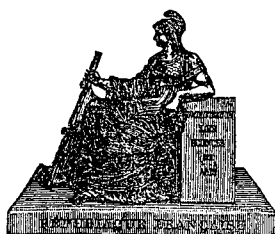


PRÉSIDENCE DU CONSEIL

---

**ÉTAT ACTUEL**  
DES  
**TRAVAUX DU COMITÉ CENTRAL D'ENQUÊTE**  
SUR LE COUT ET LE RENDEMENT  
DES SERVICES PUBLICS  
  
**PREMIER RAPPORT**

---



PARIS  
IMPRIMERIE NATIONALE

---

1947

# ÉTAT ACTUEL DES TRAVAUX

## DU COMITÉ CENTRAL D'ENQUÊTE

### SUR LE COÛT ET LE RENDEMENT DES SERVICES PUBLICS.

---

#### PREMIER RAPPORT.

---

Le présent rapport a pour objet d'indiquer quel est à la date du 3 mars 1947 l'état des travaux du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des Services publics. Les conclusions actuellement adoptées y sont regroupées dans un ordre logique; en outre, des indications sont données sur les principales questions dont l'examen est en cours et au sujet desquelles des propositions pourront être prochainement formulées.

Il est nécessaire de rappeler au préalable les textes constitutifs du Comité et de préciser les méthodes de travail adoptées pour les enquêtes. Seront donc successivement indiqués :

- en Introduction, les textes constitutifs;
- dans une 1<sup>re</sup> Partie, l'objet et les méthodes d'enquête;
- dans une 2<sup>e</sup> Partie, les propositions du Comité et les questions en cours d'examen.

## INTRODUCTION.

Le Comité central d'Enquête sur le coût et le rendement des Services publics a été institué par le décret du 9 août 1946. Ses membres ont été désignés par l'arrêté du Président du Gouvernement provisoire de la République en date du 2 septembre 1946.

*Décret du 9 août 1946 portant création d'un Comité central d'Enquête sur le coût et le rendement des Services publics.*

LE PRÉSIDENT DU GOUVERNEMENT PROVISOIRE DE LA RÉPUBLIQUE,

Sur le rapport du Ministre des Finances,

Vu la loi du 2 novembre 1945 portant organisation provisoire des pouvoirs publics;

Le Conseil des Ministres entendu,

DÉCRÈTE :

ARTICLE PREMIER. — Il est créé, auprès de la Présidence du Gouvernement, un Comité central d'Enquête sur le coût et le rendement des Services publics ainsi composé :

— deux membres de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale Constituante désignés par celle-ci;

— cinq représentants des Cartels des Services publics siégeant au Comité supérieur de la Réforme administrative;

— un représentant du Comité supérieur de la Réforme administrative désigné par le Vice-Président du Conseil chargé de la Réforme administrative;

— un membre du Conseil d'État désigné par le Garde des Sceaux;

— un haut magistrat de la Cour des Comptes désigné par le Ministre des Finances;

— un membre de l'Inspection générale des Finances désigné par le Ministre des Finances;

— un membre de l'Inspection générale des Services administratifs désigné par le Ministre de l'Intérieur;

— un membre de l'Inspection générale des Colonies, désigné par le Ministre de la France d'outre-mer;

J. H. 716423.

— un représentant de l'un des corps de contrôle de l'Armée de l'Air, ou de la Marine, désigné par le Ministre des Armées et le Ministre de l'Armement;

— un membre de l'Inspection de l'Économie nationale, désigné par le Ministre de l'Économie nationale.

Le Président du Gouvernement choisit, parmi les membres du Comité central d'Enquête un président et un secrétaire général.

Le Président du Comité central d'Enquête a voix prépondérante en cas de partage des voix.

ARTICLE 2. — Le Comité central d'Enquête a pour mission de rechercher puis de proposer les mesures propres à réaliser des économies dans le fonctionnement des ministères, des établissements publics, des collectivités locales, des sociétés ou organisations dans lesquels l'État possède une participation financière supérieure à 20 p. 100 du capital social ainsi que des services ou organismes ayant bénéficié de subventions, d'avances ou de garanties du Trésor.

ARTICLE 3. — Le Comité central fait exécuter ses enquêtes par des fonctionnaires du Conseil d'État, de la Cour des Comptes, des Corps de Contrôle et des Administrations centrales des différents ministères. Les enquêteurs sont commissionnés et exercent leurs pouvoirs au nom et par délégation du Président du Gouvernement, en vertu de lettres de mission contresignées par le ou les Ministres intéressés.

Ils possèdent les droits d'investigation les plus larges, tant sur pièces que sur place.

ARTICLE 4. — Le Comité central d'Enquête adresse ses observations et propositions au Président du Gouvernement, aux Ministres intéressés, au Ministre des Finances, et, lorsqu'elles comportent un projet de réforme, au Comité de la Réforme administrative.

ARTICLE 5. — Le Secrétaire général du Comité central d'Enquête assiste aux réunions du Comité supérieur de la Réforme administrative.

ARTICLE 6. — Le présent décret sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 9 août 1946.

GEORGES BIDAULT.

Par le Président, du Gouvernement provisoire de la République,  
Ministre des Affaires étrangères.

*Le Vice-Président du Conseil,*

Félix GOUIN.

*Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,*

Pierre-Henri TEITGEN.

*Le Ministre des Armées,*

E. MICHELET.

*Le Ministre des Finances,*

SCHUMAN.

*Le Ministre de l'Économie nationale,*

François de MENTHON.

*Le Ministre de la Production industrielle,*

Marcel PAUL.

*Le Ministre des Travaux publics et des Transports,*

Jules MOCH.

*Le Ministre du Travail et de la Sécurité sociale,*

A. CROIZAT.

*Le Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme,*

François BILLOUX.

*Le Vice-Président du Conseil,*

Maurice THOREZ.

*Le Ministre de l'Intérieur,*

Édouard DEPREUX.

*Le Ministre des Anciens combattants et Victimes de guerre,*  
*Ministre de l'Armement par intérim,*

Laurent CASANOVA.

*Le Ministre de l'Agriculture,*

TANGUY-PRIGENT.

*Le Ministre de l'Éducation nationale,*

M.-E. NAEGELEN.

*Le Ministre de la France d'Outre-Mer,*

Marius MOUTET.

*Le Ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones,*

Jean LETOURNEAU.

*Le Ministre de la Santé publique,*

René ARTHAUD.

*Le Ministre de la Population,*

R. PRIGENT.

*Le Ministre du Ravitaillement,*

Yves FARGE.

*Le Ministre des Anciens combattants et Victimes de guerre,*

Laurent CASANOVA.

Arrêté du 2 septembre 1946.

ARTICLE PREMIER. — Le Comité central d'Enquête sur le coût et le rendement des Services publics est ainsi composé :

MM. BRIN, Procureur général près la Cour des Comptes,  
Président;

BURLLOT, Député du Loir-et-Cher;

GUYOT, Député de la Seine;

LE LEAP, BOSSIS, PRUJA, PICCOT, membres du Cartel des Services publics siégeant au Comité supérieur de la Réforme administrative;

DURAND, membre du Cartel chrétien des Services publics siégeant au Comité supérieur de la Réforme administrative;

GRÉGOIRE, Directeur de la Fonction publique, siégeant au Comité supérieur de la Réforme administrative;

HUISMAN, Conseiller d'État;

ARDANT, Inspecteur des Finances;

BRUNSCHVIG-BORDIER, Inspecteur général des Services administratifs;

DIMPAULT, Inspecteur général des Colonies;

LE HÉNAFF, Contrôleur général de l'Armée;

AUDIT, Contrôleur général de l'Air;

FAURE, Inspecteur général de l'Économie nationale.

ARTICLE 2. — M. ARDANT, membre du Comité central d'Enquête est chargé des fonctions de Secrétaire général du Comité.

M. SARAMITE, Conseiller référendaire à la Cour des Comptes est nommé Secrétaire général adjoint du Comité. Le Secrétaire général adjoint assiste aux réunions du Comité.

## PREMIÈRE PARTIE.

### L'OBJET ET LES MÉTHODES DU COMITÉ.

La première instruction adressée aux enquêteurs a précisé l'objet du Comité central d'Enquête et les méthodes qui devaient être suivies dans les termes suivants :

« La nécessité d'une enquête générale sur le coût et le rendement des services publics résulte d'une série de considérations :

1° *Elle répond à un besoin permanent.* L'Administration est une machine complexe, aussi demande-t-elle à faire l'objet d'une révision périodique.

Dès avant la guerre, cette nécessité était apparue à plusieurs reprises. Mais faute de la continuité nécessaire et pour diverses autres raisons, aucune révision satisfaisante n'avait pu être faite; cependant des services nouveaux se créaient sans que l'on eut la préoccupation suffisante de coordonner leur action avec celle de services plus anciens ou de réduire l'importance des services dont l'utilité était devenue moindre. Dans un autre ordre d'idées, l'Administration ne s'était pas suffisamment adaptée à l'évolution des moyens de transport, de documentation et de travail de bureau.

2° *Cette nécessité est à l'heure actuelle particulièrement accentuée :*

a. Parce que les attributions de l'État se sont étendues et sont encore susceptibles de s'étendre;

b. Parce que l'Administration française a connu une période d'occupation durant laquelle les méthodes qu'elle devait employer : résistance, inertie, gonflement des effectifs, se sont traduites par des modifications de structure ou d'effectifs qui n'ont pas toujours fait l'objet, depuis la libération, de la reconversion nécessaire. Il convient d'insister sur ce fait. Des chefs de service ont renoncé à des économies possibles, cherché des prétextes pour faire revenir des agents prisonniers, évité de licencier des employés qui auraient risqué d'être envoyés en Allemagne, créé même des services pour justifier l'emploi du personnel

à soustraire au S. T. O. Est-il besoin de dire que le problème se pose à l'heure actuelle en des termes tout différents?

c. D'une façon générale la suspension du contrôle pendant plusieurs années que ce soit le contrôle administratif, suspension des comités de contrôle financier ou le contrôle parlementaire ne pouvait pas ne pas entraîner une moindre attention au rendement.

d. Le décalage entre les dépenses et les recettes de l'État constitue enfin une raison impérieuse de revoir de près les économies réalisables. Précisons cependant qu'il ne s'agit pas seulement de rechercher des économies mais aussi d'améliorer le fonctionnement des services. Le public et les fonctionnaires eux-mêmes sont intéressés à ce qu'il n'y ait pas de désaccord entre les services rendus et le coût de ces services. Mais surtout la première préoccupation de certains enquêteurs devra être de discerner les conditions d'un bon fonctionnement des services d'un intérêt vital, au sens propre du terme pour l'ensemble de la population. Dans bien des cas l'application défectueuse d'une réglementation a conduit à mettre en cause le principe même de cette réglementation alors que les expériences françaises et étrangères montrent tous les dangers que comporte cet abandon.

\*\*\*

Cette nécessité d'une révision des services publics est apparue depuis le début de l'année 1946. Elle a donné lieu, d'une part, à la création de la Commission de Réforme administrative, d'autre part, à une révision exceptionnelle des crédits budgétaires par la Commission des Finances de l'Assemblée dont les rapporteurs étaient assistés de conseillers à la Cour des Comptes.

L'enquête générale constitue d'ailleurs un prolongement, un renforcement des moyens d'action et d'information de la Commission de Réforme administrative. La

liaison très étroite qui doit s'établir avec cet organisme répond non seulement à une nécessité de travail mais aussi à la continuité que doit marquer l'effort entrepris dans ce domaine. Il s'agit, en effet, d'un travail méthodique, d'un travail de longue haleine. L'insuffisance des résultats obtenus autrefois à la suite de travaux du même ordre, tient notamment au fait qu'ils ont été interrompus au moment où ils auraient pu donner des résultats appréciables. Un travail de ce genre ne doit pas être hâtif sous peine d'être inefficace.

Le découpage des enquêtes sera établi, suivant les cas, soit par service ou groupe de services, soit par question à étudier. Mais il est toujours essentiel qu'aucun enquêteur ne considère son champ d'investigation comme rigidement borné par les limites matérielles des services qu'il examine.

Les enquêteurs pourront demander à travailler en contact étroit avec un ou plusieurs fonctionnaires des services intéressés.

En fonction des développements des travaux entrepris, on pourra être amené à étendre les attributions de certains enquêteurs ou à les fractionner, ou bien à désigner des enquêteurs supplémentaires.

En définitive, il s'agit d'obtenir que l'Administration fonctionne le mieux possible et aux moindres frais. Il s'agit d'y parvenir, et c'est là l'originalité de la méthode prévue, en combinant deux ordres de recherches :

La détermination aussi méthodique que possible du prix de revient et du rendement de chaque service ou subdivision de service. Dans le cas de services générateurs de recettes le coefficient d'exploitation sera également déterminé. Il s'agit d'une conception nouvelle, peut-être d'une orientation nouvelle de la comptabilité administrative, voire de la structure budgétaire. Cette recherche doit permettre non seulement de déterminer ce que coûte chaque service, mais dans le cadre même d'un service déterminé quelle est la subdivision ou l'établissement qui obtient les meilleurs résultats aux moindres frais. Des résultats inférieurs à la moyenne peuvent être la conséquence de phénomènes naturels, exemple l'entretien des routes en pays de montagne, phénomènes dont il n'est pas inutile de chiffrer la répercussion; ils peuvent être l'effet de méthodes moins efficaces : et l'on voit le parti que l'on peut tirer inversement de la généralisation de méthodes qui ont fait leur preuve dans certains services ou certains établissements; des rendements inférieurs peuvent être l'effet enfin d'une activité moins soutenue et là aussi il n'est pas inutile de le savoir. Enfin le fait même de l'évolution des attributions de l'État, la substitution d'établissements publics aux entreprises que la recherche du profit personnel et parfois la concurrence pouvaient détourner de l'action la plus utile à la collectivité mais aussi inciter

à l'amélioration du rendement doit conduire à donner une place de plus en plus importante à la détermination du prix de revient voire même à de véritables émulations entre divisions ou établissements de même catégorie.

Cette notion de prix de revient doit être comprise dans un sens très large. Il ne suffira pas de se demander ce qu'une formalité coûte, en dépense de personnel ou de matériel, à l'administration, mais aussi ce qu'elle coûte au public, le temps qu'elle lui demande, les démarches qu'elle lui impose. Le Comité de Réforme administrative a d'ores et déjà insisté sur le concours que le Comité d'enquête pourrait lui apporter dans ce domaine.

Ce travail de détermination du prix de revient donnera tous ses fruits dans la mesure même où il orientera les enquêtes sur place. Pour être efficaces, ces enquêtes doivent être approfondies, de celles qui ne se contentent pas de l'examen des papiers et de l'entretien avec le chef de service. On ne connaît un service que lorsque l'on a vu fonctionner, à titre d'exemple, tous les échelons qui le composent jusqu'au dernier ou au premier, celui qui est en contact avec le public, qui subit toutes les répercussions d'une réglementation hâtive ou d'une organisation défectueuse. Pour connaître la Douane, il faut avoir accompagné un capitaine des Douanes, il faut avoir accompagné un brigadier, un préposé dans leurs tournées sur la penthière. Il faut avoir vu ce qu'est une surveillance de nuit. Pour connaître l'Administration des haras, il ne suffit même pas d'avoir visité un dépôt d'étalons, il faut avoir vu le travail du palefrenier dans une station de monte; pour connaître les Contributions indirectes, il faut avoir vu tous les registres que remplit le receveur buraliste et s'être demandé, et lui avoir demandé, s'il n'y en a pas d'inutiles ou de trop compliqués.

Il ne faut pas dédaigner ce genre d'investigations. C'est souvent la considération du travail le plus modeste qui permet, par voie de généralisation, les réformes les plus fécondes.

Encore faut-il que les enquêteurs ne s'arrêtent pas aux cloisons parfois artificielles qui sont établies entre les différentes administrations. Afin qu'aucun réflexe d'habitude ne vienne gêner leur jugement, il est nécessaire que les enquêteurs qui devront tous posséder une connaissance des problèmes administratifs considérés sous un aspect suffisamment général, soient appelés à enquêter dans une administration autre que celle à laquelle ils appartiennent. Ce n'est pas là une garantie d'incompétence, si l'on considère qu'il y a des règles générales d'organisation technique et administrative qui sont valables pour tout service public et qui cependant sont parfois perdues de vue. Les progrès réalisés dans certaines administrations ont bien souvent consisté dans l'application de méthodes employées dans d'autres administrations.

En résumé, le rôle des enquêteurs consiste à discerner :

1° Les défauts « localisés », s'il y en a ; ils devront être immédiatement signalés par rapport distinct ;

2° L'existence ou l'absence d'un contrôle normal bien organisé des services, de telle sorte que les abus, s'il y en a, puissent être facilement décelés et corrigés ;

3° L'excès des effectifs sur les besoins du service dans le cadre de l'organisation et des méthodes de travail en vigueur ;

4° Les méthodes d'organisation et de travail défectueuses et les remèdes à y apporter, étant entendu que l'on ne doit ni négliger les petites améliorations, ni redouter les réformes importantes ;

5° Les services insuffisamment utiles par rapport à ce qu'ils coûtent ; il est rare qu'un service soit tout à fait inutile, il est fréquent que son extension le soit ; à titre d'exemple, l'entretien des routes est très utile, l'entretien d'une route qui ne comporte qu'un faible trafic peut être supérieur à ce qu'il rapporte à la collectivité ;

6° Les doubles emplois qui sont des défauts d'organisation au stade supérieur ;

7° Les formalités inutilement astreignantes pour le public et généralement coûteuses pour l'administration. Simple exemple qui ne préjuge pas de la solution ; l'usage du papier timbré, par les formalités qu'il impose tant aux fonctionnaires qu'aux usagers ne coûte-t-il pas à la collectivité trop cher par rapport aux rentrées fiscales correspondantes ?

Compte tenu de l'expérience des premiers travaux des enquêteurs ou du Comité, les méthodes ci-dessus ont été précisées de la façon suivante :

Trois catégories de méthodes doivent être employées : l'examen « externe » d'un service, l'examen « interne » et la méthode comparative.

## I. L'EXAMEN « EXTERNE ».

Par examen externe on entendra la recherche des informations indépendantes de l'examen direct du service lui-même. Les sources à utiliser sont notamment les suivantes :

a. *La consultation des études faites antérieurement à la guerre en matière de réforme administrative.* On peut citer notamment le premier rapport de la Commission des Réformes instituée par le décret du 3 août 1922 (annexe au J. O. du 10 décembre 1923). Diverses propositions peuvent être discutées ; d'autres ont été suivies ; mais certaines, les rapports récents des enquêteurs l'indiquent, sont toujours valables, aucune suite n'ayant été donnée à des suggestions dont l'intérêt subsiste.

J. U. 716723.

Les enquêteurs auront donc profit à se reporter à cette étude.

Le Comité de 1938 a donné lieu à des études dont l'intérêt actuel est très variable. Un certain nombre d'entre elles ont été signalées aux enquêteurs. D'autres le seront ultérieurement.

b. Les travaux des *Commissions des méthodes* ont également un intérêt très variable selon les ministères et selon les questions traitées. Certaines études ont été spécialement signalées aux enquêteurs. Il leur appartient, dans tous les cas, s'ils ne l'ont déjà fait, de consulter ces documents ;

c. La consultation des chefs de service et des agents à tous les degrés de la hiérarchie a déjà donné et doit donner encore par la suite des indications intéressantes aux enquêteurs. Ces indications vont des propositions précises de réforme aux simples suggestions. On doit seulement rappeler ici que rien ne remplace les informations que peuvent donner les agents des échelons locaux bien au courant des nécessités pratiques de leur service, soucieux d'en voir améliorer les conditions de fonctionnement ;

d. Les organisations syndicales ont déjà représenté et représenteront encore pour les enquêteurs une source précieuse d'information sur les nécessités d'un service et sur les moyens de le perfectionner ;

e. Les rapports des Corps de contrôle sont à examiner de près. Ils contiennent souvent des indications précieuses — sur le plan local ou général — qui n'ont pas été suivies ni même, parfois, sérieusement examinées par les administrations qu'elles concernent. Ces rapports doivent permettre également de préciser le tableau de la marche des services ; dans la mesure même où ces rapports ne paraîtraient pas présenter d'intérêt, ils amèneront les enquêteurs à se demander si les méthodes d'organisation et de fonctionnement de ces corps de contrôle n'ont pas à être revisées ;

f. Auprès de la Direction du Budget et des Contrôleurs des dépenses engagées les enquêteurs peuvent trouver des indications profitables sur l'aspect financier des problèmes d'organisation administrative (1).

## II. L'EXAMEN « INTERNE ».

L'examen interne d'un service est évidemment le plus important. Il doit être plus ou moins poussé suivant les circonstances.

---

(1) Les enquêteurs disposeront dans l'avenir d'une source supplémentaire d'information, grâce aux travaux des *comités techniques paritaires* institués par la loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 et chargés d'étudier « les problèmes intéressant l'organisation ou le fonctionnement » des administrations ou services où ils seront mis en place.

Dans certains cas les enquêteurs pourront acquérir rapidement la quasi-certitude de l'inutilité ou du peu d'utilité d'un service déterminé. Il n'est alors pas besoin d'une analyse très poussée pour en proposer la suppression. Divers rapports ont déjà été soumis au Comité et adoptés par lui, dans ce sens.

Dans d'autres cas, le service peut être utile, mais les effectifs nettement excessifs par rapport aux méthodes mêmes qui sont en vigueur. Ici aussi un rapport préliminaire peut, sans plus attendre, proposer les réductions nécessaires.

Pour ce travail préliminaire, les enquêteurs ont dû trouver des premières indications dans l'étude de l'évolution des effectifs depuis 1938.

D'une façon plus générale d'ailleurs, l'étude de l'évolution d'une administration, de son rôle et de son organisation peuvent fournir des indications précieuses. Seule cette analyse historique explique certaines particularités auxquelles on ne peut trouver aucun fondement logique. Il y a des phénomènes de survivance dans le domaine administratif comme dans le domaine biologique, des services qui subsistent parce qu'ils ont été utiles à un moment donné, des méthodes qui continuent d'être employées uniquement parce qu'elles répondaient à la structure des services publics sous le Premier Empire ou dans l'Ancienne Monarchie.

Restent les cas — ce sont sans doute les plus nombreux — où un service apparaît au premier examen comme réellement utile et où les effectifs employés ne paraissent pas tout d'abord nettement supérieurs aux besoins, compte tenu, encore une fois, des méthodes employées.

Après avoir procédé à une analyse sommaire, mais précise, de la structure du service, avec l'indication de la répartition des tâches entre les différents bureaux, divisions, etc., avec établissement d'une carte géographique donnant la répartition des circonscriptions, il appartient aux enquêteurs de serrer la réalité du plus près possible. On rappellera ici quelques-unes des méthodes qui ont été ou qui doivent être employées :

a. Une analyse précise du *prix de revient* comparé à l'utilité du service constitue une étude de base indispensable. Dans une note complémentaire des indications sont données sur les différents moyens de déterminer les prix de revient et les rendements. Pour rendre tous les services nécessaires, ces indications doivent être assez précises, comporter notamment une détermination du prix de revient par catégories d'objets produits ou de services rendus d'une part, par établissements ou subdivisions géographiques d'autre part. L'expérience a déjà montré que l'Administration, trop peu familière avec les préoccupations de rendement, ne possédait souvent pas le minimum de renseigne-

ments nécessaires pour fournir les documents de base aux enquêteurs. Les réponses aux questionnaires adressés ont subi des retards. Il appartient aux enquêteurs d'insister à nouveau pour que les documents soient établis avec un minimum de précision et un minimum de diligence. Les retards excessifs auront à être signalés au Comité;

b. *L'analyse des modes opératoires*, c'est-à-dire la décomposition en ses différents éléments des opérations types auxquelles doit procéder un service, la description de toute la filière que suit un document depuis le moment où il est établi jusqu'à son classement définitif, l'examen des opérations auxquelles il donne lieu, du circuit qu'il parcourt, de l'utilisation qui en est faite, etc., analyse complétée par l'indication des délais de transmission, constitue un moyen d'investigations auquel la plupart des enquêteurs ont sans doute eu recours, sur lequel il a paru cependant utile d'attirer l'attention dans une note complémentaire;

c. L'une et l'autre méthodes ne peuvent être fructueuses que si elles s'accompagnent d'études complètes sur le fonctionnement de services locaux. Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, il importe que dans chaque mission plusieurs services départementaux fassent l'objet d'enquêtes détaillées et complètes dont les résultats seront consignés, au fur et à mesure, dans des rapports spéciaux transmis au Comité. Les monographies critiques ainsi rédigées constituent le complément indispensable des études générales. Celles-ci ne peuvent d'ailleurs être entièrement efficaces que si on met en regard des rendements les moins favorables décelés par l'analyse statistique, l'examen des circonstances de fait qui justifient ou qui expliquent les insuffisances et par là même les remèdes que l'on peut y apporter. Pour importantes que soient les études poursuivies auprès des administrations centrales, elles ne devront pas faire négliger les enquêtes en province indispensables à la connaissance réelle d'un service public;

d. On a déjà attiré l'attention des enquêteurs sur la nécessité de se mettre toutes les fois que cela sera possible à la place, non seulement du premier exécutant, mais aussi du public lui-même, afin d'apprécier le prix de revient d'un travail déterminé pour l'ensemble de la collectivité, afin de rechercher les simplifications utiles en même temps que les améliorations favorables à l'Administration. Dans le même ordre d'idées on ne devra pas oublier que les premiers exécutants du travail administratif ce sont souvent les maires et employés des municipalités. Les enquêteurs devront rechercher auprès de celles-ci si le travail qui leur est demandé est plus ou moins astreignant, si les résultats en sont réellement utilisés de façon efficace.



### III. LA MÉTHODE COMPARATIVE.

L'examen d'un service déterminé, pour approfondi qu'il soit, ne saurait suffire. Les enquêteurs, et c'est en cela que leur rôle peut être un des plus utiles, doivent procéder à des comparaisons entre le service qu'ils examinent et d'autres services du même ministère ou d'autres ministères.

Ce travail de comparaison doit porter sur les points suivants :

a. On doit se demander en premier lieu s'il n'y a pas de double emploi entre le travail effectué par deux services différents. D'ores et déjà, certains enquêteurs ont remarqué des anomalies de ce genre;

b. Certains types d'opérations sont faits par des services ou des établissements qui relèvent d'administrations différentes. Un exemple typique ce sont les émissions de valeurs d'État auxquelles peuvent procéder les bureaux de poste, les comptables du Trésor, les succursales de la Banque de France et des établissements de crédit, etc. Le rapprochement de méthodes différentes doit permettre de dégager le système le plus efficace et le moins onéreux;

c. Ainsi peuvent également apparaître les absences ou défauts de liaison entre les différents services.

L'emploi de la méthode comparative suppose l'établissement de liaisons entre les différentes missions. A ce sujet, on se reportera à la note sur la répartition des attributions entre les missions. Le souci d'assurer ces contacts doit être constant chez les enquêteurs.

Ces différents travaux peuvent amener, on le rappellera de nouveau :

— soit à relever des défaillances locales; elles devront

faire l'objet de rapports distincts : certains ont déjà été adressés au Comité, mais en petit nombre seulement;

— soit à proposer la réforme du fonctionnement, de la structure ou de l'organisation des administrations.

De ces propositions découleront des mesures d'économies, celles-ci constituant la suite naturelle des mesures de réorganisation.

Les indications qui précèdent peuvent se résumer de la façon suivante. Aucune méthode n'est suffisante en elle-même; rien ne dispense de l'application soutenue, de la recherche de la précision, de l'analyse attentive, de la vision directe. Rien ne dispense non plus de la perception du défaut principal, du choix entre l'essentiel et l'accessoire, de l'imagination de la réforme efficace.

Des instructions complémentaires précisaient d'ailleurs certaines méthodes ou certains problèmes, ce sont les suivantes :

- le problème des circonscriptions;
- la coordination des enquêtes;
- l'analyse détaillée des modes opératoires;
- la mesure du coût et du rendement;
- le problème de la codification, etc.

Cependant que les enquêteurs recevaient leurs lettres de missions et procédaient aux premiers travaux, le Comité indiquait dans des programmes particuliers les points sur lesquels il paraissait important et urgent que leur attention fût attirée.

A l'heure actuelle, 75 enquêteurs ont été désignés répartis en 25 missions.

Les unes sont chargées de l'examen d'un ministère ou d'un groupe de services; les autres de questions générales communes à toutes les administrations ou à plusieurs d'entre elles.

## DEUXIÈME PARTIE.

### LES PROPOSITIONS DU COMITÉ ET LES QUESTIONS EN COURS D'EXAMEN.

Les propositions soumises au Comité l'ont été à mesure de l'avancement des enquêtes, dans un ordre qui ne pouvait être logique puisqu'il dépendait de multiples considérations influant sur le déroulement des travaux des enquêteurs et du Comité. Celui-ci s'est efforcé cependant de donner une priorité à l'examen de dépenses ou de services d'une importance vitale pour le pays : les dépenses militaires et en premier lieu l'élément dont elles dépendent principalement, c'est-à-dire les effectifs, les dépenses de reconstruction et d'équipement, les services économiques et les méthodes de la répartition.

Les autres questions examinées par le Comité sont regroupées sous la rubrique « Administrations civiles ». Il a paru nécessaire de mettre à part un certain nombre de problèmes communs à tous les ministères ou à un grand nombre d'entre eux, tel celui des locaux administratifs.

Les conclusions du Comité sont donc classées ci-après de la façon suivante :

- I. *Les dépenses militaires;*
- II. *Les administrations civiles;*
- III. *Les dépenses de reconstruction et d'équipement;*
- IV. *Les services économiques et notamment les services chargés de la répartition;*
- V. *Les problèmes généraux d'organisation.*

Il a paru utile, non seulement de reproduire les conclusions adoptées, mais aussi de les replacer dans le cadre général d'examen où elles s'insèrent, de donner des indications sur les questions en cours d'étude et notamment sur les rapports qui seront prochainement discutés par le Comité.

#### § 1. DÉPENSES MILITAIRES.

Deux missions avaient été constituées qui étaient chargées l'une du Ministère des Armées, l'autre du Ministère de l'Armement.

Malgré la structure actuelle qui ne comporte plus cette distinction, les enquêteurs chargés des services de la Défense nationale continuent à travailler plus spécialement les uns dans le domaine qui était celui du Ministère des Armées, les autres dans celui qui appartenait au Ministère de l'Armement.

\*\*

La première de ces missions a fait porter d'abord ses travaux sur les problèmes suivants :

- les effectifs;
- les dépenses de matériel et notamment de matériel automobile;
- les camps d'instruction.

J. H. 716423.

##### I. Les effectifs.

Un rapport préliminaire avait pour objectif de rechercher les principales causes auxquelles il fallait attribuer le dépassement en 1946 des crédits et des effectifs. La réduction progressive des uns et des autres, prévue au début de l'année ne s'était pas en effet opérée suivant le rythme prévu. Il résulte du rapport que calculé sur 11 mois l'excédent moyen des effectifs réels sur les effectifs théoriques s'est élevé à 28.500. Cet excédent est lui-même lié dans une très large mesure à l'incorporation au 15 mai 1946 du demi-contingent 1946.

Ce point étant précisé le Comité a recherché à quelles conditions les effectifs prévus pour 1947 — effectifs évalués par le Gouvernement à 353.000 — pourraient être maintenus à ce niveau moyen. Dans cette première phase de son travail le Comité a donc adopté le chiffre de 353.000 comme une donnée; il se réservait par la suite de rechercher s'il pouvait être réduit.

Il est résulté de l'enquête effectuée que si le service d'un an était maintenu et si le contingent de 1947 était incorporé en mai et novembre sans réduction d'effectif, les dépassements seraient encore plus considérables qu'en 1946.

Dans ces conditions le respect du niveau moyen de 353.000 ne peut être obtenu que par l'une des deux mesures suivantes : réduction de la durée du service ou réduction du nombre des appelés. La majorité du Comité s'est prononcé pour cette seconde solution.

Les conclusions adressées au Gouvernement étaient formulées comme suit :

« Le Comité attire l'attention du Gouvernement sur le rapport ci-joint. Il précise qu'il ne s'agit que d'un rapport préliminaire, le problème des effectifs devant faire l'objet d'enquêtes plus approfondies.

« Ce rapport indique dans quelles conditions ont été dépassés les effectifs prévus en 1946 pour l'Armée de terre, et par conséquent les crédits budgétaires.

« En 1947, sur les bases actuelles, il faut reconnaître la certitude d'un dépassement d'effectifs plus considérable encore, par rapport aux effectifs de 353.000 prévus jusqu'à présent. Il importe que les décisions nécessaires soient prises sans tarder.

« Le Comité insiste sur le fait que le problème des effectifs n'a pas seulement un aspect budgétaire. L'insuffisance de main-d'œuvre actuelle ou prévue risque en effet de freiner, dans le courant de 1947 une production encore très insuffisante par rapport aux besoins de la Consommation, de la Reconstruction et de l'Équipement.

« L'une des solutions possibles consisterait à réduire la durée effective du service. Le Comité se rallie dans sa majorité à l'autre solution qui consiste à réduire le volume du contingent par des exemptions familiales et professionnelles et par une sélection physique plus rigoureuse pour les raisons suivantes :

« Le système envisagé, s'il lèse en apparence l'égalité de tous devant la conscription, peut être assorti de modalités telles qu'un service national, économique ou militaire, soit effectivement imposé à tous.

« Il permet de faire l'économie d'une instruction militaire que la plupart des spécialistes industriels n'auront jamais à utiliser sur les champs de bataille.

« Il permet de donner à chaque contingent réduit une instruction militaire complète qu'un service écourté risquerait de compromettre.

« Il évite l'alternance des sureffectifs et sous effectifs, variations de nature à entraver chaque année, pendant plusieurs mois l'accomplissement des missions confiées à l'armée.

« Mais quelle que soit la solution que choisira le Gouvernement, le Comité central d'Enquête, unanime, estime qu'il est urgent d'en préciser dès maintenant les détails, d'en

imposer et d'en contrôler l'application dès l'ouverture de l'exercice 1947 » (1).

\*\*\*

Une deuxième phase du travail des enquêteurs et du Comité devait consister à discuter le chiffre même de 353.000. Ce chiffre résulte évidemment de l'addition de effectifs nécessaires pour remplir les différentes missions assignées à l'Armée, missions qui peuvent se décomposer comme suit :

Métropole ;

Occupation en Allemagne et en Autriche ;

Afrique du Nord ;

Indochine ;

Autres territoires d'outre-mer ;

Missions spécifiques de la gendarmerie et de la garde mobile.

L'étude des effectifs nécessaires à ces différentes missions devait donc précéder l'appréciation de l'effectif global de l'armée.

En ce qui concerne l'Allemagne, la mission des armées a attendu qu'une étude fut faite par la mission des Affaires allemandes sur les effectifs nécessaires pour faire face aux besoins propres de l'occupation. Il est résulté de cette enquête que cette mission pouvait être assurée avec des effectifs très inférieurs aux chiffres actuels, ceci ne préjugant pas — sauf pour certaines unités — de la question de savoir s'il valait mieux faire stationner en Allemagne, dans la métropole ou ailleurs, les troupes nécessaires pour d'autres missions.

L'enquête de la mission des Affaires allemandes a été suivie des propositions suivantes du Comité :

« Le Comité d'Enquête transmet au Gouvernement les rapports suivants :

« 1° Une note relative au coût et rendement de l'occupation française en Allemagne ;

« 2° Une note relative au coût des Français résidant dans notre zone d'occupation en Allemagne ;

« 3° Une note relative à l'occupation militaire en Allemagne.

« Il résulte des deux premières notes que l'équilibre de la balance commerciale de la zone présente et présentera des difficultés considérables et que les dépenses effectuées dans la zone française d'occupation sont susceptibles de coûter aussi cher — sur le plan économique comme sur le plan financier que si elles étaient effectuées en France.

« Sans doute, du point de vue budgétaire ces dépenses sont-elles souvent inférieures aux dépenses correspondantes effectuées en France. Mais en raison des transferts, des

(1) Conclusions notifiées le 15 janvier 1947.

dépenses qui ne figurent pas au budget, sont en partie à la charge du Trésor. En outre, sur le plan économique (1), ce qui est prélevé au profit des services ou troupes d'occupation diminue dans une mesure appréciable les possibilités d'exportation, rend donc plus difficile un équilibre de la balance commerciale dont le déficit est en définitive à la charge de la France.

« C'est dire l'importance que présente l'étude des effectifs militaires nécessaires à l'occupation.

« Quel que soit le volume des effectifs qu'il sera jugé utile de faire stationner en Allemagne, il importe en effet de discerner quelle est la part de ces effectifs qui est nécessaire à leur mission propre et quelle est la part que l'on peut considérer comme disponible pour d'autres missions. L'appréciation de l'ensemble des effectifs nécessaires — quelle que soit leur répartition géographique, dans la métropole, dans les territoires d'outre-mer, en Allemagne — en dépend.

« Or, il résulte de la troisième note relative à l'occupation militaire en Allemagne que l'importance et la composition de ces forces ne répondent pas à leur mission dans la mesure où celle-ci consiste à assurer, le maintien de l'ordre. Il est même nécessaire d'insister sur ce fait que les troupes malgré leur nombre ne seraient pas à même de faire face dans de bonnes conditions à telle éventualité qui pourrait se produire.

« Dans ces conditions, le Comité est amené à constater que la mission du maintien de l'ordre serait mieux assurée avec des effectifs très inférieurs aux effectifs actuels si l'on procédait à une modification profonde de la composition des forces françaises en territoire occupé.

« L'idée maîtresse de ce projet est de confier la tâche essentielle à la Gendarmerie qui paraît être l'arme la mieux adaptée à sa mission; en outre le maintien d'une division blindée modifiée dans sa composition et renforcée dans ses effectifs, répondrait à un souci de prudence supplémentaire ainsi qu'à diverses autres considérations.

« A ces conditions la mission du maintien de l'ordre en Allemagne pourrait être assurée avec des effectifs militaires réduits à 45.000 hommes environ — gendarmerie, aviation et services compris — au lieu de 90.000. Le maintien d'un effectif supérieur ne correspondrait pas aux besoins propres de l'occupation.

« Le Comité appelle l'attention du Gouvernement sur l'importance de la réforme qui peut être ainsi réalisée » (2).

Compte tenu de ces indications et de celles qu'ils ont recueillies eux-mêmes sur les autres missions de l'armée,

(1) Pour certains établissements ou services il est possible que le maintien en Allemagne entraîne des économies sensibles, l'école d'artillerie, certains services de matériel par exemple.

(2) Conclusions notifiées le 26 février 1947.

les enquêteurs présenteront prochainement un deuxième rapport sur les effectifs.

Il va de soi que de nombreuses questions resteront à examiner. Les effectifs de la *gendarmerie et de la garde mobile* font l'objet d'une enquête particulière. Il est résulté en effet d'un premier rapport sur la garde mobile qu'il était nécessaire de compléter cet examen par l'étude comparée de la gendarmerie et de la garde mobile.

De même l'importance des services et des états-majors, la possibilité de réaliser certaines fusions feront l'objet d'un examen ultérieur par le Comité.

En ce qui concerne plus particulièrement l'armée coloniale, le problème de son autonomie et en tout cas le problème de l'autonomie de l'intendance de l'armée coloniale seront prochainement examinés par le Comité, à la suite d'une étude en cours de la mission de la France d'outre-mer.

## II. Les dépenses de matériel.

Deux rapports ont fait l'objet d'une première discussion.

A la suite d'un premier examen, le Comité a demandé les plus importantes; les automobiles et l'essence. Ces dépenses dépendent à la fois du nombre de véhicules, de l'importance de la consommation et du fonctionnement du service des essences.

A la suite d'un premier examen, le Comité a demandé à l'enquêteur comme aux services intéressés de lui fournir des informations complémentaires. Il sera sans doute à même d'adopter prochainement des conclusions sur les économies réalisables dans ce domaine.

B. Régime financier des Corps de troupe. — Le Comité a estimé qu'il y avait lieu de rétablir un régime forfaitaire propre à limiter les dépenses des Corps de troupe tout en les intéressant aux résultats de leur gestion. Les modalités mêmes de ce retour au régime des masses seront précisées dans une prochaine séance du Comité.

\*\*\*

## III. Les camps d'instruction.

Une étude spéciale a été effectuée sur les dépenses résultant de l'installation et du fonctionnement de camps d'instruction. Un rapport sera prochainement présenté au Comité.

\*\*\*

## IV. Le personnel civil des ministères militaires.

Cette question est mentionnée pour mémoire, l'étude correspondante venant seulement d'être entreprise.

\*\*\*

## L'ARMEMENT.

Le travail de la mission compétente s'est trouvé retardé par suite de diverses circonstances. Cette mission vient d'être renforcée par l'adjonction des deux enquêteurs déjà chargés de l'aéronautique civile et d'Air-France. Ainsi les questions d'aviation pourront être examinées en ce qui concerne à la fois la construction et l'utilisation. Déjà en

ce qui concerne l'examen de diverses questions relatives l'organisation et au fonctionnement de la Compagnie Air France, le Comité avait attiré l'attention du Gouvernement sur l'intérêt de régler d'urgence le problème de l'utilisation de certaines catégories d'appareils (Latécoère 633). Il s'était associé également à la proposition de l'enquêteur tendant à ce que dans tous les cas la mise en fabrication d'un matériel n'intervienne qu'après contrat passé entre la Compagnie Air-France et les services techniques intéressés et comportant de la part de la Compagnie Air-France un engagement précis d'utilisation.

## § II. LES ADMINISTRATIONS CIVILES.

Les travaux du Comité et des enquêteurs peuvent être classés en trois catégories :

La première concerne la liquidation d'organismes ou de services dont la création ou l'extension sont le fait de la guerre ou de l'occupation et dont par suite on peut envisager la suppression ou la réduction.

La seconde comprend les subventions, dépenses dont la réduction offre par rapport à d'autres certaines facilités de réalisation.

La troisième comporte les réorganisations de services.

### I. Liquidation ou réduction de services ou de dépenses dont la création ou l'extension sont le fait de la guerre ou de l'occupation.

Dans le domaine civil, comme dans le domaine militaire, un effort de « reconversion » est nécessaire. Certains services, certaines dépenses ont été créés soit par suite de l'état de guerre, soit comme une conséquence du fait de l'occupation et de la disparition du régime parlementaire.

On doit citer en première ligne, comme particulièrement typique le **Ministère de l'Information**. Une étude minutieuse des services qu'il comprend a conduit le Comité à constater que d'ores et déjà, en raison de la création du Centre national du Cinéma et du décret du 16 septembre 1946 chargeant M. JOYE de préparer le regroupement des services chargés des relations culturelles avec l'étranger, le ministère allait être privé de deux de ses éléments organiques essentiels.

D'autres services ont paru pouvoir être réduits ou supprimés; les conclusions du Comité reproduite ci-après en donnent la liste :

#### 1° LA DIRECTION DE LA DOCUMENTATION-DIFFUSION.

##### A. Direction proprement dite.

1° Cette direction devrait développer son rôle de coordination avec les différents ministères et faire davantage

*appel pour la rédaction de ses études aux services compétents de ces ministères, notamment au Ministère des Affaires étrangères et au Sous-Secrétariat d'État aux affaires allemandes.*

2° *Les crédits devraient être maintenus dans une limite étroite et ne dépasser sur aucun chapitre ceux du budget de 1946, la direction ayant la faculté de rétablir à son profit le montant des abonnements souscrits à ses publications.*

3° *La publication de la Revue hebdomadaire de la presse régionale est à supprimer.*

4° *La fréquence de parution des bulletins de presse des pays secondaires est à diminuer.*

5° *La publication des brochures, des communiqués graphiques, des actualités photographiques doit être arrêtée.*

6° *Dès lors, le service de photographie de la direction doit être supprimé et le fonds de clichés et d'épreuves serait à verser dans des conditions à étudier au Cabinet des Estampes, à la Bibliothèque nationale ou au Service des Archives photographiques d'Art et d'Histoire.*

7° *Le bureau des expositions doit également disparaître, si, comme le Comité en émet le vœu, l'inscription de crédits pour les expositions de propagande de toute nature est totalement interdit au budget général.*

8° *Les mesures précédentes (§ 5, 6, 7 et 8) entraînent la suppression du poste de sous-directeur de la documentation, d'une vingtaine d'agents de cette sous-direction, enfin le rattachement direct à la direction du personnel conservé.*

9° *La location de la rue du Bouloi devrait être résiliée.*

10° *La comptabilité des centres de documentation d'Alsace-Lorraine devrait être intégrée à la comptabilité générale du département ministériel de rattachement, toutes réserves étant faites, d'ailleurs sur le principe même de l'existence de ces centres qui feront ultérieurement l'objet d'une enquête sur place.*

## B. Service des Informations françaises.

Ce service ne devrait plus comprendre autour du chef de service et de son adjoint que trois petits bureaux à effectifs très réduits, savoir : un bureau des informations officielles, un bureau des conférences de presse et un bureau des liaisons avec la presse et de facilités.

Cette réforme entraînerait le départ de trente-quatre agents sur cinquante-deux.

## C. Service de la Presse étrangère.

Ce service de trente agents est à supprimer.

Seuls, trois ou quatre agents pourraient être conservés et rattachés au service des Informations, avec mission d'assurer les liaisons et l'octroi de facilités à la presse étrangère.

D. La direction de la Documentation et les services qui en dépendent semblent pouvoir être rattachés au Secrétariat général de la Présidence du Conseil.

## II. LA DIRECTION DES SERVICES DE PRESSE.

1° Le personnel de cette direction temporaire semble pouvoir être diminué d'une dizaine d'unités.

2° Son rattachement au Secrétariat général de la Présidence du Conseil semble possible.

## III. LES SERVICES RÉGIONAUX DU MINISTÈRE DE L'INFORMATION.

Les agents de ces services, qui doivent être placés sous l'autorité du directeur de la presse, peuvent être ramenés de cent dix à quarante et leur mission devra prendre fin au plus tard à la fin de 1947.

## IV. LE SERVICE JURIDIQUE ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE.

Ce service pourrait également être transféré au Secrétariat général de la Présidence du Conseil, ce dernier ne possédant pas l'armature budgétaire et comptable nécessaires à la prise en charge des directions énumérées ci-dessous.

Mais les économies qui suivent seraient à réaliser :

1° Au service juridique proprement dit peut être supprimé le bureau des enquêtes et renseignements, soit neuf agent;

2° Le bureau des contrôles comptables doit suivre le sort de la direction générale du cinéma et disparaître avec elle;

3° Le bureau des services extérieurs doit se séparer de deux agents et être supprimé ensuite lors de la disparition des services régionaux du ministère;

4° Deux unités peuvent être retranchées au bureau des commandes et marchés, et deux autres à la régie d'avances;

J. H. 716423.

5° Le tiers de l'effectif des deux bureaux du personnel et du budget peut être immédiatement supprimé, ainsi qu'un second tiers au 1<sup>er</sup> juillet prochain;

6° Enfin sont à licencier les deux tiers des agents des services généraux et les cent soixante-neuf auxiliaires qui en dépendent.

A la suite de l'ensemble de ces mesures, celles qui avaient été décidées et celles qui viennent d'être proposées, les services qui subsisteront à l'Information ne justifieront plus l'existence d'un Département ministériel distinct.

Aussi le Comité ne peut-il que conclure à la disparition du Ministère de l'Information, et, par voie de conséquence, à la disparition du bureau du Cabinet et à celle de l'Inspection générale; enfin, au rattachement à la Présidence du Conseil des services conservés, dans les conditions déterminées ci-dessus.

Ces mesures entraîneraient, par suite du regroupement des services, le licenciement d'environ deux cents agents contractuels ou auxiliaires, l'évacuation de l'immeuble de l'avenue de Friedland, enfin, une économie budgétaire d'environ 100 millions de francs.

Enfin, la Radiodiffusion française pourrait sans inconvénient relever directement du Président du Conseil ou du Secrétaire d'État à la Présidence du Conseil.

En ce qui concerne les mesures d'exécution :

1° Le Comité estime que les compressions d'effectifs qui résulteraient des mesures proposées devraient s'effectuer dans le cadre général des services de l'Information, et non par le renvoi pur et simple du personnel des bureaux supprimés;

2° La précarité du statut des agents contractuels des services conservés risque d'entraîner le départ des meilleurs d'entre eux. Cette question pourrait être soumise à la Direction de la Fonction publique.

Le Comité se réserve enfin expressément d'examiner ultérieurement, après les transferts des anciens services de l'Information à d'autres Départements ministériels, si de nouvelles réductions ou réformes pourraient alors lui sembler nécessaires (1).

Le Comité a demandé à son enquêteur de poursuivre, en liaison avec les autres missions, l'étude du regroupement et de la coordination des services d'information. Ce travail se poursuit. D'ores et déjà le Comité à la suite d'un rapport de la mission de la France d'Outre-mer a proposé la suppression du Service de l'Information de ce ministère (2).

(1) Conclusions notifiées le 4 décembre 1946.

(2) Voir *infra* les premières conclusions sur l'Administration centrale du Ministère de la France d'outre-mer.

On mentionnera brièvement en raison de son peu d'importance le service de liquidation des chantiers de jeunesse. Le Comité a proposé que soit dissout dès maintenant ce service, sous réserve de diverses mesures transitoires. Il demande en outre qu'un contrôle financier soit exercé sur les opérations qui ont été effectuées (1).

C'est à la préparation de la guerre que l'on doit l'existence en France d'une *main-d'œuvre indochinoise*, qui est à l'heure actuelle la source de dépenses considérables. Le Comité a pris à ce sujet les conclusions suivantes :

« Le Comité saisi d'un rapport sur le problème de la *main-d'œuvre indochinoise en France*, attire l'attention du Gouvernement sur l'aspect à la fois humain et financier du problème évoqué dans ce rapport.

« Il ne lui paraît pas possible de retenir contre leur gré ces travailleurs dont le maintien représente d'ailleurs des dépenses considérables, sans utilité économique appréciable.

« Il croit devoir insister pour qu'un effort considérable soit fait en vue d'assurer dans un délai maximum d'un an, leur rapatriement.

« Il ne s'agit, en réalité, que de doubler la cadence d'un rapatriement dont le principe même a été admis et qui ne porte au total que sur une dizaine de milliers d'hommes.

« Le Comité propose également une réduction corrélative de moitié des prévisions de crédits arrêtés par le Ministère des Colonies, en ce qui concerne les frais d'encadrement et d'entretien des travailleurs indochinois » (2).

L'économie réalisable serait de l'ordre de plusieurs centaines de millions.

On pourrait faire rentrer dans la catégorie des services amplifiés par la guerre et le régime de Vichy les services de police. Mais le régime antérieur à la guerre pouvait lui-même faire l'objet de réformes. Cette question sera donc évoquée plus loin.

\*\*\*

## II. Les subventions et avances.

1° Les subventions aux associations de prisonniers, déportés et requis ainsi qu'à l'Office national des Anciens Combattants ont donné lieu aux conclusions suivantes :

« 1° Le Comité propose de ne maintenir les subventions de fonctionnement aux Associations de Prisonniers, Déportés et Requis qu'à titre transitoire, et d'en limiter le montant à 40 millions (y compris les 6 millions de subventions à l'U. F. A. C.) ;

2° Le Comité propose de limiter à 25 millions le crédit destiné au renforcement de l'effectif en assistantes sociales

et auxiliaires de l'Office national compte tenu du fait que les Offices départementaux disposent déjà de 80 assistantes sociales et que les demandes d'auxiliaires ne paraissent pas entièrement justifiées ;

« 3° En ce qui concerne « les fonds sociaux » répartis jusqu'à présent par les fédérations et qui doivent l'être désormais par les Offices départementaux, le Comité a constaté le manque d'éléments précis sur les conditions dans lesquelles ces secours avaient été distribués. Compte tenu de l'incertitude des renseignements fournis, le Comité estime que le crédit global pourrait être réduit à 200 millions, chiffre qui devra être révisé lorsque les éléments d'appréciation plus précis seront présentés » (1).

2° Le développement des subventions tient dans une certaine mesure à l'existence d'établissements industriels et commerciaux déficitaires faute d'avoir modifié leur organisation ou réajusté leur tarif. Dans certains cas l'État se trouve ainsi amené à fournir des secours pour des services que les usagers devraient payer intégralement. Une première conclusion a été adoptée en ce qui concerne les lignes aériennes. Le Comité a adopté à leur sujet les conclusions suivantes :

« Le Comité estime que l'existence de lignes intérieures métropolitaines déficitaires n'est pas compatible avec les circonstances économiques et financières actuelles. Il souligne à cet égard, la nécessité d'établir en permanence, un prix de revient par ligne exploitée » (2).

3° Un des ministères où les subventions ont toujours tenu une place importante, c'est le Ministère de l'Agriculture. Une catégorie nouvelle de subventions est récemment apparue, les subventions aux Offices agricoles. Une étude a été effectuée et un rapport établi sur cette question qui sera prochainement discutée par le Comité. L'examen de l'ensemble des subventions du Ministère de l'Agriculture, étroitement liées à la politique agricole et à ses méthodes se poursuit d'autre part.

D'autres catégories de subventions sont actuellement à l'étude (subventions à la Croix-Rouge et à l'Entr'aide française par exemple).

\*\*\*

De même que des subventions, des avances peuvent venir en aide — mais à titre temporaire — à certains organismes. Le Comité a confié à une mission particulière l'examen des comptes spéciaux du Trésor. Le premier rapport porte sur le compte d'avances du Trésor destiné à permettre à l'Administration des Domaines de fournir à concurrence d'un plafond de 600 millions les fonds de roulement nécessaires pour

(1) Conclusions notifiées le 16 janvier 1947.

(2) » » 23 novembre 1946.

(1) Conclusions notifiées le 16 janvier 1947.

(2) » » 24 décembre 1946.

continuer l'exploitation et payer les salaires arriérés des entreprises tant françaises qu'étrangères placées sous séquestre ainsi que des entreprises confisquées pendant la période transitoire où leur gestion devait être assurée par cette administration. En 1947, les besoins dont il s'agit devaient être considérés comme nettement amoindris.

Le Comité a conclu en conséquence qu'il était souhaitable que le plafond prévu pour de telles avances fut désormais ramené à 50 millions (1).

### III. Réorganisation de services.

Il paraît difficile de classer des études et propositions aussi variées que les services mêmes qu'elles concernent.

Le Comité n'a pas toujours mis en première urgence l'étude des Administrations centrales car l'examen des réformes qui y sont réalisables dépend de la connaissance préalable de l'activité des services extérieurs qu'elles sont chargées d'animer et de coordonner. Cependant dans deux cas il a été amené à formuler des propositions.

La création du **Ministère des Arts et Lettres et de la Jeunesse** a conduit le Comité à attirer l'attention du Gouvernement sur les conclusions suivantes :

*« La création du Ministère des Arts et des Lettres et de la Jeunesse, soulève un certain nombre de questions sur lesquelles il a paru nécessaire et urgent d'attirer l'attention du Gouvernement de façon à permettre de poursuivre ou d'accentuer un effort de réorganisation et d'économie. Sans préjuger de propositions plus importantes qui seront faites après examen complet des services intéressés, le Comité croit devoir attirer dès maintenant l'attention sur les points suivants :*

#### 1° Service de la Jeunesse

*« Il résulte de la note sommaire ci-jointe que l'action des organismes qui s'occupent de la Jeunesse est étroitement liée aux activités exercées dans le domaine de l'Éducation physique et que la liaison des problèmes doit se traduire sur le plan de l'organisation administrative. Un effort a été prononcé dans ce sens puisque le Ministère de l'Éducation nationale a commencé à réaliser la fusion souhaitée par l'Assemblée Constituante en réunissant les services extérieurs de la Direction de la Jeunesse et de la Direction de l'Éducation physique aux échelons régionaux et départementaux. Cet effort demandera sans doute à être accentué et le Comité présentera ultérieurement des propositions dans ce sens. La « dislocation » des services de la Direction générale de l'Éducation physique, de la Jeunesse et des Sports risquerait de compromettre les mesures déjà réalisées ainsi que celles qui pourraient être entreprises dans la suite.*

(1) Conclusions notifiées le 27 février 1947.

#### 2° Direction générale de l'Architecture.

*« Le Comité présentera ultérieurement des propositions en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des services qui dépendent de la Direction générale de l'Architecture. La note sommaire ci-jointe a seulement pour objet de préciser certaines économies réalisables dès maintenant, sans préjuger d'autres réformes. Il paraît superflu de rappeler l'augmentation des cadres et des effectifs survenue depuis 1938. Même en tenant compte d'une augmentation des attributions, le Comité estime désirable de ramener la Direction générale de l'Architecture à la structure suivante : Un directeur de l'Architecture assisté d'un chef de service, plus spécialement chargé des monuments historiques et de deux sous-directeurs.*

*« La direction ainsi définie pourrait être soit une direction autonome, soit une direction rattachée à la Direction générale des Arts et Lettres. Le Comité, dans sa majorité propose cette deuxième solution. Il considère d'ailleurs que ce rattachement doit être provisoire, l'ensemble de la question sera reprise dans le cadre d'une étude générale sur l'architecture et l'urbanisme.*

#### 3° Direction générale des Arts et des Lettres.

*« La création du Ministère des Arts et des Lettres pourrait être l'occasion de réaliser dès maintenant certaines économies qui, ici encore, ne préjugent pas de réformes plus profondes qui seront proposées ultérieurement.*

*« La Direction des Bibliothèques et la Direction des Archives doivent rester rattachées au Ministère de l'Éducation nationale, le Comité propose en conséquence de réaliser de façon organique la fusion qui actuellement existe en fait, d'une part entre les postes de Directeur des Bibliothèques et d'Administrateur de la Bibliothèque nationale, d'autre part entre le poste de Directeur des Archives, devenu Directeur d'Administration centrale et celui de Directeur des Archives nationales. En ce qui concerne les autres directions qui n'existaient pas avant la guerre, le Comité propose dès maintenant les mesures suivantes :*

*« a. Suppression du poste de sous-directeur à la Direction des Spectacles;*

*« b. Suppression du service des Lettres.*

*« Les attributions de celui-ci seraient transférées à la Direction des Spectacles dont le titre deviendrait Direction des Théâtres, de la Musique et des Lettres, sans augmentation bien entendu du nombre actuel des bureaux de la Direction des Spectacles.*

*« Cette direction ainsi organisée, serait à même de traiter sous l'angle artistique le problème posé par la radiodiffusion et le cinématographe. Des propositions ultérieures seront formulées sur ce point;*



« c. Suppression d'un poste de sous-directeur à la Direction des Arts plastiques dont le nombre de bureaux demeurerait inchangé, sous réserve de propositions ultérieures du Comité » (1).

En ce qui concerne la **France d'outre-mer** l'examen de l'Administration centrale a conduit les enquêteurs à proposer la réforme suivante :

« Indépendamment de l'étude d'ensemble de l'Administration centrale de la France d'outre-mer, à laquelle il sera procédé ultérieurement, le Comité à la suite de l'examen d'un rapport sur la Direction du Plan et le Service de l'Information adopte les conclusions suivantes :

#### DIRECTION DU PLAN.

« Le Comité constate une insuffisance de liaison entre la Direction du Plan et les Directions techniques intéressées du Ministère de la France d'outre-mer. Il estime que la coordination nécessaire serait facilitée :

« 1° Par un Comité des directeurs intéressés à l'élaboration et à l'exécution du Plan ;

« 2° Par un élément permanent susceptible d'assurer les travaux d'animation et de synthèse nécessaires à la préparation du Plan et d'en contrôler l'exécution.

« Étant donné l'importance du Plan pour l'avenir des territoires français d'outre-mer, cet élément permanent doit jouer un rôle considérable.

« Il pourrait être constitué soit par un service ou une direction du Plan, mais à condition que la coordination de cet organisme et des directions du Ministère soit mieux assurée, soit par un secrétaire général, assisté du directeur ou du chef du service du Plan. Le Comité se réserve d'ailleurs de reprendre l'examen de cette question lorsque le plan de la France d'outre-mer sera établi et approuvé. De toutes manières, l'élément permanent chargé du plan devrait être allégé des techniciens que comprend l'actuelle direction du Plan, il doit pouvoir compter en effet, pour toutes les questions techniques, sur le concours et la collaboration des services intéressés, mais il ne doit pas en sens contraire, être conduit à se substituer à eux.

#### SERVICE DE L'INFORMATION.

« Le Comité constate que le service de l'Information au Ministère de la France d'outre-mer assume plusieurs missions bien distinctes :

« 1° Rapport avec la presse quotidienne ou périodique, tant par des contacts personnels avec les journalistes et par l'octroi de subventions, que par l'envoi d'un bulletin quotidien ronéotypé ;

« 2° Rédaction d'un bulletin périodique donnant des nouvelles métropolitaines et coloniales et diffusion de ce bulletin dans l'ensemble de l'Union française.

« Il estime :

« a. Que la première de ces missions ressortit normalement à l'activité d'un ou plusieurs attachés du Cabinet du Ministre.

« Le bulletin quotidien serait supprimé et le Cabinet ferait diffuser les nouvelles essentielles sous forme de communiqués.

« b. Que le bulletin périodique actuel devrait être également supprimé. Les articles dont la publication est nécessaire seraient insérés selon leur nature soit dans le « Notes documentaires et études », soit dans les « Cahiers français d'information » édités par la direction de la Documentation de l'ancien Ministère de l'Information.

« Leur diffusion devrait en conséquence être assurée, sous une forme commerciale, à l'ensemble des destinataires de la direction de la Documentation et à ceux de l'actuel service de l'Information de la France d'outre-mer.

« c. Que la rédaction de ces articles pourrait être assurée avec la collaboration de quelques agents provenant du service de l'Information de la France d'outre-mer et en liaison avec les directions intéressées du Ministère et avec l'Agence économique des Colonies.

« Le service actuel de l'Information au Ministère de la France d'outre-mer pourrait en conséquence être supprimé » (1).

\*\*\*

**L'occupation en Allemagne et en Autriche** a eu pour conséquence la création d'une administration nouvelle. Le Comité s'est attaché en premier lieu à faire cesser ou du moins à réduire des errements préjudiciables sinon directement au Budget, du moins au Trésor, les transferts abusifs de marks. Il a cru utile d'appuyer une proposition de réforme dont les services avaient reconnu la nécessité et qu'ils avaient préparée, afin d'éviter qu'une mesure indispensable ne soit rejetée ou différée dans son application, **la création d'un franc d'occupation**. Cette réforme a effectivement été réalisée (2).

Les enquêteurs ont d'autre part consacré un certain temps à l'examen des effectifs militaires nécessaires à l'occupation (voir *Supra*). L'étude des économies réalisables dans les administrations civiles de la zone française est en cours.

Un examen préliminaire de l'Administration française à Berlin a donné lieu aux conclusions suivantes du Comité :

(1) Conclusions notifiées le 11 mars 1947.

(1) Conclusions notifiées le 26 mars 1947.

(2) » » 10 décembre 1946.

### 1° Cabinet du général G.F.C.C.

« La suppression du Secrétariat général doit être complétée par une limitation du rôle du Cabinet dont le travail à l'heure actuelle, double en partie celui des chefs des Divisions.

« Le Comité propose donc de supprimer la section organisation, la section études, de réduire les effectifs de la section liaison et du Cabinet.

« Il doit en résulter une réduction du chiffre total des administrateurs et attachés de 29 (effectifs budgétaires de 1946) à 15, et du chiffre total des auxiliaires de 44 (1) [effectifs budgétaires 1946] à 35.

### 2° Gouvernement militaire de Berlin.

Le Comité demande d'ores et déjà la fusion du G.M.B. et du G.F.C.C. et insiste sur la nécessité de subordonner les services du premier organisme à ceux du second, en vue d'en améliorer le fonctionnement et d'en réduire le coût. Une telle fusion doit permettre en effet de supprimer le poste du général G.M.B. et entraîner par là-même la disparition du Cabinet de la mission militaire et du Secrétariat général de ce dernier.

### 3° Secrétariat allié.

« Le Comité estime essentiel de regrouper dans un corps unique tous les agents administratifs chargés dans les divers services de l'interprétariat.

#### « 4° Division Affaires intérieures :

##### « Section Administration civile.

« Le Comité propose la suppression de trois administrateurs ou attachés. Il émet le vœu que l'on mette à la disposition de ce service un membre du Conseil d'État ou du parquet.

#### « 5° Division Justice.

« Le Comité signale au Gouvernement l'intérêt d'affecter à cette division des juristes particulièrement qualifiés sans pour cela renforcer l'effectif budgétaire des administrateurs et attachés.

#### « 6° Service Personnel, Matériel, Budget.

« Le Comité demande que la réorganisation entreprise de ce service dont le rendement est actuellement défectueux soit activement poursuivie dans le sens des observations mentionnées au rapport.

#### « 7° Problèmes relatifs au Personnel.

« Le Comité souhaite que les réductions d'effectifs ne soient pas opérées grâce aux démissions des meilleurs éléments des services, mais par le licenciement des agents les

moins aptes à leurs fonctions, ce qui suppose, en tout état de cause, le maintien d'un véritable recrutement des cadres.

« 8° Bien qu'il ne s'agisse pas de Services de Berlin, sous réserve d'un nouvel examen, le Comité demande que le Conseiller politique du Général commandant en chef n'ait pas auprès de lui des cadres correspondants à ceux d'une ambassade mais seulement la suite convenable pour un fonctionnaire de son rang et le secrétariat nécessaire à l'accomplissement de sa tâche.

« Dès maintenant, le Comité propose donc en particulier la suppression des postes de Conseiller économique et de Conseiller culturel » (1).

\*\*

Parmi les dépenses administratives où il fallait rechercher à la fois une économie de personnel et un gain de temps par une **simplification de formalités** nombreuses figurent notamment les suivantes : **la liquidation et le paiement des pensions** donnent lieu à de multiples formalités, dont on a recherché à réaliser la simplification. En dehors du problème général ainsi posé, dont la solution demande des études approfondies, le Comité a cru devoir retenir une réforme partielle qui concerne les **pensions militaires fondées sur l'invalidité et le décès**. Les conclusions adoptées sont les suivantes :

« Indépendamment des simplifications de barème, question qui fera l'objet de propositions ultérieures, le Comité central d'Enquête attire l'attention du Gouvernement sur la multiplicité des titres de payement qui peuvent être remis aux intéressés :

« En dehors du carnet d'allocation provisoire d'attente ou du carnet de pension principale, un carnet d'allocation aux grands invalides, un carnet d'allocation aux grands mutilés, un carnet d'indemnité de soins aux tuberculeux, un carnet par enfant pour les majorations d'enfants afférentes à l'allocation aux grands invalides, etc.

« Ce système est à la fois illogique, incommode et coûteux.

« Il est illogique puisque le droit, la validité et les échéances des allocations et de la pension principale sont les mêmes ;

« Il est incommode, car il conduit à une division des services correspondant à chaque catégorie d'allocation et par suite à des mouvements constants de dossiers.

« Il en résulte un rendement moins efficace du personnel chargé de la liquidation du payement, du contrôle ou du renouvellement de titres plus nombreux.

« A ces dépenses de personnel s'ajoutent évidemment les dépenses d'imprimés inhérentes à la complexité des titres de payement.

(1) Les chiffres qui sont prévus pour le budget de 1947 sont respectivement 24 et 42.

(1) Conclusions notifiées le 24 décembre 1946.

« Le Comité propose donc les mesures suivantes :

« 1° Au stade de la section départementale des pensions :

« a. Confection d'un livret unique pour :

« — l'allocation provisoire d'attente ;

« — l'allocation aux grands invalides ;

« — l'allocation aux grands mutilés.

« b. Confection d'un autre livret unique pour les majorations d'enfants afférentes aux enfants d'une même famille, tant en ce qui concerne les majorations normales de la loi de 1919 que les majorations se rapportant à l'allocation aux grands invalides.

« 2° Au stade de la concession de pension par le Ministère des Finances :

« a. Inscription sur le livret de pension des allocations aux grands invalides et aux grands mutilés.

« b. Inscription sur un livret unique de toutes les majorations pour enfants concernant les enfants d'une même famille.

« 3° Pour les raisons exposées au rapport, le livret d'indemnité de soins aux tuberculeux doit rester en dehors de l'unification.

« En ce qui concerne les détails et les conditions d'application de la réforme le Comité renvoie au rapport. Il reconnaît cependant les difficultés que présentera l'unification des livrets présentement entre les mains des intéressés. Des mesures transitoires pourront être prises pour échelonner dans le temps l'unification de ces livrets sans surcharger les services de la Dette publique » (1).

**Les naturalisations** demandent des formalités et des délais souvent excessifs.

Eu raison de l'importance de cette question son étude a été accordée par priorité. Les conclusions suivantes ont été adoptées :

« Le Comité estime que les nécessités auxquelles doit répondre désormais une politique de naturalisations ne sont pas compatibles avec une procédure lente et compliquée. Le souci d'intégrer à la nation tous les étrangers qui peuvent être pour la France un apport utile doit conduire à l'élimination de formalités substantielles ou onéreuses pour les candidats éventuels sans profit suffisant pour le Trésor. En ce sens certaines mesures peuvent être adoptées dès maintenant sans préjudice d'une refonte future du système actuel d'admission à la nationalité française.

« Les mesures à envisager concernent d'une part la procédure d'instruction, d'autre part l'organisation des services centraux.

« I. S'agissant de la Procédure d'Instruction on peut concevoir les mesures suivantes :

« A. Dans le cadre de l'organisation et des méthodes

administratives actuelles, des mesures de détail pourraient accroître la rapidité et l'efficacité de ladite procédure.

« Ces mesures sont les suivantes :

« a. En ce qui concerne l'action des services préfectoraux :

« — l'obligation de demander en même temps et la réception de la demande, toutes les pièces et tous les renseignements nécessaires à la constitution du dossier ;

« — la faculté pour les préfets de choisir, tant pour l'établissement du certificat d'assimilation que pour la conduite de l'enquête de police, les fonctionnaires et les services susceptibles d'agir avec le maximum de compétence et de célérité ;

« — la latitude laissée aux préfets de refuser d'instruire la demande des étrangers ayant fait l'objet de certaines condamnations.

« b. En ce qui concerne les intéressés :

« — le droit pour les étrangers de certaines nationalités déterminées de ne pas produire d'actes d'état civil et de remplacer lesdits actes par des actes de notoriété ;

« — la suppression des droits de sceau ;

« — la possibilité pour les postulants de trouver auprès des Administrations compétentes l'aide et les conseils dont ils ont besoin.

« c. En ce qui concerne plus spécialement les enquêtes de police le rétablissement dans les mairies du Registre des étrangers.

« d. En ce qui concerne les Chambres de métier, Chambres de commerce, etc., l'obligation de répondre aux demandes d'avis dans un délai déterminé.

« B. Dans le cadre d'une Administration dont l'esprit et l'organisation générale auraient fait l'objet d'une transformation profonde la substitution d'une instruction faite en place et au moyen de contacts directs avec les intéressés devrait être substituée à une instruction formaliste et procédurière sous réserve d'ailleurs de garanties contre l'arbitraire.

C. Dans l'hypothèse où une formation suffisante pourrait être donnée en ce sens aux fonctionnaires des services extérieurs de la Santé publique et de la Population toutes les questions relatives à la politique de peuplement et notamment les questions de naturalisations pourraient leur être attribuées.

## II. Organisation des services centraux.

« En ce qui concerne tant la procédure que la réforme des services centraux, il convient de supprimer tout d'abord les facteurs de retard les plus importants qui sont en quelque sorte extérieurs à cette procédure et ne dépendent pas exclusivement de ces services : Il s'agit ici des droits de sceau dont la suppression déjà proposée

(1) Conclusions notifiées le 16 janvier 1947.

ci-dessus serait de nature à accélérer dans des proportions sensibles la prise des décrets. Des économies de personnel pourraient en outre en résulter. La perte subie par le Trésor ne paraît donc pas d'une importance telle qu'elle doive faire abandonner une réforme propre à augmenter le rendement du service.

« Puis, une rationalisation aussi poussée que possible des diverses opérations administratives et matérielles au long de la chaîne suivie par les demandes de naturalisations s'impose.

« Cette rationalisation doit porter essentiellement sur trois points :

« 1° La mise sur pied d'une documentation statistique précise ainsi que le contrôle général et la réfection du fichier ;

« 2° L'organisation d'un service d'enregistrement et d'identification ;

« 3° L'amélioration des moyens matériels de confection des décrets de naturalisation et des ampliations, sous réserve de l'étude technique préalable à laquelle il est indispensable de procéder en ces matières.

« Ces réformes matérielles posent un problème de personnel ; elles doivent s'accompagner d'une réduction du nombre des agents occupés par le service (auxiliaires notamment) mais leur réussite et leur pleine efficacité est subordonnée au recrutement et à la formation d'un personnel plus qualifié et plus stable » (1).

\*\*\*

Le souci d'améliorer les méthodes conduit parfois à des mesures peu efficaces parce que prématurées ou insuffisamment étudiées. Le recouvrement des forfaits en matière de B.I.C. ou de chiffre d'affaires en est un exemple. Le Comité a adopté à ce sujet les propositions suivantes :

« La loi de finances pour l'année 1946 avait disposé que l'Administration serait tenue d'établir un système commun de recouvrement des forfaits, tant en matière d'impôt cédulaire sur les bénéfices industriels et commerciaux que de taxes sur le chiffre d'affaires.

« Le centre mécanographique constitué par la C.A.R. C.O. actuellement en liquidation a été utilisé à cette fin.

« L'application de ces dispositions a provoqué d'appréciables retards dans le recouvrement en 1946 de ces impôts.

« Le Comité a distingué deux catégories de questions — la première tenant au fond même du problème examiné — la seconde relative à la solution des difficultés temporaires évoquées. Il a adopté les conclusions suivantes :

« 1° Sur le fond du problème, le Comité a reconnu la

(1) Conclusions notifiées le 26 mars 1947.

nécessité de reprendre une étude d'ensemble de la question, en fonction des directives suivantes :

« a. Examen de l'efficacité et des possibilités de la fusion, non seulement du recouvrement mais de l'assiette et du contrôle des forfaits B.I.C. et chiffre d'affaires ;

« b. Examen des meilleures possibilités d'utilisation des procédés mécanographiques suivant les résultats de l'étude précédente ;

« c. Fixation des conditions financières précises dans lesquelles les moyens mécanographiques correspondants seront mis à la disposition des services intéressés.

« 2° En ce qui concerne les difficultés temporaires que soulève la mise en œuvre des méthodes mécanographiques, le Comité croit devoir attirer l'attention du Gouvernement sur le fait qu'en matière de recouvrement, il est indispensable d'éviter tout retard dans les circonstances actuelles. Il y aurait lieu, selon lui, de distinguer à cet égard, le recouvrement des forfaits B.I.C. de celui des forfaits de chiffre d'affaires :

« a. Pour le recouvrement des forfaits B.I.C. le Comité estime qu'il convient de suspendre ou d'abroger l'article 29 de la loi de finances du 31 décembre 1945 et d'instituer d'autre part un régime d'acomptes provisionnels ;

« b. Pour le recouvrement des forfaits de chiffre d'affaires il lui paraît possible de prolonger l'expérience mécanographique en cours pendant l'année 1947, à condition que n'apparaissent pas de nouveaux retards et d'autre part, que, sans préjudice de la solution définitive visée plus haut, soient précisés les rapports financiers de l'État avec l'organisme actuellement chargé du recouvrement mécanographique.

« En outre, en matière d'assiette de l'impôt des B.I.C. le Comité, sans vouloir aborder le problème général de la détermination et de l'extension des forfaits, considère que la taxation forfaitaire, si elle facilite l'assiette, laisse échapper, dans l'état actuel des textes, les bénéfices réalisés par la cession des fonds de commerce.

« Il propose, en conséquence, que soit ajouté, aux articles 13 à 15 du Code des Impôts directs une disposition spécifiant que le forfait représente seulement le bénéfice de l'exploitation courante et que l'admission à ce régime ne met pas obstacle à ce que soient imposés pour leur montant réel les bénéfices réalisés lors de la vente des fonds de commerce » (1).

\*\*\*

La Police constitue, on l'a déjà remarqué, un des services dont les effectifs ont augmenté dans des proportions considérables. Certaines méthodes ont changé — de telle

(1) Conclusions notifiées le 10 décembre 1946.

sorte que les services multiples qui composent la police demandent à être examinés autant que possible dans leur ensemble. Cette étude est en cours.

\*\*

Les services du *Ministère des P.T.T.* sont de ceux qui n'ont pas subi de modifications notables de structure depuis la guerre. Cependant, le développement du trafic a entraîné pour partie des augmentations de personnel, pour partie l'embouteillage de certains services. Cet accroissement du trafic résulte dans une certaine mesure, du maintien de *tarifs anormalement bas*. Un premier rapport fait au Comité à ce sujet a été refondu pour tenir compte des augmentations de tarifs survenus à la fin de l'année ; le nouveau rapport sera prochainement discuté par le Comité.

\*\*

D'une façon générale, l'étude de la structure administrative demandait à être accompagnée sinon précédée de l'examen assez détaillé d'un certain nombre de services extérieurs ou locaux.

Pour les *Affaires étrangères*, un enquêteur a été chargé de missions à l'étranger. Les constatations faites à l'occasion d'un premier déplacement apporteront une contribution précieuse à l'étude d'ensemble des postes diplomatiques et consulaires.

De même la Mission de l'Intérieur a procédé à l'examen d'un certain nombre de préfectures, afin de préparer l'étude de la structure de l'*Administration préfectorale*.

### § III. LES DÉPENSES DE RECONSTRUCTION ET D'ÉQUIPEMENT.

Une attention particulière a été portée aux dépenses de reconstruction, dont l'importance dominera pendant de nombreuses années la situation financière du pays. Les travaux de la mission intéressée débordent d'ailleurs le cadre du Ministère de la Reconstruction. Les conclusions qui sont ou seront prises intéressent pour partie les programmes et l'exécution des travaux des collectivités publiques ou des particuliers.

Ces dépenses dépendent en première analyse des prix de revient de la construction.

Étant donné l'ampleur des travaux à prévoir, les nécessités économiques et sociales commandent l'établissement d'un ordre de priorité et l'adoption de mesures propres à assurer l'exécution d'un programme ainsi défini.

Encore faut-il que la marche de la reconstruction ne soit pas entravée par les retards excessifs des opérations préliminaires indispensables, établissements de plans d'urbanisme, remembrement, etc.

Parmi les mesures d'organisation nécessaires au bon

\*\*

De l'examen des services publics proprement dits doit pas être séparé celui des organismes ou établissements publics ou semi-publics, tels qu'Offices de toute nature, entreprises nationalisées ou faisant appel au concours financier de l'État, etc.

En ce qui concerne de tels organismes, la première forme à réaliser est parfois l'établissement d'un statut précis. Au sujet de la Compagnie *Air-France* (1) exemple, les conclusions suivantes ont été adoptées par le Comité :

« 1° Il paraît indispensable d'aboutir rapidement à l'établissement d'un statut définitif de la Compagnie *Air-France*.

« 2° Il devrait être procédé dans le plus bref délai possible aux inventaires et aux mesures d'ordre comptable indispensables pour permettre de fixer avec précision les droits et charges de l'État. Dans ce même ordre d'idées la constitution d'un capital social paraît nécessaire.

« 3° Le Comité retient comme nécessaire l'établissement d'un statut d'ensemble du personnel de la Compagnie *Air-France* » (2).

(1) Il a été question plus haut d'autres conclusions formulées à propos de la Compagnie *Air-France* (utilisation et constitution des appareils ; subventions).

(2) Conclusions notifiées le 24 décembre 1946.

fonctionnement des services et à la sauvegarde des matériels dont ils ont la garde figure notamment la fixation de règles comptables précises en ce qui concerne les dépenses comme les matières.

Telles sont les premières questions que le Comité examinées ou va prochainement examiner.

I. — *L'examen des prix de revient* a conduit à une série de propositions qui ont été ainsi formulées :

« Le Comité central d'Enquête adopte dans l'ensemble les conclusions présentées dans les rapports et annexes ci-joints sur les charges de la Reconstruction, les prix de revient du bâtiment, les bordereaux et séries de prix. Il attire l'attention sur l'importance des sommes en cause. Ainsi que l'indique le rapport, un certain nombre de questions feront l'objet de propositions ultérieures. Les conclusions de cette première série d'enquête, pour le détail desquelles le Comité renvoie au rapport et à ses annexes, peuvent être résumées comme suit :

« A. En ce qui concerne la révision des marchés abus

le Comité insiste pour l'application rapide et efficace de la loi du 7 octobre 1946.

« 1° Il est indispensable que les textes d'application interviennent dans le plus bref délai.

« 2° Avant même que ces instructions ne soient prises, des révisions rapides mais approfondies sont souhaitables, notamment sous la forme de révisions amiables, sans préjudice toutefois des sanctions nécessaires dans tous les cas où les errements constatés présenteraient un caractère délictueux ou particulièrement abusif.

« 3° Il est apparu que la révision des marchés abusifs risquait d'être insuffisamment poursuivie dans certains départements pour différentes raisons, par exemple en raison de l'hésitation de certains délégués à faire reviser des marchés qu'ils auraient eux-mêmes passés. Le Comité demande donc que l'Administration centrale et l'Inspection générale de la Reconstruction s'assurent que la révision soit également approfondie dans tous les départements (1).

« B. Examen de certains éléments du prix de revient.

« 1° Salaires. — Le Comité attire l'attention :

« a. Sur la nécessité d'une révision de l'évaluation des temps correspondant aux différents travaux; ces temps, qui sont à la base des prix de série, semblent en effet avoir été calculés trop largement;

« b. Sur la nécessité d'une révision rapide du statut de la main-d'œuvre dépaycée (2) et d'un contrôle des paiements qui lui sont faits. L'annexe I donne les indications nécessaires à ce sujet.

« 2° Les matériaux. — Le Comité attire spécialement l'attention sur le caractère excessif et abusif des taux de marques accordés aux négociants en matériaux. Une première économie peut consister à réduire l'intervention des négociants en attribuant aux entrepreneurs des contingents à prendre directement en usines.

« Il importe surtout que la révision des taux de marques des négociants soit activement poursuivie.

« 3° Charges, frais généraux et bénéfices. — Le Comité demande en premier lieu que les « taux de charges exceptionnelles » soient supprimés dans tous les départements.

« Parmi les éléments des frais généraux des entrepreneurs, il convient de signaler la rémunération des mètres-vérificateurs, question très importante qui est évoquée dans l'annexe II, et le retard des paiements aux entrepreneurs au sujet duquel il est renvoyé à l'annexe III.

« C. Élaboration et révision des séries de prix.

« Le Comité attire l'attention sur l'importance du problème de l'élaboration et de la révision des séries de prix.

(1) Les propositions contenues sous les rubriques 2° et 3° ont été dégagées au cours des discussions intervenues en séance.

(2) L'arrêté en question est en instance depuis près d'un an.

La situation actuelle comporte les lacunes suivantes :

« a. Insuffisance de documentation sur les marchés passés dans les délégations et insuffisance d'exploitation de cette documentation;

« b. Insuffisance de liaison entre les différents services et ministères qui ont à résoudre des problèmes analogues;

« c. Insuffisance de moyens d'action de la section des prix du service des marchés, prix et entreprises dont il a été signalé au Comité qu'il avait déjà obtenu des résultats très appréciables;

« d. Absence de séries homologuées dans de nombreux départements.

« Le Comité souhaite que l'on entame dès maintenant la refonte de la série nationale des prix en partant de documents relativement simples.

« Il signale à l'attention du Gouvernement la variété et la complexité des prix utilisés par les différentes administrations. Il demande l'établissement d'un recueil national des prix limites du bâtiment, mieux étudiés et plus simples que les séries actuellement utilisées et valables pour toutes les administrations publiques.

« En vue de confronter les séries de bordereaux avec la réalité et en l'absence de possibilités d'utilisation étendue de la régie directe, le Comité préconise la recherche de méthodes de rémunération des entrepreneurs susceptibles de les inciter à la réalisation d'économies, l'expérimentation de nouveaux procédés de construction sous la direction de l'État, etc.

« Le Comité signale que le Commissariat général aux dommages de guerre procède, de son côté, à la confection du bordereau général de prix prévus par l'article 20 de la loi sur les dommages de guerre à l'aide de la série centrale des architectes, qui est une des plus chères parmi les nombreuses séries actuellement en vigueur, et sans que la direction générale des travaux du M. R. U. ait été appelée à participer à l'établissement de ce bordereau. Le Comité demande qu'une liaison soit établie entre le Commissariat général aux dommages de guerre et la Direction des Travaux (service des marchés, prix et entreprises) en ce qui concerne l'établissement de ce bordereau général des prix prévu par l'article 20 de la loi du 28 octobre 1946.

« Ces différentes conclusions intéressent donc à la fois le Ministère de la Reconstruction et un certain nombre d'autres ministères, en particulier le Ministère de l'Économie nationale et les administrations qui procèdent à des travaux importants. L'annexe IV présente, en regard des principales propositions, les services intéressés » (1).

Il va de soi qu'un certain nombre de questions sont simplement indiquées et que leur étude se poursuit; il en est ainsi du problème des architectes, de leur mode de

(1) Conclusions notifiées le 4 février 1947.

rémunération, du contrôle qu'ils exercent et du contrôle qui est exercé sur leur travail.

II. — La nécessité d'échelonner la reconstruction sur une longue période donne une importance toute particulière à la *détermination de priorités* en fonction des nécessités économiques et sociales les plus urgentes. La fixation de ces priorités se traduit par un **programme dont les méthodes d'élaboration et les conditions d'exécution** ont donné lieu aux conclusions suivantes :

« Le Comité attire l'attention du Gouvernement sur le rapport ci-joint d'où résulte la nécessité d'améliorer les **méthodes d'élaboration du programme de la reconstruction** et de prendre certaines **mesures pour en assurer l'exécution** (1).

« A. Le Comité a constaté les inconvénients qui ont résulté de l'élaboration pour 1947 d'un programme de reconstruction supérieur aux disponibilités en matériaux, main-d'œuvre et crédit. Les conséquences de cette situation sont le mécontentement des sinistrés qui constatent que les promesses qu'on leur avait faites ne pourront être tenues et le risque d'un remaniement hâtif du programme qui ne permet pas d'assurer la couverture par priorité des besoins les plus importants et les plus urgents des différentes catégories de régions et de sinistrés.

« Cette expérience doit conduire à procéder de façon plus méthodique au remaniement du programme de 1947 et à l'élaboration des programmes suivants.

« Il faut donc en premier lieu connaître d'une façon aussi précise que possible les moyens dont on pourra disposer, ce qui comporte une liaison étroite entre les Ministères de la Reconstruction, l'Économie nationale, le Plan, la Production industrielle, le Travail et les Finances.

« Il convient en second lieu de répartir les moyens sur lesquels on peut raisonnablement compter entre les départements et les localités non pas en pourcentage de l'importance des destructions subies mais en tenant compte à la fois des matériaux et de la main-d'œuvre disponibles aux meilleures conditions dans chaque région et chaque localité, de l'intérêt économique de reloger le plus rapidement les sinistrés les plus utiles au relèvement économique du pays, de procéder le plus rapidement possible à la reconstruction définitive, etc.

« L'objectif devra être de prévoir pour chaque département et chaque localité l'échelonnement des travaux durant les prochaines années.

« Pour parvenir à cette élaboration rationnelle des programmes, un certain nombre de moyens pouvant être utilisés.

(1) Une note annexe également jointe donne des précisions sur les conditions dans lesquelles a été calculé le volume des destructions subies.

« L'élargissement des commissions départementales, l'utilisation des contrôleurs généraux et des inspecteurs généraux de la Reconstruction en vue de fournir des indications précises sur les besoins et les possibilités des différents départements et localités.

« B. L'exécution du programme de 1947 et des prochaines années suppose un certain nombre de conditions sur lesquelles il paraît nécessaire d'attirer l'attention des administrations intéressées.

« L'insuffisance des briques et surtout des matériaux de couverture qui constitue un des goulots d'étranglement des travaux de réparations doit conduire à attribuer un contingent de métaux ferreux raisonnable aux tuileries et briquetteries pour l'entretien des installations et l'équipement des usines (1), à proscrire l'exportation des ardoises, à étudier de façon précise les besoins en matériaux de couverture et par conséquent la création d'usines produisant des matériaux nouveaux.

« D'une façon générale la solution du problème des matériaux de construction, devrait être facilitée en restituant son autonomie au service des matériaux de construction, et en faisant participer les délégués départementaux du M.R.U. au contrôle de la production des matériaux destinés à la reconstruction.

« En ce qui concerne la main-d'œuvre le Comité renvoie aux indications données dans le rapport sur la nécessité d'une information précise sur les disponibilités et les besoins de main-d'œuvre de façon à en assurer la meilleure répartition ainsi que sur la révision éventuelle du calcul des variations de productivité.

« Pour assurer un volume de disponibilités suffisantes à la reconstruction il est évidemment nécessaire de réviser les attributions faites aux autres parties prenantes, organismes publics et entreprises privées, réduisant ces travaux moins utiles en l'état actuel du pays et qui sont parfois entrepris à la faveur d'une interprétation abusive des priorités générales prévues par le plan général d'équipement. Il convient également que les attributions prévues soient respectées, ce qui ne paraît pas toujours réalisé. Le Comité se réserve de revenir ultérieurement sur les deux points.

« En ce qui concerne les crédits attribués au M.R.U. il paraît en tout cas utile qu'ils puissent être aménagés de façon à permettre une expérimentation suivie par l'État, de nouvelles méthodes de construction » (2).

C. La reconstruction proprement dite des villes sinistrées dépend en outre de l'état d'avancement des travaux

(1) Ce contingent devrait être spécifié dans le programme général de répartition.

(2) Conclusions notifiées le 10 février 1947.



*préliminaires*, travaux topographiques, établissement de plans d'urbanisme, remembrement. Un rapport spécial qui vient d'être établi et sera prochainement discuté par le Comité indique quelle est la situation actuelle, quelles sont les causes de retard et quelles sont les mesures par lesquelles on pourrait réduire certaines d'entre elles.

D. Parmi les conditions d'un bon fonctionnement des services de reconstruction figure l'établissement de règles précises aussi bien en ce qui concerne *la comptabilité deniers que la comptabilité matières*. Les lacunes qui existent dans ce domaine et les dispositions à prendre pour y remédier ont fait l'objet de conclusions distinctes.

E. *La gestion des constructions provisoires* a donné lieu à un rapport spécial. Il en résulte que le système est extrêmement compliqué, l'intervention de nombreux services est requise. Ces complications ont pour conséquence une situation très défectueuse en ce qui concerne notamment l'assiette et le paiement des redevances. On peut d'ailleurs se demander s'il ne convient pas de transformer le mode de gestion, de préciser les conditions d'occupation, etc. Un rapport établi dans ce sens sera prochainement soumis au Comité.

Il va de soi que bien d'autres questions sont en voie d'examen. Il en est ainsi, en particulier de la *structure même des services de la reconstruction* dont l'examen sera le complément des premières études indiquées ci-dessus. A cette occasion le Comité sera amené à examiner quelles sont parmi les tâches du Ministère de la Reconstruction celles qui présentent un caractère permanent et celles qui sont destinées à disparaître, et si les premières de ces attributions ne demandent pas à être regroupées avec celles d'autres services : c'est là en particulier le problème des liaisons à établir entre les services d'urbanisme et les services d'architecture. Dans le même ordre d'idées les rapports entre les services de dommages de guerre et les services de la reconstruction proprement dits seront étudiés par le Comité.

Des problèmes plus généraux sont ou seront examinés. La définition d'une politique de la construction et du logement d'une part, les rapports entre le programme de reconstruction et le plan général d'équipement d'autre part. Cette dernière étude ne pourra qu'être amorcée jusqu'à examen par les enquêteurs des programmes de travaux entrepris par les principaux ministères intéressés. Quelques indications ont cependant été données à ce sujet dans le rapport précité sur le programme de la reconstruction.

#### § IV. LES SERVICES ÉCONOMIQUES ET NOTAMMENT LES SERVICES CHARGÉS DE LA RÉPARTITION.

Les conditions dans lesquelles s'effectue la répartition des denrées alimentaires, des matières premières, des produits fabriqués présentent une telle importance pour la situation financière, économique et sociale du pays que le Comité a cru devoir la confier à une mission particulière, dont l'activité s'est étendue à tout un groupe de ministères. L'examen de la structure des services devait être précédé d'une étude des principes mêmes de la réglementation des méthodes employées et des perfectionnements qui pourraient leur être apportés. Pour préciser les défauts du système actuel un certain nombre de produits ont fait ou font l'objet d'enquêtes destinées à retracer la marche suivie par les produits et les titres de répartition. Le Comité a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'attendre l'achèvement de l'enquête en cours pour présenter une première série de conclusions sur l'importance et l'urgence desquelles il attire spécialement l'attention du Gouvernement :

« Les conclusions actuellement retenues portent sur les quatre catégories de points suivants :

- « I. La nécessité de la réglementation ;
- « II. Les méthodes susceptibles d'être envisagées ;
- « III. Les règles fondamentales d'une répartition efficace ;
- « IV. L'examen de la répartition de certains produits.

##### I. LA NÉCESSITÉ DE LA RÉGLEMENTATION.

« Quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir sur le maintien ou l'absence d'une réglementation de l'Économie en période « normale » question délibérément laissée de côté, le Comité estime que dans les circonstances actuelles la réglementation doit être non seulement maintenue mais renforcée dans son principe et son application.

« La transition entre le régime de la répartition organisée et celui de la liberté ne consiste pas en un relâchement des règles, mais d'abord en une amélioration du rendement de la répartition de manière à assurer à chacun un minimum de produits essentiels, puis en un accroissement de cette quotité jusqu'au moment où un certain nombre de conditions se trouvent réalisées, qui permettent l'abolition des règles.

« Les raisons qui rendent nécessaires le maintien de la répartition sont de caractère économique, financier, social.

« 1° La pénurie actuelle des produits rend nécessaire un ajustement entre l'offre et la demande. Celle-ci ne saurait être mesurée par le niveau même de 1938 car les besoins sont accrus par les destructions ou les pillages, l'épuisement des stocks, l'usure de l'outillage, le non renouvellement des objets ménagers, etc.



« Le souci d'assurer un minimum de réalisation en matière de reconstruction et d'investissement comporte un maintien relativement prolongé de la réglementation économique, et à plus forte raison, l'adoption d'un plan économique général l'exige-t-elle.

« En outre des besoins propres de chaque denrée et de chaque objet il faut tenir compte des interconnexions et des interférences qui existent entre les divers produits. La liberté rendue à un produit peut avoir pour effet un développement exagéré de la production et de la consommation susceptible d'entraver la production ou de réduire l'offre d'autres produits plus essentiels et moins abondants : La liberté ou la réglementation insuffisante du marché de la viande a pour effet de raréfier l'offre de blé d'une part, de produits laitiers d'autre part. D'autres exemples sont cités — celui-ci mérite d'être mis en relief en raison des répercussions très graves qu'il comporte.

« 2° La demande de denrées et de produits est accrue par la situation monétaire ; l'inflation, la défiance envers la monnaie ont pour conséquence une tendance au développement de la consommation ou à certaines formes d'investissements qui ne sont pas les plus utiles à la collectivité. La rétention des stocks et des produits agricoles constitue un cas particulier d'un phénomène très général que l'on a toujours constaté dans des situations analogues à celle qui existe actuellement en France.

« En sens inverse la défense de la monnaie est liée à une réglementation susceptible d'entraver une hausse continue des prix. Le rapport indique l'importance de l'augmentation subie par les prix des produits dont on a partiellement ou totalement supprimé la réglementation : En fin 1946 et par rapport à 1938 le prix de la pomme de terre avait été multiplié par 18,7, celui des œufs par 25, celui des haricots par 13, des lentilles par 15, etc. Ces exemples sont d'autant plus frappants qu'ils portent sur les denrées indispensables à l'existence.

« 3° Le décalage entre l'offre et la demande impliquant de toute façon un rationnement, renoncer à la réglementation c'est, par la voie de la hausse des prix, éliminer les consommateurs les plus pauvres, c'est-à-dire substituer un rationnement « censitaire » au rationnement « égalitaire ». La démonstration expérimentale de cette considération essentielle a été apportée par les conséquences des tentatives de retour prématuré à la liberté.

\*\*

« Placé devant l'alternative soit d'affaiblir un appareil de répartition trop souvent impuissant à accomplir sa tâche, en vue de réaliser des économies, soit de renforcer

cet appareil en vue d'en améliorer le rendement, le Comité ne peut que recommander la seconde solution jusqu'à redressement de la situation économique et financière.

« Il ne méconnaît pas les graves difficultés notamment politiques ou psychologiques auxquelles se heurtera tout effort nouveau de réglementation dans des secteurs où mécanisme même de la réglementation a été pratiquement détruit. Il apparaît pourtant impossible de s'en dispenser.

« Dans tous les cas où subsiste certain appareil, sa mise au point sera plus aisée.

« En conséquence, à côté de vues générales, qu'il considère comme fondamentale, le Comité préconisera toute mesure propre à améliorer les circuits de répartition et à supprimer les fissures et les fuites.

« Toute amélioration du rendement de la répartition se traduira par des recettes considérables pour le Trésor — toute infraction à la répartition s'accompagne en effet d'une ou de plusieurs fraudes fiscales — ainsi que par des économies de devises.

## II. LES MÉTHODES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ENVISAGÉES.

« Parmi ces méthodes, le système dit du double secteur a fait l'objet d'une étude approfondie. Il résulte de celle-ci que ce système ne peut être efficace qu'aux conditions suivantes : Il faut que le produit soit effectivement pris en charge à la source, et que les quantités du produit destinées au secteur à prix le plus bas puissent être constamment contrôlées jusqu'au stade de la consommation, toute autre méthode ne peut aboutir qu'à un échec. L'insuccès des systèmes adoptés pour la viande et le bois est significatif à cet égard.

« D'une façon générale, la dissémination de la production rend très difficile sinon impossible la réalisation des conditions indispensables.

« C'est dire par contre que la création d'un double secteur peut être envisagée dans les domaines suivants :

« Le gaz et l'électricité connaissent depuis longtemps le système des prix différentiels. Il semble à cet égard que le régime des prix dont le caractère dégressif répondait au souci de développer la consommation demanderait à être transformé en un régime de tarifs progressifs. Cette question qui fera l'objet d'un complément d'étude est signalée dès maintenant à l'attention des Pouvoirs publics.

« En ce qui concerne l'essence et le tabac, la réalisation efficace du double secteur suppose, en outre, les conditions suivantes : Le prix du secteur libre doit être assez élevé pour transférer à la collectivité les profits autrefois réalisés par les trafiquants du marché clandestin, il importe également que les attributions au prix bas soient supprimées dans tous les cas où elles ne correspondent pas à une véritable nécessité. A cet égard, le Comité attire l'attention

du Gouvernement sur les inconvénients que présenterait le maintien de l'attribution générale de 20 litres d'essence. D'autres précautions sont nécessaires, qui ne paraissent pas avoir toutes été prises. Il est renvoyé à ce sujet au rapport général et à la note annexe relative à l'essence (1).

« En définitive, il n'apparaît pas possible de se dispenser d'un système de réglementation et de contrôle.

### « III. — LES RÈGLES FONDAMENTALES

#### « D'UNE RÉPARTITION EFFICACE.

« Les conditions essentielles au bon fonctionnement d'un système de répartition doivent être ici rappelées, car elles ont été souvent méconnues :

« 1° Il faut que les services de répartition possèdent des statistiques suffisamment exactes des moyens de production, de la production, de l'importation, des stocks et des besoins.

« 2° Il faut que ces services — ou ceux qui sont délégués dans cette fonction — soient en mesure de prendre et prennent effectivement en charge la ressource.

« 3° Il faut que les titres de répartition soient mis en circulation en quantité correspondant à la ressource disponible, et que de l'utilisateur au consommateur ces titres remontent effectivement, c'est-à-dire : a. Pour ce qui concerne les produits industriels, jusqu'au fabricant qui doit lui-même être réapprovisionné en fonction des tickets ou bons remontés (2) ; b. En ce qui concerne les denrées alimentaires, jusqu'au service central du Ravitaillement, lequel ne délivre lui-même de bons de réapprovisionnement aux grossistes qu'en fonction de la remontée effectuée par leur canal.

« 4° Il faut qu'une série de contrôles efficaces et se recoupant les uns les autres (contrôles systématiques, contrôles par sondages, contrôles par enquêtes générales, contrôles a posteriori) permettent de déceler les infractions à la répartition.

« 5° Il faut que les infractions constatées soient l'objet de sanctions rapides et exemplaires.

« A l'insuffisante réalisation des conditions précédentes s'ajoutent d'autres causes de fuite : abus des parts dites réservataires, des freintes, fraudes portant sur les titres, etc., le rendement de la répartition est enfin réduit sur le plan financier par le versement de certaines indemnités à des personnes ou des sociétés qui ont dû cesser d'exercer une activité professionnelle devenue inutile ou impossible dans les conditions présentes. Une note spéciale est consa-

crée au cas des courtiers en fromage et produits laitiers, dont l'un perçoit une rente annuelle supérieure à 2 millions de francs.

\*\*

« La réalisation des différentes conditions qui viennent d'être énoncées pose en premier lieu la question des bases légales de la répartition et de la volonté gouvernementale d'appliquer la législation en vigueur.

« Sur le plan légal, une distinction doit être faite entre l'industrie et l'agriculture.

« 1° En ce qui concerne l'industrie, la loi du 26 avril 1946 abroge expressément les textes qui sont à la base du contrôle et des sanctions. En pratique comme en théorie, l'administration est désarmée vis-à-vis des organismes professionnels, eux-mêmes désarmés vis-à-vis de leurs ressortissants. Le Comité estime donc que la révision de la loi du 26 avril 1946 est indispensable au redressement du système de répartition, en particulier :

« a. L'abrogation qui y est prévue des lois fondamentales de la répartition doit être rapportée ;

« b. Les tâches de sous-répartition, assignées par l'article 7, b et c, ne peuvent être remplies efficacement et conformément à l'intérêt général par les organismes professionnels que sous un contrôle de l'État qui n'est pas suffisamment prévu ;

« c. Il en est de même de la tâche de recueillir des renseignements statistiques nécessaires à la répartition (art. 12).

« Une obligation légale assortie de sanctions doit être faite aux entreprises industrielles et commerciales de fournir ces renseignements.

« 2° En ce qui concerne l'agriculture, il existe des dispositions légales, sous la réserve suivante : rien ne permet de demander légalement une déclaration en ce qui concerne les produits qui ont cessé d'être rationnés. En tout cas, les dispositions légales sont tombées en désuétude et même dans l'oubli : pour les seules déclarations individuelles maintenues, celles qui sont relatives aux ensemencements et récoltes de céréales, les sanctions prévues ne sont pas appliquées.

« D'une façon générale, la restauration et le complément des règles légales doivent s'accompagner d'une volonté réelle de les faire respecter. La mission d'enquête a constaté que de nombreuses règles sont devenues lettres mortes ou ne sont plus sérieusement appliquées. Chaque relâchement des règles s'est traduit par un développement des abus. Des exemples en sont cités, au cours du rapport actuel ou le seront dans des rapports ultérieurs.

« L'insuffisance des méthodes est particulièrement caractéristique quand elle se traduit par l'absence de remontée

(1) Cette note sera transmise ultérieurement.

(2) L'attribution de contingents finaux en vue de l'exécution de programmes de fabrication ne correspond pas exactement à ce schéma.

effective des titres de rationnement. Il semble que ce soit une donnée de bon sens que de fournir aux intermédiaires des moyens de se réapprovisionner en fonction des distributions régulières qu'ils ont opérées, c'est-à-dire des titres de réapprovisionnement qu'ils ont reçus de ceux auxquels ils ont réparti les produits qui leur sont confiés. Cette règle est cependant souvent perdue de vue. Des exemples caractéristiques en sont et en seront donnés. On a essayé de chiffrer les pertes qui en résultent; elles sont d'un ordre de grandeur très sensible, c'est là un des domaines dans lesquels une action immédiate est possible et nécessaire.

« En ce qui concerne le contrôle et les sanctions, il y sera revenu dans un prochain rapport.

#### « IV. — EXAMEN DE LA RÉPARTITION « DE CERTAINS PRODUITS.

« L'étude d'un certain nombre de produits précise les indications générales qui viennent d'être fournies.

##### « A. — Secteur agricole.

« Lait et produits laitiers. — On trouvera dans une note spéciale la description et la critique de la répartition du lait et des produits laitiers. Ces indications sont résumées dans le rapport. Les fuites commencent au stade du recensement et de l'imposition, faute de contrôle et de sanctions; elles continuent sous forme de freintes ou de parts réservataires excessives; au stade de la distribution, les visites effectuées par les enquêteurs ont montré que les tickets de matières grasses ne font pas l'objet de recensements réguliers, ni souvent même de sondages sérieux de sorte que grossistes et détaillants demandent et obtiennent des attributions supérieures à celles qui leur sont dues. Dans un département où des enquêteurs ont assisté à un recensement effectué à titre exceptionnel, les manquants atteignaient 20 p. 100 en moyenne. En ce qui concerne l'attribution même des titres de rationnement, des indications seront données ultérieurement; dès maintenant, on doit signaler l'absence ou l'insuffisance de sanctions en cas de défaillances des employés, etc.

« Les remèdes à appliquer peuvent donc être résumés comme suit :

« a. Obligation de déclarations individuelles pour le recensement du bétail et contrôle, affichage de ces déclarations;

« b. Révision et relèvement de l'imposition par tête;

« c. Exigence de la livraison intégrale des quantités imposées sans tolérance de marge, affichage des résultats de la collecte;

« d. Renforcement du contrôle laitier local;

« e. Réforme de la procédure des sanctions; accélération du recouvrement des amendes;

« f. Révision du taux des freintes et des parts réservataires;

« g. Remontée et décompte rigoureux des tickets sans aucune tolérance de marge;

« h. Vérification des distributions de cartes par les mairies et répression immédiate des manquants.

« Viande. — Avant qu'un rapport spécial soit consacré au problème de la viande, il est nécessaire d'insister sur le fait que la liberté absolue ou relative accordée à la viande met en échec la répartition régulière d'autres produits. La hausse du prix de la viande a pour effet de détourner les producteurs de blé ou de lait de la production ou de la livraison de ces denrées. Il est donc capital que les régimes de répartition et de prix soient strictement coordonnés et ce qui concerne la viande, le lait, les céréales. Si un régime privilégié est maintenu en ce qui concerne la viande, il deviendra impossible d'assurer la répartition du lait, des produits laitiers et du pain. Le Comité insiste particulièrement sur le fait que le produit doit être pris en charge dès l'origine. Toute tentative de reculer jusqu'à un stade intermédiaire la prise en charge de la ressource ou d'en rejeter la mission ou la responsabilité sur des personnes ou groupements privés, est d'avance vouée à l'échec.

« Farine et pain. — La répartition de la farine et du pain est compromise par des omissions légales;

« Par la faiblesse ou l'indulgence des tribunaux;

« Par l'attitude de l'Administration et du Gouvernement en face de refus d'obéissance ou de délits commis par les boulangers. L'exemple du département des Landes doit être particulièrement signalé.

« L'insuffisance du contrôle à l'origine est manifeste; au stade intermédiaire il en est de même; la vérification de la remontée des tickets de pain est dérisoire: les tickets ne sont pas comptés dans la très grande majorité des cas et quand ils le sont et que des manquants sont constatés des tolérances systématiques sont admises. Dans la mesure où des sondages peuvent donner une indication les manquants atteindraient de 10 à 20 % dans plusieurs départements, et parfois davantage.

« Sucre. — Un rapport spécial a été consacré à la répartition du sucre. Il rappelle les différentes sources auxquelles s'alimente le marché clandestin, parts réservataires, freintes, tolérances, fuites en usine et en cours de transport, défaut d'organisation de la remontée et du contrôle des titres de répartition.

« Cette dernière fuite est particulièrement sensible. Ici comme ailleurs, la remontée intégrale des titres avait été abandonnée. Il n'y avait plus de rapport direct entre les bons de réapprovisionnement — qui correspondent aux tickets collectés par les commerçants — et le réapprovisionnement effectif. Le rapport préconise l'adoption d'un nouveau système susceptible de certaines variantes, mais dont l'essentiel consiste à lier la sortie des sucres de l'usine à la remise des bons de réapprovisionnement. Il va de soi qu'un certain nombre de précautions seraient à prendre pour éviter l'émission de faux bons de réapprovisionnement. Une solution a été proposée par l'enquêteur, à l'imitation du système belge. D'autres précautions sont indiquées dans le rapport, le Comité s'associe aux conclusions présentées à ce sujet.

« Un additif au rapport sur la répartition du sucre a pour objet d'attirer l'attention sur de récentes modifications du système de la répartition. Ce système nouveau ne remédie pas à tous les défauts du régime de la répartition du sucre, le Comité insiste donc pour l'application de la réforme proposée dans le rapport précité, et sur l'adoption des mesures transitoires nécessaires pour passer d'un système à un autre.

#### B. SECTEUR INDUSTRIEL.

« En principe, en raison de la moindre dispersion de la production, les causes de fuite devraient être moins importantes dans le secteur industriel que dans le secteur agricole. Cependant il n'en est pas toujours ainsi. Un exemple typique est celui des pneumatiques, industrie dont la concentration devrait permettre une répartition satisfaisante. Il n'en est rien. La ressource n'est pas connue, la répartition n'est pas suivie, la remontée des titres n'est pas vérifiée, ni exploitée; bien plus, l'accès même des usines a été refusé aux contrôleurs. L'autarcie départementale aggrave cette situation.

« Des errements de nature analogue sont à craindre, en raison de l'absence ou de l'insuffisance du contrôle, dans d'autres entreprises privées, ou dans des établissements de caractère public ou semi-public tels que la S.N.C.F., la régie Renault, les usines de construction aéronautique, les usines d'armement. Pour porter remède à cette situation, le Comité propose donc en premier lieu :

« 1° L'adoption d'un texte légal tendant à instituer un contrôle effectif dans les grandes entreprises ;

« 2° Une modification des textes en vigueur de telle façon que les contrôleurs de la répartition effectuent des vérifications dans tous les établissements de l'État.

Le Comité souligne d'autre part que le caractère insuffisamment efficace de la répartition des produits industriels

est lié à l'inflation des titres et à l'insuffisante remontée de ces mêmes titres.

« L'inflation des titres a pour effet d'annuler les règles de la répartition, de faciliter le marché noir et le stockage. Ces errements ont été constatés notamment dans le domaine de la sidérurgie et plus nettement encore en matière de textile : la proportion des tickets utilisés aux tickets distribués est tombée de 80 % (moyenne jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 1946) à moins de 30 % en novembre et décembre 1946. Près de 11 milliards de points ont été émis en 1946, le 1<sup>er</sup> décembre il restait en circulation 6 milliards et demi de points qui n'avaient pas été honorés.

« Pour mettre fin à cet état de choses, plusieurs conditions sont nécessaires. Il importe en premier lieu que les décisions d'émissions de titres prises à l'échelon gouvernemental soient en concordance avec les possibilités de la production. La satisfaction donnée à des demandes pressantes par l'inflation des titres est purement nominale et ne peut avoir pour effet qu'une désorganisation de la répartition.

« Il convient d'autre part de connaître et de contrôler de façon précise l'émission des titres. Les services qui disposent du pouvoir de distribuer et souvent de créer des titres devraient être soumis aux règles et contrôles appliqués aux services et organismes qui effectuent des émissions et des paiements en espèce. Des propositions précises sont formulées à ce sujet dans le rapport.

L'insuffisance remontée des titres a été constatée dans plusieurs domaines. Un rapport, qui sera ultérieurement discuté par le Comité, précise la situation telle qu'elle se présente dans l'industrie textile. Dans de nombreux secteurs industriels, la remontée des titres ne fait l'objet que de contrôles nettement insuffisants. Cette règle fondamentale d'une répartition bien organisée n'est donc respectée ni dans le domaine industriel ni dans le domaine agricole.

\*\*

« Le rapport général contient également un résumé des lacunes qui affectent le contrôle et les sanctions. Le Comité tout en attirant l'attention du Gouvernement sur les propositions formulées dans ce rapport d'ensemble, se propose de revenir plus en détail sur ce problème lors de l'examen des rapports spéciaux consacrés au contrôle et aux sanctions qui seront très prochainement discutés par lui » (1).

Les propositions contenues dans ces rapports visent surtout un regroupement et une meilleure utilisation des services de contrôle, une accélération de la procédure des sanctions, etc.

(1) Conclusions notifiées le 5 mars 1947.

Ainsi qu'il est indiqué ci-dessus, le Comité examinera bientôt d'autres rapports concernant la répartition de produits déterminés. Le rapport concernant les textiles vient d'être achevé, d'autres sont en voie d'élaboration.

C'est en fonction de méthodes plus efficaces et d'un contrôle mieux organisé que la structure même des services chargés de la répartition devait être examinée, en connaissance de cause. Le rapport relatif au contrôle contient des propositions en ce qui concerne les services intéressés, pour les autres administrations l'étude est en cours.

\*\*

L'importance attachée à la répartition ne doit évidemment pas dissimuler les autres aspects des problèmes économiques actuels.

Il est généralement reconnu que la production dépend essentiellement, dans les circonstances actuelles de l'énergie et de la main-d'œuvre.

En ce qui concerne l'énergie une mission spéciale a été

constituée, chargée d'examiner l'action des services constants du Ministère de la Production industrielle ainsi que des entreprises nationalisées.

Une mission spéciale a également été chargée d'examiner les problèmes de la main-d'œuvre et les services en sont chargés. Les travaux de cette mission comme ceux de la précédente ont été retardés par suite de diverses circonstances.

Le problème de l'immigration a été détaché en raison de son importance particulière. L'examen en est actuellement poursuivi et une première série de propositions paraîtront sans doute être présentées prochainement par le Comité.

L'examen des problèmes de la production agricole est poursuivi parallèlement à celui des services eux-mêmes.

Le rapport précité sur les offices agricoles soulève également des problèmes économiques et des problèmes administratifs. Dans le même ordre d'idées des rapports sur la Direction générale des Eaux et Forêts et sur le service des Haras seront prochainement présentés au Comité.

## § V. LES PROBLÈMES GÉNÉRAUX D'ORGANISATION.

Dans une large mesure, le cadre des missions chargées d'examiner le rendement des services publics dépasse celui des ministères de manière que des questions connexes, bien que relevant de ministères différents, soient examinées par les mêmes enquêteurs. C'est ainsi qu'ont été rassemblés dans un seul groupe les Finances et les Services financiers des Postes, le Commerce extérieur et les Finances extérieures, la Reconstruction et le Plan, etc.

En outre, il est apparu que certains problèmes se posaient dans tous les ministères en des termes voisins et que seule leur étude systématique par un même enquêteur ou un même groupe d'enquêteurs permettrait de dégager toutes les réformes désirables.

D'ores et déjà, les problèmes suivants ont été ou sont en cours d'examen :

### I. Le problème des locaux administratifs.

L'étude des locaux administratifs a été entreprise en premier lieu dans la région parisienne, en raison de l'importance des locaux nécessaires aux administrations centrales, d'une part, de la pénurie de logements à usage d'habitation, d'autre part.

Sans doute, les économies à réaliser dans l'utilisation des locaux dépendent-elles dans une large mesure des dispositions qui affecteront le volume des effectifs et l'organisation des services.

Il a semblé cependant que sans discuter les chiffres actuels d'effectifs — question examinée par chacune des missions compétentes — un groupe d'enquêteurs pourrait utilement rechercher si — sur les bases actuelles — des améliorations pourraient être apportées à l'utilisation des locaux administratifs par voie de regroupement, resserrement, etc. Il va de soi que dans la mesure où les effectifs seraient ultérieurement réduits, des économies supplémentaires de locaux pourraient être réalisées.

Un rapport préliminaire a permis de dégager un certain nombre de propositions précises que le Comité a formulé comme suit :

« Le Comité attire l'attention du Gouvernement sur le rapport préliminaire consacré au problème des locaux administratifs dans la région parisienne. Il formule deux catégories de conclusions : les unes sont relatives à des questions de méthodes, les autres portent sur le fond du problème.

« I. Sur le plan des méthodes, le Comité demande que la gestion des immeubles et des matériels des services publics soit concentrée à la direction de l'Administration générale de chaque ministère pour les services relevant de ce ministère.

« Il souhaite que l'examen des projets de regroupement administratif confié à la Commission de contrôle des opérations immobilières soit étendu par voie législative aux services extérieurs et départementaux de chaque ministère.

et aux organismes nationalisés ou semi-publics. Aucune location destinée à un service administratif ne devrait être conclue sans l'avis de cette commission.

« Il demande que les plans de regroupement administratifs soient revus dans le cadre d'un programme d'ensemble, en évitant des décisions prématurées. Le Comité se réserve d'ailleurs d'apporter des précisions ultérieures à ce sujet.

« Il convient enfin de remanier l'article 108 du Collectif d'octobre en soumettant les organismes semi-publics à l'obligation qui incombe aux collectivités publiques d'évacuer les locaux autrefois affectés à l'habitation, en renonçant à l'évacuation forcée pour les immeubles qui ne pourraient pas être actuellement habités.

« II. — Sur le fond, le Comité attire l'attention sur le fait qu'il est parfois moins onéreux de construire des bâtiments à usage administratif plutôt que d'occuper des bâtiments à usage d'habitation où, pour des services administratifs, une grande partie de la place est perdue (cuisines, salles de bains, etc.), et, en tout cas, d'acheter des immeubles utilisables aux fins d'habitation pour les démolir et reconstruire des bâtiments administratifs.

« Il demande donc qu'il ne soit pas procédé sans une sérieuse révision aux achats, expropriations et destructions actuellement prévus. Il lui paraît préférable de rechercher la solution du problème dans les voies suivantes :

« a. Pour les raisons qui viennent d'être indiquées, la construction définitive de bâtiments administratifs sur des emplacements libres ne doit pas être écartée. Le Comité se réserve de reprendre ultérieurement la question;

« b. L'achat de quelques grands hôtels constitue une solution dont il conviendrait d'examiner si elle ne pourrait être reprise au moins à titre de mesure provisoire et en attendant la réalisation de constructions définitives (1);

« c. Il est surtout nécessaire d'accélérer la cession de casernes à des services civils. Les cessions effectuées ou envisagées ne constituent souvent en pratique qu'un virement d'un service militaire à un autre service militaire. Le Comité se propose de formuler prochainement des propositions précises à ce sujet. Il se propose de même de revenir sur un certain nombre de questions évoquées dans le rapport, en particulier celles des cantines et des garages.

« Enfin, en ce qui concerne les possibilités de resserrement des Administrations publiques, le Comité soumettra prochainement des propositions détaillées, Ministère par Ministère » (2).

(1) Il va de soi que les précautions nécessaires devraient être prises pour que cette solution ou la précédente ne risque pas de porter préjudice à l'État en faveur d'intérêts particuliers. Quelques expériences passées peuvent fournir à cet égard les enseignements nécessaires.

(2) Conclusions notifiées le 10 février 1947.

Chaque Ministère est, en effet, l'objet d'un examen détaillé destiné à faire ressortir notamment dans quelle mesure des resserrements ou regroupements sont possibles : les coefficients d'occupation sont très variables d'une administration à l'autre sans que les nécessités du service justifient toujours ces différences; certains immeubles se prêtant mal aux besoins du service qui les occupent donnent lieu à une utilisation défectueuse, etc.

A l'heure actuelle, plusieurs rapports sont en cours d'examen par le Comité; des propositions ont d'ores et déjà été formulées en ce qui concerne le Ministère de l'Agriculture; elles contiennent les recommandations suivantes :

« 1° Hâter les travaux en cours, 78, rue de Varenne, pour libérer au moins les communs encore sous réquisition de l'Hôtel de Maille, 69, rue de Varenne, réquisition qui prend fin le 31 décembre (séance de la Commission de Contrôle immobilier du 4 septembre dernier) et abandonner ensuite d'autres appartements en location;

« 2° Abandonner l'appartement occupé, 139, boulevard Saint-Germain, par le Conseil supérieur de la Chasse, dès que seront terminés les travaux du Ministère (et notamment ceux entrepris dans l'hôtel du Ministre) et reloger cet organisme dans les locaux moins importants;

« 3° Évacuer immédiatement le tiers au moins des locaux occupés par le Service du Machinisme agricole, 14, rue Campagne-Première, le Service devant se resserrer dans les deux autres tiers; puis, le 1<sup>er</sup> janvier, par suite de licenciements nouveaux à prévoir, se retirer dans la moitié des locaux actuellement occupés;

« 4° Inspection générale de l'Agriculture et Inspection générale du Génie rural :

« Prévoir une salle de réunion, une bibliothèque et un secrétariat commun pour les membres d'une même inspection, plus, éventuellement, un secrétariat et deux ou trois bureaux communs aux inspecteurs généraux. L'Économie de locaux : un appartement de six pièces, rue Campagne-Première, et un autre de six pièces, 28, rue Barbet-de-Jouy;

« 5° Libérer les appartements occupés, 8, cité Vaneau et 63 bis, rue de Varenne par des services en voie de liquidation (Commissariat à la Sologne, Délégation à la reconstruction et Liaisons agricoles de guerre). Ces services pourraient être transférés partie dans les combles du Ministère, partie dans les premiers locaux disponibles de l'aile neuve, après resserrement;

« 6° Renoncer à l'expropriation du groupe d'immeubles de la rue de Bellechasse.

Si les précédentes propositions sont adoptées l'économie globale de locaux s'élèvera à une quarantaine de pièces d'habitation;

« 7° Renoncer au transfert à Paris de deux années de

*l'École nationale des Industries agricoles de Douai et condamner d'une manière générale toute installation à Paris de services qui ont fonctionné jusqu'ici en province, sauf de très rares exceptions à justifier individuellement » (1).*

En ce qui concerne le Ministère de la Santé publique et de la Population, le Comité a adopté les conclusions suivantes :

*« Tandis que les principaux services de ce Ministère sont établis dans des locaux situés rue de Tilsitt, des directions et plusieurs services extérieurs sont installés dans divers locaux dispersés dans Paris. Le groupe de locaux de la rue de Tilsitt, dont il faudrait d'ailleurs exproprier le 1 et le 11 pourrait se prêter à certains resserrements. De même le resserrement des services liquidateurs de la B. N. C. permettrait de loger dans l'immeuble correspondant tous les éléments de la Direction du Peuplement qui sont actuellement répartis entre ce bâtiment et d'autres locaux situés avenue Henri-Martin. Ces derniers insuffisamment occupés se prêtent d'ailleurs, dès maintenant, à un premier resserrement.*

*« L'installation au château de Sceaux de l'École de la Santé dégagerait des immeubles actuellement occupés avenue Foch.*

*« Le transfert du Service de la Pharmacie, soit à l'hôtel Roederer, soit dans divers locaux dégagés rue de Tilsitt assurerait l'installation, rue Cardinet, de l'Institut national d'Hygiène dont tous les services seraient ainsi regroupés dans un même immeuble.*

*« Les mesures à prendre seraient donc les suivantes :*

*« 1° Exproprier, dès maintenant, les deux immeubles : 1 et 11, rue de Tilsitt;*

*« 2° Abandonner immédiatement un étage du 113, avenue Henri-Martin, puis regrouper tous les éléments de la Direction du Peuplement qui se trouvent à cette adresse au troisième étage de l'immeuble, 17, rue Scribe, qui serait abandonné par le Service liquidation de la B. N. C. grâce à un resserrement;*

*« 3° Installer au château de Sceaux l'École de la Santé et abandonner la location de l'hôtel, 86, avenue Foch;*

*« 4° Regrouper l'Institut national d'Hygiène, 45, rue Cardinet;*

*« 5° Reconsidérer l'affectation de l'hôtel Roederer au Département de la Guerre, dont le volant en locaux est incomparablement supérieur à celui de la Santé publique; alors que l'Institut démographique et le Service de la Pharmacie n'ont aucune autre solution de regroupement;*

*« 6° En cas de refus de revenir sur cette affectation, installer le Service de la Pharmacie grâce à divers locaux*

*dégagés 11 et 18, rue de Tilsitt (désaffecter la salle gymnastique du dernier étage, resserrement des inspecteurs généraux en trois ou quatre bureaux, occupation des locaux éclairés à la lumière artificielle) » [1].*

**II. L'utilisation des véhicules automobiles** par les services civils et les dépenses qui en sont la conséquence : consommation d'essence, utilisation de garages, réparation etc., posent des questions de même nature et sont peut-être susceptibles de solutions analogues. Une mission qui avait étudié ce problème de façon assez approfondie dans une administration a été chargée d'étendre le champ de ses recherches à l'ensemble des ministères. Cette mission doit en particulier rechercher s'il serait économique d'organiser des garages et services de réparations communs. Il semble en effet, que, dans certains cas, tout au moins, l'existence de services automobiles distincts pour chaque administration soit la source de dépenses qui pourraient être réduites.

**III. L'utilisation de la mécanographie** constitue en principe un des moyens d'améliorer le rendement de l'administration. Différentes missions n'ont pas manqué d'examiner cet aspect du problème et de rechercher si ces moyens d'action étaient judicieusement utilisés et si leur application pouvait être étendue.

Il est apparu cependant qu'une étude d'ensemble de ce problème permettrait des comparaisons intéressantes entre en ce qui concerne les méthodes employées et les résultats obtenus par les différentes administrations.

L'examen de cette mission doit porter sur les deux catégories de questions suivantes :

Là où elle existe, l'utilisation de la mécanographie est-elle judicieuse, bien organisée ? Certains exemples, notamment celui du recouvrement des forfaits — signalé plus haut — obligent à se poser cette question en premier lieu.

A quels services l'emploi de la mécanographie pourrait-il être étendu ? D'ores et déjà cette étude a été amorcée en ce qui concerne le paiement des dépenses de personnel.

Dans tous les cas, il est vraisemblable que le meilleur emploi de la mécanographie doit s'accompagner de certains changements dans la texture des imprimés, les modes de centralisation de la comptabilité et des statistiques, etc. Il appartiendra aux enquêteurs de formuler des indications précises à cet égard.

**IV. Les travaux topographiques et géographiques** se retrouvent dans plusieurs administrations, aux Ministères des Finances, de la Reconstruction, de l'Agriculture, des Travaux publics, etc.

Ici aussi la comparaison des méthodes, les liaisons, coor-

(1) Conclusions notifiées le 25 février 1947.

(1) Conclusions notifiées le 13 mars 1947.



dinations ou fusions à établir sur ce point entre les administrations demandaient une enquête d'ensemble. Un rapport a été établi qui préconise une meilleure coordination, une répartition des travaux évitant la répétition de doubles emplois qui ont été constatés, la fusion immédiate ou ultérieure de certains services, etc. Ce rapport sera prochainement discuté par le Comité.

\*\*\*

Parmi *les causes générales du rendement insuffisant de l'Administration*, il en est plusieurs qui demanderont à être précisées et au sujet desquelles des conclusions d'ensemble auront à être présentées au Gouvernement.

1° *La question des circonscriptions géographiques* n'est pas nouvelle. On a parfois eu tendance, dans le passé à y voir le nœud de toute politique destinée à y améliorer l'efficacité administrative. Sans aller jusque là on ne saurait cependant négliger l'étude de ce problème : les solutions fragmentaires et improvisées qui ont parfois été adoptées se sont souvent révélées inefficaces. Plutôt que d'en entreprendre un examen *a priori* le Comité a préféré s'entourer au préalable d'indications précises. Tout en informant les enquêteurs de l'état actuel des travaux du Comité de réforme administrative, il leur a demandé quel était à leur sens le découpage qui correspondrait le mieux aux besoins des services qu'ils étudient. La confrontation des solutions partielles ainsi proposées permettra de dégager une solution d'ensemble valable pour l'ensemble de l'Administration.

2° C'est souvent faute de connaître avec précision le *prix de revient* de chaque service — et de chaque subdivision de service — que l'Administration persiste dans des dépenses excessives par rapport à leur utilité, ou dans l'emploi de méthodes trop coûteuses. Les difficultés rencontrées par les enquêteurs pour obtenir les renseignements nécessaires ont conduit à préciser ce problème.

Des renseignements complémentaires demandés aux enquêteurs doivent permettre de préciser les méthodes employées par l'Administration et les moyens susceptibles de les améliorer. Il ne faut pas se dissimuler que l'on se heurte ici à une difficulté d'autant plus grande qu'elle traduit toute une mentalité administrative insuffisamment orientée vers les préoccupations de rendement. Il est possible que le Comité soit amené par la suite à préconiser des mesures d'ordre général susceptibles d'améliorer l'information des Pouvoirs publics sur le coût et l'utilité de leurs services.

3° D'ores et déjà il est apparu qu'une des principales entraves au bon fonctionnement des services résidait dans *la complexité même* des règles qu'ils sont chargés d'ap-

pliquer et dont la seule connaissance constitue une tâche considérable. Le Comité a cependant cru utile de ne pas formuler de conclusions générales avant d'avoir été informé avec précision sur la situation actuelle et sur les méthodes à employer pour y porter remède.

L'attention des différents enquêteurs a été attirée sur ce problème dans les termes suivants :

« Il semble bien que la complexité, la multiplicité et le manque de coordination des instructions constituent une des causes du rendement defectueux des Administrations. Des indications récentes n'ont fait que renforcer cette impression; des instructions, notes et circulaires succèdent aux instructions sans que l'on se préoccupe de les coordonner les unes avec les autres, d'abroger celles qui sont devenues sans intérêt, de modifier celles qui ont à être modifiées.

Cet état de choses tient pour partie à la complexité des règlements et décrets, complexité liée elle-même à celle de la législation. Dans bien des domaines, la connaissance de la législation en vigueur est à elle seule un travail important. Certains fonctionnaires essaient de remédier à cette situation par le recours à une documentation qui émane de sociétés privées. Ce seul fait suffit à marquer que l'État n'assure plus un de ses rôles essentiels : faire connaître à ses fonctionnaires sous une forme claire les services qu'ils doivent rendre et les méthodes qu'ils doivent employer.

Le souci d'améliorer le rendement des services publics doit amener à poser ce problème et à en rechercher la solution.

Celle-ci semble pouvoir être cherchée dans la voie de la codification qui, à toutes les époques, est apparue comme une condition d'une plus grande efficacité de l'État. Mais cette codification ne saurait suffire si l'on ne prend la précaution d'intégrer dans le texte de base les modifications postérieures de la loi ou du règlement.

C'est là une véritable discipline formelle que devraient s'imposer les représentants de l'État qui les obligerait à reclasser chaque modification particulière dans le cadre général tracé antérieurement ou à reposer l'ensemble d'un problème lorsque des réformes profondes sont devenues nécessaires.

Ce principe général de méthode est susceptible d'application sur le plan législatif, réglementaire et administratif.

1° En ce qui concerne la législation, la formule la plus commode, celle qui a été utilisée autrefois, du moins dans un certain nombre de cas, consiste à établir pour chaque domaine de l'Administration une loi organique, une sorte de code où toutes les dispositions législatives seraient rassemblées dans un ordre logique. Toutes les fois que le législateur viendrait apporter une disposition nouvelle il remplacerait un ou plusieurs chapitres ou articles de ce code



par d'autres chapitres ou articles, ou encore il ajouterait des articles nouveaux ou des chapitres nouveaux. Dans ces conditions, quiconque posséderait un code à jour serait au courant, sans autre recherche, de toutes les dispositions législatives concernant une catégorie de services publics.

En ce qui concerne le code civil lui-même, cette méthode n'est plus toujours suivie. Il en résulte des difficultés bien connues des juristes.

Comme exemple de cette méthode suivie avec persévérance on peut citer les codes fiscaux où toute disposition législative nouvelle se traduit, de façon expresse, par modification, addition ou suppression d'un ou plusieurs articles du code fiscal; la connaissance de la législation en est grandement facilitée.

Cette méthode a été suivie pendant un certain temps en matière de législation municipale. La loi de 1884 constituait une loi organique à laquelle des titres nouveaux furent ajoutés, dont des articles furent modifiés au fur et à mesure que des besoins nouveaux apparaissaient ou qu'il était utile de rectifier certaines dispositions. Depuis 1914, et surtout depuis une dizaine d'années, cette façon de procéder a été abandonnée de telle sorte que la seule connaissance du texte applicable est devenue difficile. Dans certains cas, il est malaisé de savoir dans quelle mesure tel texte a été abrogé ou non par un texte postérieur.

On pourrait sans doute trouver d'autres exemples. Dans la majorité des cas, cependant, il n'existe pas de loi organique ou, s'il en existe, on ne s'est pas préoccupé de la modifier au fur et à mesure de l'évolution législative.

La codification même purement formelle des lois administratives apparaît donc comme une des conditions de la simplification des services publics.

2° Les mêmes questions se posent en ce qui concerne les décrets, règlements d'administrations publiques et décrets simples. Ici aussi à une loi organique unique devrait correspondre un règlement unique. Les décrets particuliers ne seraient pris que pour résoudre des problèmes temporaires. Toute modification permanente des dispositions réglementaires ferait l'objet d'une abrogation, addition, ou substitution à un titre ou chapitre du règlement de base.

3° Le même travail devrait être effectué au stade des instructions administratives, quelque soit leur dénomination, note, circulaire ou lettre commune. Beaucoup de services possèdent ou ont possédé une Instruction générale. Celle-ci devrait être refondue, compte tenu de toutes les modifications intervenues depuis leur origine. Il serait entendu que par la suite toute disposition nouvelle à pres-

crire au service serait introduite dans l'Instruction générale par voie d'abrogation, d'addition ou de substitution. Ici aussi tout fonctionnaire qui posséderait une Instruction générale à jour serait parfaitement au courant de tout ce que son Administration lui prescrit, sous réserve des instructions de caractère temporaire ou local qui, seules, feraient l'objet de circulaires ou notes particulières. La refonte ou l'élaboration d'une Instruction générale serait sans doute l'occasion pour l'Administration d'élaguer des prescriptions devenues sans intérêt, de concilier des dispositions contradictoires ou mal coordonnées, de simplifier des procédures dont la complication apparaîtrait mieux par le seul établissement d'un document unique.

Il s'agit évidemment d'un travail d'une certaine ampleur et qui demanderait un certain délai. Il semble cependant qu'il constitue une des bases d'une véritable simplification de l'Administration. Déjà certaines indications avaient été fournies par des enquêteurs, par exemple en ce qui concerne la comptabilité au Ministère de la Reconstruction. Lorsque des précisions supplémentaires auront été données au sujet d'autres Administrations, le Comité sera sans doute amené à formuler des propositions d'ordre général.

#### V. La normalisation.

Depuis longtemps, la normalisation est considérée comme un des moyens d'améliorer le rendement industriel, commercial et administratif.

Deux sortes d'enquêtes ont été effectuées à ce sujet :

a. Une enquête préliminaire a été faite au Commissariat à la Normalisation en vue de préciser le rôle des différents organismes qui sont chargés de ce problème.

Les indications ainsi dégagées serviront de base aux enquêteurs pour rechercher si cette question est sérieusement suivie dans chaque service et si des améliorations d'ordre économique ou d'ordre administratif pourraient résulter d'un plus grand effort de normalisation ;

b. Un enquêteur de la mission des Finances a été amené à étudier de façon détaillée le problème de la normalisation des imprimés de ce Ministère et d'autres Administrations. Il résulte de son rapport que les services n'attachent pas assez d'importance à ces problèmes, qu'ils sont d'ailleurs, en fait, insuffisamment au courant des normes déjà adoptées. Une série de mesures pratiques seraient de nature à améliorer cette situation.

Compte tenu de ces enquêtes et des indications complémentaires que recueilleront d'autres enquêteurs, le Comité sera sans doute conduit à formuler des propositions générales en cette matière.

## CONCLUSION.

---

Les lacunes qui apparaissent à la lecture des développements précédents font ressortir l'ampleur de la tâche à accomplir.

Il apparaît capital au Comité central d'enquête que, dans les circonstances présentes, des résultats partiels soient recherchés chaque fois qu'il est possible, même au prix d'un certain sacrifice de la logique dans un plan préconçu d'investigations.

Le souci même que le Comité a eu d'aborder sans retard, des problèmes urgents et de proposer pour certains d'entre eux des solutions précises, lui fait un devoir d'attirer l'attention des Pouvoirs publics sur les inconvénients qu'il y aurait à différer trop longtemps les décisions nécessaires.

Mais la préoccupation de répondre aux nécessités pressantes du moment ne doit point faire oublier que la révision des Services publics du point de vue de leur coût et de leur rendement est une tâche de longue haleine.

Le Comité est résolu pour sa part à poursuivre et à amplifier son effort, mais il est hors de doute que celui-ci ne pourra en définitif être fécond sans le soutien et la volonté d'action des Pouvoirs publics et du Parlement.

## TABLE DES MATIÈRES.

	PAGES.
INTRODUCTION. — Textes constitutifs du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics .....	5
PREMIÈRE PARTIE. — L'objet et les méthodes du Comité.....	7
DEUXIÈME PARTIE. — Les propositions du Comité et les questions en cours d'examen.....	13
§ 1 <sup>er</sup> . <i>Dépenses militaires :</i>	
Les effectifs. Les dépenses de matériel et notamment de matériel automobile. Les camps d'instruction .....	13
§ 2. <i>Les administrations civiles :</i>	
Liquidation ou réductions de services, ou de dépenses dont la création ou l'extension sont le fait de la guerre ou de l'occupation.....	16
Subventions et avances .....	18
Réorganisation de services .....	19
§ 3. <i>Les dépenses de reconstruction et d'équipement :</i>	
Examen des prix de revient de la reconstruction.....	24
Détermination des priorités .....	26
§ 4. <i>Les services économiques et notamment les services chargés de la répartition :</i>	
La nécessité de la réglementation.....	27
Les méthodes susceptibles d'être envisagées.....	28
Les règles fondamentales d'une répartition efficace.....	29
Examen de la répartition de certains produits.....	30
§ 5. <i>Les problèmes généraux d'organisation :</i>	
Le problème des locaux administratifs.....	32
L'utilisation des véhicules automobiles.....	34
L'utilisation de la mécanographie.....	34
Les travaux topographiques et géographiques.....	34
CONCLUSIONS .....	37