministérielles est menée parallèlement, dans les mêmes conditions.

Le ministre chargé de la réforme de l'État fera au Premier ministre, avant la fin du premier semestre 1998, des propositions issues des résultats de ces travaux, en vue notamment d'arrêter le cadre méthodologique et juridique de la modernisation des services déconcentrés. Les instances paritaires nationales compétentes seront consultées.

Dans ce cadre, et dans un deuxième temps, il reviendra à chaque préfet d'élaborer le schéma de modernisation répondant le mieux aux caractéristiques et aux contraintes de sa circonscription administrative. Les préfets se doteront pour ce faire d'une structure de projet associant les chefs de services déconcentrés. Celle-ci soumettra ses hypothèses de travail à un débat avec les usagers, les élus et les agents, notamment leurs représentants, dans le cadre d'une concertation locale. À l'issue de cette concertation, chaque préfet transmettra au gouvernement les mesures qu'il envisage de prendre. Après validation du Premier ministre, le schéma de modernisation sera mis en oeuvre.

Un effort identique devrait être mené dans des services qui ne sont pas placés sous l'autorité des préfets. Ainsi, par exemple, la carte judiciaire sera rénovée au cours des années à venir pour adapter l'organisation et l'implantation des juridictions aux besoins des justiciables. Une mission de réforme de la carte judiciaire sera installée auprès du garde des sceaux au premier trimestre 1998. En outre, les procédures seront simplifiées grâce à une meilleure répartition des contentieux entre tribunaux de grande instance et tribunaux d'instance. Les premiers devraient se spécialiser sur les contentieux les plus techniques tandis que l'accès aux seconds, juridictions de proximité par excellence, sera facilité par le relèvement du plafond des litiges susceptibles de leur être soumis.

Chapitre IV - Rénover la gestion publique

La gestion de l'État doit permettre une meilleure efficacité de la dépense publique en responsabilisant davantage les gestionnaires grâce à la fixation d'objectifs clairs, à la déconcentration de moyens les plus globaux possibles, et à l'évaluation des résultats de chaque service opérationnel (services déconcentrés, services à compétence nationale, ou établissements publics).

Moderniser les pratiques budgétaires et responsabiliser les gestionnaires

La rénovation de la procédure budgétaire, engagée à l'occasion de la loi de finances de 1997, en vue de mieux associer l'ensemble des intervenants (administrations, gouvernement et Parlement) aux grandes étapes de la préparation du budget de l'État, va être poursuivie.

D'une part, la dimension stratégique des prévisions budgétaires va être améliorée. Une projection pluriannuelle des dotations les plus significatives du budget de l'État permettra de mieux inscrire la loi de finances dans une perspective stratégique. La procédure de préparation du projet de loi de finances pour 1999 a été adaptée en ce sens afin, notamment, que la France puisse présenter à ses partenaires européens, avant le 1er mars 1999, les éléments détaillés du programme de stabilité à trois ans que doivent élaborer les États participant à la monnaie unique. L'élaboration par chaque ministère d'un programme pluriannuel de modernisation (cf. chapitre III, p. 22) favorisera également une telle perspective.

D'autre part, le renforcement du rôle du Parlement, déjà engagé grâce à la publication mensuelle de la situation de l'exécution du budget de l'État et à la rénovation progressive des divers documents budgétaires accompagnant le projet de loi de finances, sera confirmé. La rénovation des «bleus» (fascicules de présentation du projet de budget de chaque ministère) et des «jaunes» (fascicules de présentation des moyens consacrés par les divers ministères à une même politique) se poursuivra, et celle des «verts» (budgets votés) sera engagée. L'avancement du dépôt du projet de loi de finances à la fin du mois de septembre permettra également aux parlementaires de débattre du budget de manière plus approfondie. En outre, le Parlement sera mieux associé à l'élaboration des grands choix budgétaires ; le gouvernement lui transmettra, à cet effet, au printemps, un document d'orientation, avant d'arrêter le contenu du projet de loi de finances.

Les réformes de la procédure budgétaire s'accompagnent d'une action de modernisation des modalités d'exécution du budget. La refonte du code des marchés publics permettra de le simplifier et de l'alléger substantiellement. Le suivi informatisé de la dépense de l'État sera profondément modernisé avec la mise en place de l'application ACCORD (cf. chapitre V, p. 41).

Une autre action, destinée à simplifier la gestion administrative et à responsabiliser les gestionnaires, a été engagée.

Cette action a déjà produit en 1997 des résultats significatifs dans plusieurs domaines.

En premier lieu, le mouvement de globalisation des crédits de fonctionnement et de simplification des dispositifs d'intervention a permis d'accroître les marges de manœuvre dont disposent les gestionnaires, au niveau local en particulier.

Ce mouvement profite notamment de la refonte en cours de la nomenclature budgétaire. Celle-ci tend, d'une part, au regroupement de certains chapitres, afin de laisser davantage de pouvoir d'appréciation aux gestionnaires et de leur faciliter les redéploiements internes éventuellement nécessaires. Elle vise, d'autre part, à identifier sur des chapitres spécifiques les crédits déconcentrés, afin d'accroître leur visibilité et de conforter leur délégation.

Globalement le nombre de chapitres budgétaires a été réduit de 123 entre la loi de finances 1997 et celle de 1998 (- 12 % des chapitres des budgets civils). Sur le titre IV, qui regroupe l'essentiel des moyens d'intervention de l'État (464 milliards de francs), il est passé de 215 à 188 (- 12, 6 %). Cette refonte est quasiment terminée pour les crédits de

fonctionnement courant des services (titre III). Elle se poursuit pour les moyens d'intervention (dépenses d'interventions publiques du titre IV et subventions d'investissement accordées par l'État inscrites sur le titre VI), ce qui conduit à un effort important de simplification des dispositifs.

La responsabilisation des ordonnateurs est aussi encouragée par la mise en place de nouvelles procédures de contrôle financier. La réforme du contrôle financier des dépenses déconcentrées, expérimentée à partir de 1995 dans quelques régions, a été généralisée à l'ensemble du territoire depuis le 1er janvier 1997. Corollaire indispensable de la déconcentration des moyens, cette réforme vise à améliorer les modalités du contrôle sur les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'intervention, en prévoyant notamment, pour certaines dépenses, lorsque le service ordonnateur s'est doté d'instruments de suivi de gestion suffisamment performants, de substituer au contrôle a priori une procédure de contrôle a posteriori. Une démarche comparable a été engagée en 1997 concernant le contrôle financier des administrations centrales. Menée sur la base d'accords entre le ministère du budget et chacun des autres ministères, elle a en particulier permis de réduire fortement le nombre des actes soumis au visa individuel a priori du contrôleur financier.

La réflexion engagée sur les modalités de la régulation budgétaire et de la mise en réserve des emplois, enfin, a souligné l'effet démobilisateur, pour les gestionnaires, d'une procédure unilatérale et relativement imprévisible. Une première amélioration est intervenue en 1997 : le principe d'une fixation concertée, en début d'exercice, d'un objectif d'emplois vacants a été posé, ainsi que celui d'une responsabilité des ministres sur la répartition fine des crédits mis en réserve au titre de la régulation. Les gestionnaires devraient en outre être informés plus rapidement du volume de crédits et d'emplois susceptibles de faire l'objet d'une régulation en cours d'année.

Développer la contractualisation

Au-delà des avancées qui viennent d'être décrites, une véritable responsabilisation des gestionnaires passe par le développement d'une démarche de contractualisation.

La démarche contractuelle peut concerter un ministère dans son ensemble. Elle lui permet alors de connaître, pour une durée de plusieurs années, les crédits de fonctionnement qui lui seront alloués, ainsi que l'évolution de ses effectifs ou de sa masse salariale. Dans le cadre d'orientations à moyen terme arrêtées par le gouvernement, de tels contrats seront signés en 1999, par les ministères qui le souhaitent, avec le ministre chargé du budget et le ministre chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État, pour la période 2000-2002. Une contractualisation portant sur les seuls crédits de fonctionnement pourra être mise en place dès 1999.

Deux exemples de contractualisation au ministère de l'éducation nationale : les contrats de service des académies de Reims et Strasbourg

Dans le cadre de l'expérimentation des contrats de service dont le cahier des charges interministériel avait été élaboré en 1996, le ministère de l'éducation nationale a signé en mai 1997 deux contrats de service, l'un avec l'académie de Reims, l'autre avec l'académie de Strasbourg. Ces contrats ont pris effet au 1er janvier 1997, pour une durée de trois ans. Parmi leurs principales dispositions, on peut en particulier mentionner : - la formulation explicite d'objectifs prioritaires propres à chaque académie : objectifs pédagogiques (maîtrise des langages, qualification pour tous, meilleure insertion professionnelle, qualité de vie des élèves, des étudiants et du personnel...) et objectifs en matière de gestion des personnels et de fonctionnement des services, pour l'académie de Strasbourg ; amélioration des relations avec les usagers et les fournisseurs du service public, amélioration des prestations rendues aux personnels et aux établissements, pour l'académie de Reims ; - la construction d'indicateurs de résultats permettant de mesurer le degré de réalisation de chacun des objectifs retenus (une quinzaine d'indicateurs à Reims, une soixantaine à Strasbourg) ; - l'utilisation par les académies des marges de manœuvre budgétaires permises par les contrats de service pour opérer des redéploiements entre certaines lignes de dépenses de fonctionnement ; - la définition des modalités d'association des inspections académiques et des établissements à la formulation des objectifs et à la répartition des moyens au sein de l'académie ; - le principe de l'affectation des retours collectifs sur les efforts de gestion à des postes de dépenses choisis par le service (amélioration des conditions de travail, prestations sociales facultatives...).

La contractualisation peut également se développer au sein de chaque ministère. Elle permet alors, tout d'abord, de placer l'usager au cœur des préoccupations du service : ce dernier, pour discuter avec son administration centrale des moyens nécessaires à son action, est en effet amené à définir avec précision les prestations qu'il doit fournir et les résultats qu'il compte atteindre. La contractualisation permet ensuite de donner aux chefs de service une réelle capacité d'initiative : dans les limites du budget global défini par le contrat, qui inclut les crédits de fonctionnement et de personnel, y compris les crédits de vacation, ils peuvent proposer des redéploiements en fonction de leur analyse des besoins, établie en concertation avec les agents de leur service. La contractualisation valorise enfin les efforts de bonne gestion : d'une part, le report des crédits non consommés sur l'année suivante est de droit, et d'autre part, sur la base d'indicateurs relatifs à la qualité des prestations, à la satisfaction des usagers, et à l'amélioration de la productivité

interne, les personnels peuvent bénéficier de retours sur les gains de productivité réalisés. Cette démarche contractuelle au sein d'un ministère peut prendre diverses formes, dont celle du contrat de service (cf. circulaire du 12 juillet 1996).

Il reste à développer la démarche contractuelle pluriannuelle, entre les structures centrales et les services à compétence nationale et entre l'État et ses établissements publics. Les contrats pluriannuels conclus doivent traduire en termes concrets la relation entre les missions qui incombent au service ou à l'établissement, les moyens qui lui sont alloués et les résultats escomptés.

Améliorer la gestion du patrimoine de l'État

L'important patrimoine de l'État (bâtiments, terrains, équipements, participations, créances et droits incorporels) est à la fois mal connu et mal géré, notamment du fait de l'absence d'outils comptables adaptés.

La démarche engagée pour remédier à ces insuffisances est d'abord méthodologique. La mission sur la comptabilité patrimoniale de l'État mise en place au ministère de l'économie et des finances en 1997 a pour objectif de définir, y compris à la lumière des expériences étrangères, les principaux éléments d'un nouveau cadre comptable pour l'État, permettant notamment à celui-ci de mieux valoriser l'ensemble de ses actifs, et de les gérer d'une manière plus dynamique (en intégrant par exemple les notions d'amortissement ou de provision). Cette mission établira en 1998 un rapport de propositions, destiné au Premier ministre, sur la modernisation des outils de connaissance du patrimoine de l'État.

À cette démarche générale s'ajoute une démarche spécifique concernant le patrimoine immobilier. Un rapport remis en 1997 au gouvernement par M. Weiss a mis en évidence l'insuffisance des outils et des moyens consacrés à la gestion de ce patrimoine et à l'appréciation des dépenses qu'il induit. Il a souligné les risques d'une sous-estimation des enjeux financiers, économiques et urbanistiques dans ce domaine.

Le parc immobilier de l'État

Les estimations établies à partir du tableau général des propriétés de l'État chiffrent le volume de ce parc à 300 000 bâtiments ou parties de bâtiment en propriété ou en location, soit un peu plus de 100 millions de mètres carrés. Mais les experts s'accordent à penser que la marge d'erreur de ces estimations varie entre 10 et 30 %.

Les dépenses liées à ce parc s'élèvent annuellement à 15 milliards de francs pour l'investissement, 5 milliards de francs pour les locations, 6 milliards de francs pour la maintenance et le fonctionnement, auxquelles il faut ajouter les dépenses de personnel, dont l'estimation varie entre 2 et 5 milliards de francs.

Source : rapport Weiss Plusieurs décisions ont été prises pour remédier à ces faiblesses. D'une part, les pouvoirs d'analyse et de coordination du préfet en matière immobilière ont été renforcés par le décret du 13 février 1997, afin de lui donner les moyens d'assurer les responsabilités qui lui incombent dans ce domaine depuis 1992 (cf. chapitre III, p. 28). Des équipes spécialisées pourraient être constituées au niveau régional pour apporter aux préfets le soutien technique nécessaire à l'exercice effectif de ces responsabilités. D'autre part, le gouvernement arrêtera, d'ici à la fin du premier semestre 1998, un programme pluriannuel de modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État tenant compte, en particulier, des propositions du rapport Weiss.

Mieux exercer les responsabilités de l'État à l'égard des entreprises publiques

L'État doit mieux exercer sa fonction de surveillance générale des entreprises publiques, tout en laissant à leurs dirigeants la responsabilité de leur gestion.

À cette fin, les représentants de l'État au sein des conseils d'administration peuvent utiliser un guide général élaboré en 1997 à leur intention et bénéficier d'une formation renforcée, adaptée à leurs fonctions spécifiques. D'autre part, les entreprises publiques sont en train de se doter d'instruments de suivi comptable modernisés.

L'État doit également participer de manière plus efficace à la définition de la stratégie de ces entreprises.

Des lettres d'orientation stratégique seront désormais envoyées aux présidents d'entreprises publiques à l'occasion de leur nomination ou aux étapes majeures de la vie de leur société.

L'État veillera ainsi, dans le cadre du contrôle de la politique d'investissement des grandes entreprises nationales, à expertiser systématiquement l'intérêt financier et stratégique des projets les plus importants. Un programme régulier d'audit stratégique de ces entreprises, incluant des comparaisons internationales, sera mis en place.

Par ailleurs, dans le cadre de la réorganisation, en cours, de la direction du Trésor, l'exercice des missions de régulation sera clairement distingué de la gestion des participations de l'État.

Chapitre V - Le service public acteur de la société de l'information.

L'utilisation par l'État des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) a pris du retard. Afin de le combler et de profiter des possibilités offertes par ces technologies pour améliorer l'efficacité du travail administratif et la qualité des services rendus aux citoyens, cinq priorités ont été définies : mettre les administrations en réseau, mieux diffuser l'information administrative sur internet, développer les téléprocédures et les téléservices, poursuivre la modernisation des grandes applications de gestion et, enfin, former les personnels de l'État à l'usage des NTIC. Ces actions s'inscrivent dans le cadre du programme gouvernemental pour l'entrée de la France dans la société de l'information rendu public le 16 janvier 1998.

Mettre les administrations en réseau

Le développement de la déconcentration ou le rapprochement des services et du public, ainsi que le caractère de plus en plus transversal des politiques publiques appellent non seulement de nouvelles formes d'organisation ou de fonctionnement (cf. chapitre III), mais aussi la constitution de réseaux permettant l'échange électronique d'informations et favorisant les pratiques de travail en commun (messagerie interpersonnelle, constitution de bases de données communes, visioconférence, etc.).

La mise en place de la nouvelle architecture interministérielle de communication doit se faire de manière coordonnée.

Elle impose notamment d'arrêter des règles techniques et de sécurité communes : le ministère chargé de l'industrie, en liaison avec les responsables de chaque ministère, définit les spécifications nécessaires.

Au niveau central, l'une des premières priorités est désormais de constituer un réseau intranet au sein de chaque ministère et de créer une messagerie interministérielle par l'interconnexion des messageries existantes. À terme, il s'agit de relier l'ensemble des administrations de l'État - services centraux et déconcentrés mais aussi postes diplomatiques français à l'étranger - par un intranet interministériel.

Au niveau des administrations déconcentrées, il importe de généraliser l'existence des «systèmes d'information territoriaux»(cf. encadré ci-dessous). Ces systèmes, en favorisant les échanges transversaux d'information entre les services déconcentrés de l'État, à l'intérieur d'un même département ou d'une même région, mais aussi entre ces services et leurs partenaires (collectivités locales, entreprises, citoyens...) permettent d'améliorer le service rendu : simplification des circuits, réduction des délais, aide au traitement des dossiers, etc. Leur généralisation s'appuie sur le guide méthodologique diffusé par le commissariat à la réforme de l'État en mars 1997, et sur les enseignements de la trentaine d'expérimentations conduites sur ce sujet, depuis 1996, avec l'appui du fonds pour la réforme de l'État.

Les systèmes d'information territoriaux (SIT)

Le fonds pour la réforme de l'État a soutenu, en 1997, une vingtaine de projets au niveau départemental (Aude, Finistère, Pas-de-Calais, Rhône, etc.), et deux projets d'ampleur régionale (Auvergne et Aquitaine). Les SIT ainsi créés prennent différentes formes.

- Certains SIT consistent pour l'essentiel en une base de données communes concernant l'action de l'État au niveau local ; ces données fournissent notamment la matière de tableaux de bord permettant aux chefs des services déconcentrés de mieux arrêter leur action. Certains SIT ont une vocation thématique : ils regroupent et donnent accès à des informations concernant un thème précis, comme l'emploi (SIT des Hautes-Pyrénées) ou la gestion de l'eau (SIT de Corrèze), par exemple, en les présentant parfois sous forme cartographique.
- Certains SIT remplissent plutôt une fonction de messagerie : ils permettent à des personnes de différents services d'échanger des documents sous forme électronique et facilitent ainsi l'émergence de nouvelles pratiques de travail en commun. Plusieurs expériences de SIT s'ouvrent à des partenaires extérieurs aux administrations de l'État : EDF, La Poste, la Banque de France, mais aussi des chambres de commerce et d'industrie et des collectivités locales.

Un nombre croissant de SIT concernera directement les citoyens, qui y accéderont par le biais de bornes multimédia interactives ou internet. Le réseau «Accueil 91», dans le département de l'Essonne, par exemple, met à la disposition du public un ensemble de 300 fiches d'informations locales portant sur des sujets essentiels de la vie courante : carte grise, emploi, lutte contre la toxicomanie, etc. Ces fiches informatisées sont consultables dans la plupart des services publics et organismes concernés du département (services de l'État, mairies, associations...), ainsi qu'à partir d'un serveur internet et d'une borne interactive accessible à tous dans le hall d'accueil de la préfecture.

Mieux diffuser l'information administrative sur internet

La présence des administrations sur les réseaux doit faciliter les échanges entre les services et leurs interlocuteurs. Le programme gouvernemental pour l'entrée de la France dans la société de l'information a prévu que les services actuellement offerts par l'État sur le minitel devront être également accessibles sur internet dans un délai de deux ans au maximum.

Les administrations sur internet

Tous les ministères sont dotés, depuis la fin de l'année 1997, d'un site internet. Les administrations centrales ne sont pas les seules concernées : des préfectures, des services déconcentrés, des ambassades à l'étranger et de nombreux établissements publics développent leur site. Il en va de même pour bon nombre de collectivités locales. Un répertoire des sites de l'administration est disponible sur le site de la Documentation française (www.admifrance.gouv.fr).

L'objectif de tels sites est à la fois de mieux faire connaître les différentes facettes de l'activité gouvernementale et de donner au grand public des informations concrètes sur les droits, les démarches et les formalités intéressant les citoyens, ainsi qu'un accès à des éléments propres au domaine de chaque administration. On peut citer, par exemple : - le ministère de la culture, qui a mis en ligne sur son site (www.culture.fr) les bases de données Joconde (120 000 notices d'œuvres conservées dans plus de soixante musées français) et Mérimeée (140 000 notices sur le patrimoine architectural français) afin de mieux faire connaître le patrimoine culturel (le musée du Louvre a également développé un site d'une remarquable qualité : www.louvre.fr) ; - le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui présente sur son site (www.finances.gouv.fr) un panorama complet de cette administration, et donne accès à un vaste ensemble d'informations administratives, juridiques ou financières : on peut ainsi y faire, par exemple, le calcul de son impôt sur le revenu ; il offre par ailleurs, à destination des entreprises, une bourse d'échanges technologiques, ainsi que des guides et des annuaires concernant les technologies de pointe et les nouveaux matériaux.

Les pages les plus consultées des différents serveurs sont celles qui comportent des sujets d'actualité, des textes juridiques, des chiffres et des informations générales. L'interactivité, sous forme de forums permanents, en est à ses débuts, mais le site du Premier ministre (www.premier ministre.gouv.fr) et celui du ministère de l'économie et des finances organisent déjà de tels forums. Un site général d'information administrative du public sur internet sera disponible avant le 30 mars 1998. Celui-ci proposera, en plus de l'annuaire exhaustif des sites publics déjà en place, un moteur d'interrogation et une base d'information sur l'ensemble des démarches que le public effectue auprès des administrations.

Dans un second temps, une extension des compétences des centres interministériels de renseignement administratif permettra l'interrogation en ligne, par la messagerie électronique, afin d'offrir un service de renseignements sur mesure.

L'accent est mis en premier lieu sur la diffusion de données publiques. L'État et les services publics disposent en effet de nombreuses informations susceptibles d'intéresser les citoyens, les chercheurs, les entreprises, ou encore les collectivités locales, en France ou à l'étranger. La numérisation des données et la création de liens hypertexte entre rubriques et serveurs différents offrent en la matière des possibilités de diffusion considérables.

Chaque ministère étant aujourd’hui doté d’un site internet (cf. encadré ci-contre), il convient désormais d’en enrichir le contenu. À partir d’un inventaire des gisements de données publiques effectué par chaque ministère en liaison avec la commission de coordination de la documentation administrative et de propositions examinées en liaison avec les usagers potentiellement concernés, un plan de numérisation et de mise en ligne des informations administratives sur internet sera élaboré dans le courant de l’année 1998.

Dès le printemps 1998, chacun pourra accéder sur internet à une banque interministérielle de données sur les innovations dans les services publics (cf. encadré ci-dessous).

La banque interministérielle de données sur les innovations dans les services publics

La banque interministérielle de données sur les innovations dans les services publics a pour objectif de promouvoir «par l’exemple» les démarches d’innovation dans le secteur public. Il s’agit de contribuer de manière concrète au développement de la modernisation, en capitalisant les innovations intervenues ou en cours, dans les divers domaines d’intervention de l’État, des collectivités locales, des associations, des établissements et des entreprises de service public, et en les diffusant auprès des administrations et du public, sur internet.

La banque de données a donc une double fonction: être une vitrine de la modernisation des services publics vis-à-vis de leurs usagers et partenaires; constituer un lieu de mutualisation d’expériences de nature à fournir aux responsables et aux agents de l’administration, à différents niveaux, des exemples d’initiatives dont ils pourront s’inspirer dans leur propre démarche de changement.

Elle permettra également de nourrir un dialogue dans les services comme avec les interlocuteurs de l’administration et pourra contribuer à l’enrichissement des schémas départementaux d’organisation et d’amélioration des services publics, élaborés par les préfets en concertation avec les acteurs locaux.

Les innovations recensées par la banque de données concerneront les services rendus au public (particulier, entreprises...), allant de l’accueil à la prestation individualisée, ainsi que les mesures d’organisation prises pour les améliorer et les adapter aux attentes des usagers ou pour accroître l’efficacité des organismes qui les délivrent. Elles porteront aussi sur la gestion des ressources humaines, la simplification des procédures, ou encore la mise en place d’outils modernes d’information et de gestion...

La banque s’enrichira progressivement, à partir des informations que les administrations (services centraux et déconcentrés, collectivités territoriales...) lui transmettront. Un système de recherches multicritères, reposant sur des mots-clés combinables entre eux, permettra à l’utilisateur d’internet de définir l’étendue de son exploration selon ses propres préoccupations, en choisissant un domaine d’intérêt, un type d’action, une zone géographique...

Fin mai 1998, un premier ensemble de fiches d’expérience sera consultable sur un site internet interministériel ouvert à cet effet, à l’adresse suivante : <http://www.innovations.gouv.fr>. Ces fiches seront également accessibles à partir d’autres sites ministériels. Cet effort de diffusion devra s’accompagner d’une clarification des principes en matière de tarification. Une personnalité indépendante est chargée de proposer des éléments de doctrine sur ce point. Le principe d’une gratuité de l’accès par internet aux données publiques essentielles a été retenu. Ainsi pourra-t-on bientôt disposer gratuitement d’informations administratives générales sur le serveur «ADMIFRANCE» (qui reprendra et enrichira l’actuel service 3615 «Vos droits»).

Des informations juridiques destinées à un large public (codes, grandes lois, principaux arrêts du Conseil constitutionnel, du Conseil d’État et de la Cour de cassation), sont accessibles sur le serveur «LEGIFRANCE». Les informations juridiques à destination des professionnels, en revanche, seront accessibles moyennant le paiement de droits de consultation ou d’une licence, sur le serveur «JURIFRANCE».

Mais la présence des administrations sur les réseaux ouverts ne doit pas se limiter à la fourniture d’informations. Elle doit également contribuer à rapprocher l’administration des usagers en facilitant leurs relations quotidiennes. À cet effet, tous les services de l’État en contact avec le public (particuliers ou entreprises) seront dotés, d’ici à l’an 2000, d’une adresse électronique. Cette adresse figurera dans les divers annuaires de l’administration (support papier, minitel ou internet).

Afin de rendre ces services en ligne accessibles aux personnes qui ne disposent pas d’un terminal à leur domicile, des points d'accès à internet seront progressivement ouverts au public dans les administrations de proximité (sous-préfectures, maisons des services publics, bureaux de poste, bibliothèques...). Mille bureaux de poste seront ainsi équipés en 1998, en particulier en zones rurales et dans certains quartiers urbains.

Développer les téléprocédures et les téléservices

En matière de téléprocédures (accomplissement à distance de diverses formalités), le développement des échanges de données informatisées, combiné avec une politique de guichets polyvalents de proximité (maisons des services publics ; centres de formalités des entreprises ; espaces ruraux emploi-formation...) et de regroupement des formalités (déclaration unique de cotisations sociales, ou DUCS ; déclaration unique d'embauche ; déclaration annuelle de données sociales...), ouvre des perspectives prometteuses. Les téléprocédures peuvent en effet, d'une part, faciliter les relations entre les administrations et leurs partenaires, et, d'autre part, accroître les capacités des services de proximité en les rapprochant des administrations chargées de traiter au fond le dossier des personnes accueillies.

Une réflexion approfondie a été menée sur le sujet par la commission de simplification des formalités (COSIFORM), dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur interministériel des téléprocédures réalisé en 1997. L'ensemble des administrations et des organismes placés sous leur tutelle arrêtera avant la fin du premier semestre 1998 la liste des procédures à dématérialiser, en l'assortissant d'un calendrier de réalisation. Parmi ces priorités figureront notamment les obligations déclaratives des entreprises (TVA, DUCS...), les marchés publics et le secteur sanitaire et social. Les projets ainsi définis constitueront un des volets du schéma directeur des systèmes d'information de chaque ministère. Leur réalisation pourra bénéficier d'un soutien financier du fonds pour la réforme de l'État ou du fonds interministériel de modernisation, ainsi que de l'appui technique d'un réseau interministériel d'experts animé par le commissariat à la réforme de l'État.

Pour faciliter l'accès des usagers au service public, le site Admifrance mettra à leur disposition, sur internet, la plupart des quelque 2 000 formulaires de l'administration française. Ce projet, qui a bénéficié de l'appui du fonds pour la réforme de l'État, sera opérationnel, pour une partie des formulaires, avant la fin du premier trimestre 1998 (cf. encadré ci-contre).

Les nouvelles technologies offrent également de nouvelles possibilités en matière de services. Ainsi, diverses expériences ont déjà été menées en matière de téléservices (prestations fournies à distance), dans le domaine de l'enseignement ou de la santé, par exemple. Chaque ministère va identifier plus systématiquement les domaines porteurs.

L'accès en ligne aux formulaires administratifs

L'objectif est de rendre progressivement accessibles par voie électronique la plupart des formulaires administratifs, en les diffusant sur le réseau internet. Tout usager connecté au site Admifrance pourra ainsi : - accéder, via un serveur interministériel géré par le centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs, à une base de données lui permettant de repérer aisément le formulaire dont il a besoin ; - faire apparaître sur son écran, puis éditer sur son imprimante, le formulaire accompagné de sa notice explicative ; - remplir le formulaire directement à l'écran sur son micro-ordinateur, en utilisant les données de son propre système d'information, puis imprimer localement le formulaire rempli ; - dans certains cas, et pour certaines procédures, acheminer directement le formulaire rempli à l'administration compétente en utilisant les réseaux de télécommunications.

Les deux premières fonctionnalités constituent la priorité de l'expérimentation en cours. La troisième est développée en parallèle, mais suppose le règlement de certaines questions techniques. La dernière (transmission dématérialisée du formulaire rempli) sera mise en oeuvre à partir de la fin 1998 sous la responsabilité de chaque administration concernée.

L'utilisation des formulaires-papier sera bien sûr maintenue.

En avril 1998, près de 200 formulaires concernant aussi bien le grand public que les entreprises seront disponibles sur internet.

Poursuivre la modernisation des grandes applications de gestion de l'État

Dans le domaine budgétaire et comptable, les services de l'État pourront bientôt s'appuyer sur une nouvelle application informatique concernant l'ensemble des dépenses des administrations. L'application ACCORD, qui succédera à l'actuelle application SIGMA, offrira les fonctionnalités les plus modernes de traitement et transmission des données, et pourra s'adapter aux modifications prévisibles du cadre budgétaire et comptable (introduction d'une comptabilité pluriannuelle ou patrimoniale, par exemple). Elle permettra de suivre tous les stades de l'exécution budgétaire, au niveau central et au niveau déconcentré, grâce à des liaisons automatisées avec l'application informatique de gestion des dépenses déconcentrées. Elle a vocation à devenir, pour tous les ministères, un outil commun à l'ordonnateur, au contrôleur financier et au comptable.

Les études préalables à la mise en chantier de l'application ACCORD ont été menées à bien en 1997. L'application devrait fonctionner sur un site pilote en 2000, et son déploiement dans l'ensemble des ministères s'effectuera à partir de 2001.

En matière de gestion informatisée des personnels, une enquête menée en 1997 a confirmé la nécessité de faire évoluer les systèmes existants, qui se caractérisent par leur hétérogénéité, leur cloisonnement et, pour certains, par leur obsolescence.

Cette enquête permet d'estimer que 75 % des applications actuellement en service devront être renouvelées dans les prochaines années. Un groupe de travail interministériel est chargé de définir, en 1998, une stratégie d'adaptation coordonnée de ces applications dans l'ensemble des ministères.

Former et sensibiliser les personnels de l'État aux nouvelles technologies

L'entrée dans la société de l'information fait nécessairement évoluer la culture administrative et modifie les pratiques professionnelles des agents de l'État à tous les niveaux. Or, malgré les efforts réalisés dans la plupart des ministères en matière de formation continue dans le domaine informatique, les enjeux et les possibilités concrètes d'utilisation des nouvelles technologies ne sont pas toujours bien connus ou bien maîtrisés.

Un programme interministériel de sensibilisation et de formation aux nouvelles technologies va donc être mis en place. Il portera à la fois sur la formation initiale (place des NTIC dans les programmes des écoles préparant aux métiers de la fonction publique), sur les programmes des concours de recrutement, et sur les dispositifs de formation continue.

Il est particulièrement important de sensibiliser les cadres supérieurs de l'État à ces sujets. Des cycles de formation interministérielle spécifiques, sur le modèle d'autres cycles thématiques déjà mis en place (cf. chapitre II, p. 18), seront donc élaborés à leur intention en 1998..L'objectif est que tout l'encadrement de l'administration soit, d'ici la fin de 1999, sensibilisé et formé aux enjeux des nouvelles technologies de l'information et les utilise personnellement.

Chapitre VI - Améliorer la représentation de la France dans le monde

La mondialisation et la construction européenne offrent de nouvelles perspectives de croissance, elles appellent néanmoins un vaste effort d'adaptation de toute la nation. L'État doit y prendre sa part, pour améliorer la représentation internationale de la France et contribuer ainsi à défendre efficacement ses idéaux et ses intérêts. À cet effet, les réformes engagées visent à renforcer l'influence française dans les processus de décision communautaires, à rationaliser la représentation de l'État à l'étranger, et à redéfinir les modalités de notre coopération internationale.

Renforcer l'influence française dans la préparation des décisions de l'Union européenne

Les administrations françaises n'intègrent pas encore assez la dimension communautaire dans leur réflexion stratégique et leur action quotidienne. Le réflexe européen n'est pas aussi développé qu'il conviendrait et les positions françaises au niveau de l'Union s'en trouvent parfois affaiblies.

Pour y remédier, il convient d'abord de renforcer les capacités d'analyse et de proposition de l'administration française.

En premier lieu, la formation des cadres au droit européen et leur familiarisation avec les institutions et les procédures européennes sera assurée de manière plus systématique.

En deuxième lieu, chaque ministère pourra constituer, dans le cadre de son programme pluriannuel de modernisation, une cellule européenne en mesure, d'une part, de contribuer à la constitution d'une culture des pratiques communautaires dans les services et, d'autre part, de coordonner les travaux des différentes directions en matière européenne.

En troisième lieu, la coordination interministérielle sur les sujets européens sera améliorée. À cet effet, la circulaire du Premier ministre du 21 mars 1994 relative à l'organisation du travail des administrations en matière communautaire sera prochainement révisée, sur la base des travaux actuellement menés par le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI). Dans certains domaines spécifiques, des groupes de travail ad hoc seront constitués : c'est ainsi, par exemple, qu'un comité de coordination réunissant les ministères de l'intérieur (services de police), de la défense (services de gendarmerie), de l'économie et des finances (services des douanes), de la justice, et des affaires étrangères a été institué pour traiter des questions de politique européenne de sécurité intérieure.

Pour conforter l'influence de la France dans le processus de décision communautaire, il convient en outre de renforcer la représentation française en Europe.

Cela vaut d'abord pour la représentation auprès des institutions communautaires ou dans les travaux menés par les instances communautaires. Le réseau diplomatique a notamment reçu instruction de suivre, le plus en amont possible, l'élaboration des normes communautaires, de façon à permettre aux administrations françaises de faire, de façon plus précoce, des propositions sur les projets de règlement ou de directive. Il a en outre été demandé aux représentants français dans les négociations communautaires de prôner la modération normative, notamment en ce qui concerne les régimes d'autorisation individuelle.

La France doit aussi faciliter la présence de ses ressortissants dans les institutions européennes. À cet effet, le détachement ou la mise à disposition d'experts français auprès de ces institutions sera facilité, et les dispositifs français de préparation aux concours de recrutement des administrations européennes seront améliorés.

Rationaliser la représentation de l'État à l'étranger

L'adaptation de la représentation extérieure de la France, imposée par l'évolution rapide de la scène et des enjeux internationaux, a été engagée de manière claire et résolue. D'une part, le cadre financier de cette adaptation a été précisé par l'élaboration d'un document de synthèse relatif au budget de l'action extérieure de l'État, présenté annuellement en annexe au projet de loi de finances. D'autre part, les modalités de cette adaptation font l'objet d'une réflexion concertée de l'ensemble des administrations concernées au sein du comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger (CIMEE).

Le CIMEE s'est d'abord penché sur la question de l'organisation des réseaux de l'État à l'étranger. Un effort de redéploiement du dispositif diplomatique, consulaire et culturel, portant sur une cinquantaine de postes ou d'établissements pour les années 1996 et 1997, a déjà permis d'améliorer la synergie des moyens existants dans certains pays et de renforcer les moyens disponibles dans d'autres pays, notamment dans les zones en expansion. La redéfinition des missions et de l'organisation des réseaux français dans les États membres de l'Union européenne, destinée à tenir compte de l'évolution des relations au sein de cet ensemble, est également en cours. Le CIMEE étudie aussi les perspectives de rationalisation des réseaux à l'étranger des établissements publics de l'État.

Le CIMEE s'est en outre attaché à la question de la gestion des postes. La création de comités de gestion, voire l'institution à titre expérimental de centres de gestion unique, a favorisé la coordination par l'ambassadeur des moyens alloués aux représentations des diverses administrations de l'État dans le pays concerné (passage de marchés communs, regroupements immobiliers, harmonisation des conditions de gestion des personnels recrutés localement, etc.). La responsabilisation des chefs de postes est par ailleurs renforcée par la réforme du réseau de la dépense à l'étranger, qui a conféré à l'ambassadeur des pouvoirs d'ordonnateur secondaire, assortis d'un contrôle financier assuré localement.

Expérimentée dans dix postes en 1997, cette réforme sera poursuivie en 1998.

Le rôle des administrations économiques a fait l'objet d'une attention particulière. D'une part, la représentation de ces administrations à l'étranger a été simplifiée, dans un certain nombre de pays, par la création de missions économiques et financières, regroupant l'ancien poste d'expansion économique et l'ancienne agence financière de l'ambassade. Certains postes d'expansion économique ont été fermés de façon à redéployer les moyens disponibles vers les pays émergents avec lesquels les flux d'affaires sont croissants et dont les marchés sont encore peu connus des entreprises françaises. D'autre part, les dispositifs d'appui au commerce extérieur sont en cours de réorganisation (cf. encadré ci-dessous)

Réformer les dispositifs de coopération internationale

La rénovation du dispositif français d'aide publique au développement permettra d'en renforcer la cohérence et l'efficacité. Elle a été engagée avec la constitution, en 1996, d'un comité interministériel de l'aide au développement, d'une part, et avec le renforcement de la tutelle de l'État sur la caisse française de développement, d'autre part.

Cette rénovation s'est étendue, avec l'adoption, par le Conseil des ministres du 4 février 1998, de nouvelles orientations relatives à l'ensemble de notre politique de coopération internationale et de développement. Ces orientations seront mises en oeuvre dans un cadre administratif rénové (cf. encadré ci-contre). La politique de coopération est désormais confiée à un ministre délégué, placé auprès du ministre des affaires étrangères. Les services de l'ancien ministère de la coopération seront rapprochés de ceux du Quai d'Orsay.

La réorganisation des dispositifs d'appui au commerce extérieur

Afin de relancer l'action des organismes publics d'appui au commerce extérieur et d'assurer une meilleure complémentarité de leur action, il a été décidé : - de regrouper le comité français pour les manifestations économiques à l'étranger (CFME) et l'agence pour la coopération technique, industrielle et économique (ACTIM) en une seule association, chargée d'assurer la promotion des entreprises exportatrices, des produits et des savoir-faire français ; ce regroupement est effectif depuis le 1er janvier 1997 ; - de réformer le centre français du commerce extérieur (CFCE), établissement public chargé de collecter, de traiter et de diffuser aux entreprises exportatrices toutes informations utiles sur les marchés étrangers.

Des synergies entre ces deux entités pourront être ultérieurement trouvées, portant notamment sur leurs moyens matériels.

Par ailleurs, les tâches d'appui courant aux entreprises exportatrices pourront être transférées des postes d'expansion économique aux organismes consulaires ou professionnels appropriés lorsque ceux-ci disposent des capacités nécessaires.

La réforme de la politique de coopération

La France entend maintenir des flux substantiels d'aide au développement, en s'attachant à développer leur cohérence et leur efficacité, avec le souci d'une meilleure maîtrise de la dépense publique.

L'aide bilatérale sera sélective et concentrée sur une zone de solidarité prioritaire, comprenant les pays les moins développés et n'ayant pas accès au marché des capitaux. Hors de cette zone, la coopération française poursuivra un objectif de présence politique et économique, et sera confortée par un recours accru à l'aide multilatérale, notamment européenne.

Du point de vue opérationnel, ces objectifs impliquent une coordination interministérielle renforcée, une rationalisation des structures administratives et une meilleure articulation entre l'action des pouvoirs publics et les interventions de la société civile.

À cet effet, le gouvernement a pris les décisions suivantes.

- *La création d'un comité interministériel de la coopération internationale et du développement (décret du 4 février 1998), présidé par le Premier ministre et animé conjointement par le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui aura pour mission de déterminer la zone de solidarité prioritaire, de veiller à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles des diverses composantes de la coopération française, d'établir en début d'année les orientations d'une programmation globale et d'évaluer la conformité des actions aux objectifs fixés.*
- *Le regroupement, en 1998, des services du ministère des affaires étrangères et du secrétariat d'État à la coopération et à la francophonie, qui permettra de rapprocher tant les administrations centrales concernées que les représentations sur le terrain et d'identifier, au sein d'un budget unique, l'ensemble des crédits d'intervention et d'investissement affectés à la politique de coopération. La coopération sera ainsi rationalisée autour de deux grands pôles : les affaires étrangères et la coopération, d'une part, l'économie, les finances et l'industrie, d'autre part.*
- *La transformation de l'actuelle Caisse française de développement en Agence française de développement, opérateur-pivot auquel sera confié l'essentiel des projets et des programmes d'aide au développement dans la zone de solidarité prioritaire.*
- *La création d'un Haut Conseil de la coopération internationale, qui permettra d'associer les représentants de la société civile (fondations, associations, organisations non gouvernementales, experts, enseignants, journalistes, représentants des collectivités locales) à la réflexion sur la coopération internationale et l'aide au développement, et favorisera la convergence de leur action et de celle de l'État. Les projets et les programmes seront mis en oeuvre dans le cadre d'un accord de partenariat pour le développement conclu avec chaque pays de la zone de solidarité prioritaire, qui précisera dans un cadre pluriannuel les différents types de coopération définis d'un commun accord (développement, coopération militaire, maîtrise des flux migratoires...) et organisera leur suivi. Dans ce cadre, la programmation financière par projet se fera annuellement.*

En matière de coopération culturelle, scientifique et technique, comme en matière d'aide au développement, le programme d'évaluation systématique des actions entreprises qui est actuellement mené permettra de mesurer l'efficacité de ces actions et d'en assurer ainsi le suivi. Un audit de l'action des administrations centrales devrait déboucher au début de 1998 sur des propositions d'amélioration.

Une attention particulière est portée au renforcement des capacités françaises de coopération administrative. Les pays en reconstruction ou en voie de développement, soucieux de se doter d'un appareil institutionnel et administratif efficace, expriment en la matière une demande importante. Cette demande est désormais relayée par les grandes organisations internationales, et notamment l'Union européenne et la Banque mondiale, qui consacrent à ce thème des programmes dotés de crédits très importants.

La coopération administrative mobilise en France, chaque année, un millier de fonctionnaires, le plus souvent pour des missions de courte durée (expertise, enseignement). Elle touche plus de 120 pays à travers le monde. Le commissariat à la réforme de l'État, par exemple, a été sollicité à de nombreuses reprises, soit pour présenter la démarche française de réforme à l'étranger (États-Unis, Québec, Inde, Brésil, Colombie, Hongrie, Maroc...), soit pour accueillir des délégations étrangères (Chine, Corée du Sud, Bulgarie, Tunisie, etc.). Au-delà d'échanges ponctuels de ce type, la France doit cependant se mettre en mesure de faire mieux valoir la qualité de son expertise au plan international. Il importe notamment qu'elle puisse répondre avec succès aux appels d'offres lancés dans le cadre de programmes de coopération administrative financés sur crédits multilatéraux.

Au vu des propositions du groupe de travail interministériel réuni sur ce thème, depuis novembre 1997, sous l'égide du ministère des affaires étrangères et du SGCI, le gouvernement étudie les mesures propres à améliorer la présence française dans ces programmes. Ces mesures viseront notamment à renforcer la capacité des opérateurs français en matière de prospection et de réponse aux appels d'offres internationaux. Il est également prévu d'améliorer la coordination des opérateurs français compétents en matière de coopération administrative. En outre, des mesures seront prises prochainement pour faciliter le détachement ou la mise à disposition de fonctionnaires français comme experts auprès d'organismes publics ou privés chargés de mettre en oeuvre des programmes de coopération administrative.

Il reviendra enfin au groupe permanent pour le développement de la coopération administrative internationale, qui se réunit depuis 1995, de proposer au Premier ministre les priorités à la fois sectorielles et géographiques de cette coopération administrative.

Le commissariat à la réforme de l'État

Force de proposition, de synthèse et d'animation, le commissariat à la réforme de l'État, composé d'une équipe pluridisciplinaire et de haut niveau, joue, en partenariat avec les administrations concernées, un rôle de catalyseur de la réforme.

Organisation et fonctionnement

Le commissariat à la réforme de l'État a été créé pour une durée de trois ans par le décret du 13 septembre 1995. C'est un organisme interministériel, placé auprès du Premier ministre et mis à la disposition du ministre chargé de la réforme de l'État.

Il réunit, autour du commissaire, une équipe légère et pluridisciplinaire de haut niveau, composée d'une quinzaine de personnes. Elles ont suivi des carrières très variées, en administration centrale, dans les services déconcentrés ou dans des établissements publics.

Trois chefs de mission et quatre chargés de mission ont la responsabilité des grands dossiers transversaux de la réforme de l'État : réformes de l'État central, de l'administration territoriale, de la gestion publique et de la fonction publique.

Une cellule de trois chargés de mission traite des nouvelles technologies et des systèmes d'information.

Trois chefs de mission et trois chargés de mission suivent les réformes engagées sectoriellement : dans les administrations « régaliennes » (justice ; intérieur ; défense ; affaires étrangères) ; dans les administrations sociales, économiques et financières (emploi et solidarité ; économie, finances et industrie) ; enfin, dans les administrations culturelles, scientifiques et techniques (équipement, logement et transports ; agriculture et pêche ; éducation nationale, enseignement supérieur et recherche ; culture et communication ; aménagement du territoire et environnement). Un chargé de mission est chargé, auprès du commissaire, de la synthèse ainsi que de la coopération internationale (cf. organigramme, p. 53).

Le commissariat a disposé, en 1997, de crédits de fonctionnement et d'études d'environ 7 millions de francs. Il assure en outre la gestion du fonds pour la réforme de l'État (cf. annexe 1).

Dans le cadre des orientations fixées par le comité interministériel pour la réforme de l'État, le commissariat a pour mission de coordonner la préparation des décisions gouvernementales concernant la réforme des administrations et de veiller à leur mise en oeuvre. Il est notamment chargé de : - proposer les conséquences à tirer de l'évolution des missions de l'État sur l'organisation et le fonctionnement des services et des établissements publics de celui-ci ; - animer et coordonner les travaux des organismes et services relevant du Premier ministre ayant pour objet d'améliorer les relations entre les services publics et leurs usagers, et proposer les suites à tirer de leurs recommandations ; - proposer les réformes tendant à l'amélioration des procédures de décision publique ; - participer à la préparation des textes législatifs et réglementaires ayant une incidence sur l'organisation et le fonctionnement des services publics ; - veiller à la prise en compte par les administrations des conséquences des nouvelles technologies, notamment de l'information, sur leur fonctionnement et leur organisation, ainsi que sur leurs relations avec les usagers ; - faire des propositions sur les suites à tirer, en ce qui concerne la réforme de l'État, des travaux du Conseil d'État, de la Cour des comptes, du Médiateur de la République, du commissariat général du plan, de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et des inspections générales.

Le commissariat n'a donc pas pour mission de préparer de nouveaux rapports, mais d'exploiter les analyses et les idées qui se dégagent des nombreux travaux menés sur le thème de la réforme de l'État, et de transformer les réflexions et les propositions en actions.

Il ne lui appartient pas non plus, dans cette perspective, de se substituer aux différentes administrations. Mais il noue avec chacune d'entre elles d'étroites relations de travail, en animant, d'une part, le réseau des hauts fonctionnaires chargés de la modernisation et de la déconcentration désignés par chaque ministre et, d'autre part, le comité permanent du comité interministériel pour la réforme de l'État, qui regroupe la direction générale de l'administration et de la fonction publique, la direction du budget, la direction générale de l'administration du ministère de l'intérieur et la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

Force de proposition, d'animation et de synthèse, le commissariat à la réforme de l'État travaille, en liaison avec les administrations concernées, à identifier les problèmes, à susciter projets et idées, à cerner les points d'accord ou de désaccord et à préparer les décisions gouvernementales. Il lui revient ensuite de veiller au bon avancement des chantiers entrepris : certains supposent seulement des décisions ponctuelles et immédiates, d'autres exigent un long processus, comprenant parfois des phases expérimentales ; certains relèvent de la responsabilité d'une seule administration, d'autres concernent un plus grand nombre, voire la totalité des administrations.

Le commissariat adapte son mode de travail à la diversité de ces situations. Expert de la réforme, il apporte son concours à la mise en oeuvre de projets sectoriels, comme par exemple la réorganisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, la réforme du dispositif de coopération internationale de la France ou encore la conception de nouvelles applications informatiques de gestion. Comptable de la réforme, il a veillé par exemple à ce que les mesures nécessaires (vingt-six décrets) à l'application du principe de déconcentration des décisions individuelles posé par le décret du 15 janvier 1997 soient adoptées en temps et en heure pour en assurer une mise en oeuvre complète au 1er janvier 1998.

Porteur de la réforme, il coordonne par exemple l'élaboration du projet de loi sur les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Éclaireur de la réforme, il prépare par exemple le cadre méthodologique et juridique de la réforme des services déconcentrés de l'État, ou participe à l'élaboration du plan gouvernemental pour l'entrée de la France dans la société de l'information.

Parallèlement à l'animation de ce travail interne à l'administration, le commissariat est à l'écoute de la société civile, et l'informe des évolutions engagées. Il le fait de manière continue, par des visites sur le terrain, par la participation de ses membres à des rencontres et à des colloques, et par des contacts avec le monde de l'université, de la recherche et de l'entreprise. Il ouvre aussi le débat sur la réforme de l'État aux échanges internationaux, soit en accueillant les délégations étrangères soucieuses d'information et d'expertise, soit en participant à des missions de coopération à l'étranger.

Annexes

Annexe 1 Le fonds pour la réforme de l'État (FRE)

Le FRE, créé en 1996 pour accompagner les chantiers de modernisation et de réorganisation conduits par les administrations centrales et déconcentrées dans le cadre de la réforme de l'État, regroupe des crédits interministériels inscrits au budget des services du Premier ministre.

Il a été doté en 1996 de 46 millions de francs, et de 112, 5 millions de francs en 1997 ainsi qu'en 1998.

Le FRE comporte deux sections : une section centrale, destinée à soutenir les projets innovants développés au niveau national (administrations centrales, administrations en réseau...) et une section territoriale, appuyant des opérations à caractère local.

Le choix des opérations à caractère local incombe pour partie aux autorités déconcentrées : près de 60 % des crédits de la section territoriale font l'objet d'une délégation globale aux préfets de département, sur la base d'une clé de répartition démographique. L'autre partie des crédits de la section territoriale permet de financer des opérations locales sélectionnées au niveau national au vu de projets présentés par les préfets.

Le bilan d'utilisation des crédits délégués globalement aux préfets en début d'année 1997 est en cours d'exploitation.

La répartition des financements accordés en 1997 sur la section centrale et, après examen des projets au niveau central, sur la section territoriale, s'établit quant à elle comme suit.