

## **DOCUMENT DE TRAVAIL**

### **REFLEXION PREPARATOIRE A LA REFORME DE L'ETAT**

## **DOCUMENT    DE TRAVAIL**

CHAPITRE I : PLACER LES CITOYENS AU COEUR DU SERVICE PUBLIC

CHAPITRE II : RENOVER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

CHAPITRE III : DELEGUER LES RESPONSABILITES

CHAPITRE IV : MIEUX DECIDER - MIEUX GERER

## INTRODUCTION

### DOCUMENT DE TRAVAIL

La France, au cours des siècles, a construit son unité au travers de l'Etat. Depuis plus de cent ans l'Etat s'identifie, en outre, à la République : il est le garant de la cohésion sociale de la nation, de l'égal accès de tous aux grands services publics, du respect du droit, de la défense des intérêts de la France dans le monde.

Ces valeurs, les Français et, au premier rang d'entre eux, les agents de l'Etat, y sont profondément attachés. L'importance du chômage que connaît notre pays depuis une vingtaine d'années et les larges déchirures que provoque ce fléau dans notre tissu social nous rappellent, si cela était nécessaire, que l'Etat républicain demeure un modèle qu'il faut défendre.

Pour autant, l'Etat ne peut demeurer inchangé, car tout bouge autour de lui.

Les Français : leur formation s'est accrue, leurs modes et leurs lieux de vie se sont beaucoup transformés, l'organisation de leur travail aussi. C'est pourquoi, aussi bien les agents que les usagers de l'Etat attendent de ce dernier qu'il les considère autrement, de façon moins autoritaire et en étant plus respectueux de leurs préoccupations et plus ouvert à leurs aspirations.

La France ensuite : il y a trente ans seulement, l'Etat national - le gouvernement et le Parlement - avait en mains presque tous les leviers de commande. Aujourd'hui notre société et notre économie sont plus complexes, les pouvoirs sont plus répartis : à côté de l'Etat proprement dit, les collectivités locales ont acquis des responsabilités importantes, l'Europe se construit pierre par pierre, les partenaires sociaux et les associations aspirent à participer davantage à la vie de la nation, les entreprises sont plus libres. L'Etat doit s'adapter à cette nouvelle donne.

Le monde enfin : la France est devenue la 4ème puissance économique d'un monde de plus en plus « global » et de plus en plus concurrentiel. Si elle veut le rester afin de connaître la croissance et de créer des richesses et des emplois, l'Etat doit être un facteur de sa modernité, de son dynamisme, comme il le fut après la guerre, pendant la période de reconstruction, ou au début de la Vème République.

C'est parce que les Français, la France et le monde changent que l'Etat doit les accompagner : c'est la raison pour laquelle le Président de la République et le Premier ministre ont placé la réforme de l'Etat au premier rang des priorités de notre pays, pour les prochaines années. Les grandes orientations de cette réforme ont été présentées dans la circulaire du Premier ministre publiée au Journal officiel du 28 juillet 1995.

Comme toute réforme, celle de l'Etat peut inquiéter. Il faut donc être clair : la réforme de l'Etat n'a pour objet ni de modifier le statut de la fonction publique, ni de porter atteinte aux principes du service public.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

Le gouvernement lui assigne quatre objectifs fondamentaux.

**Mieux servir les citoyens.** C'est l'objectif premier, la raison d'être fondamentale de la réforme de l'Etat. Les Français sont attachés à leur Etat, mais ils le jugent en même temps trop compliqué, trop distant, trop contraignant. L'Etat doit donc s'engager à respecter des objectifs de qualité qui correspondent aux attentes des citoyens, simplifier ses structures et ses procédures, faire confiance en limitant au strict nécessaire les contraintes qui encadrent la liberté d'initiative, être plus accessible, notamment pour les personnes qui connaissent des difficultés particulières.

**Rénover la gestion des ressources humaines.** Les fonctionnaires constituent la première richesse de l'Etat. De leur compétence, de leur mobilisation dépend la capacité des services publics à répondre aux besoins du pays. La modernisation de la gestion, par l'Etat, de ses ressources humaines constitue donc un enjeu décisif. Le cadre statutaire actuel n'est pas, à cet égard, un obstacle : il faut en exploiter toutes les potentialités, notamment pour favoriser la diffusion des responsabilités et développer la mobilité et l'adaptation à de nouveaux métiers.

**Déléguer les responsabilités.** Il n'appartient pas aux administrations parisiennes d'assurer directement des tâches opérationnelles. L'Etat doit savoir distinguer les fonctions stratégiques, qui relèvent d'un état-major central peu nombreux, et les tâches de mise en oeuvre des politiques publiques. Celles-ci doivent être systématiquement déléguées aux échelons territoriaux de l'Etat ou à des établissements publics, qui doivent disposer de marges de manoeuvre suffisantes et dont les résultats doivent être, en retour, régulièrement évalués. L'Etat sera ainsi plus efficace et plus responsable ; il sera, pour les collectivités locales et pour l'ensemble des acteurs économiques et sociaux, un partenaire plus fiable et plus clairement identifié.

Mieux décider et mieux gérer. La délégation des responsabilités de mise en oeuvre des politiques publiques doit permettre à l'Etat de mieux remplir son rôle fondamental d'élaboration des politiques publiques, de pilotage stratégique des services opérationnels, de tutelle des entreprises publiques. Ces missions essentielles, qui incombent aux administrations centrales, ne sont pas remplies aujourd'hui de façon satisfaisante. La réforme de l'Etat doit donc permettre qu'il décide mieux et qu'il devienne un véritable Etat stratège. Elle doit, dans le même temps, conduire à un Etat plus économe. Elle exige donc une profonde rénovation de la gestion publique, aujourd'hui trop lourde et trop centralisée, afin de développer les responsabilités des gestionnaires de crédits et de doter l'Etat d'une véritable politique patrimoniale.

La réforme de l'Etat qui va être engagée reste ainsi fidèle aux principes fondamentaux de notre tradition républicaine. En même temps, elle entend adapter les services publics aux exigences du monde moderne, en accordant une importance nouvelle aux principes de simplicité, de responsabilité et d'efficacité : elle permettra ainsi à l'Etat de contribuer tout à la fois à la cohésion sociale et à la compétitivité globale du pays.

Une telle réforme ne peut être élaborée et mise en oeuvre que dans une large concertation et grâce à la mobilisation de tous.

A cette fin le présent document de travail a été élaboré : il évalue les actions de modernisation engagées au cours des dernières années, identifie des problèmes à résoudre, trace un certain nombre d'orientations, propose des mesures concrètes. Sa mise au point a donné lieu depuis six mois à un travail interministériel intense.

Son contenu est ambitieux. Il concerne l'ensemble des domaines d'action de l'Etat. Il propose de modifier profondément la répartition des rôles entre Paris et la province. Il renforce l'exercice effectif des responsabilités aussi bien des organes centraux que des organes déconcentrés dans leurs domaines respectifs. Enfin, il replace l'usager au centre de l'administration et propose de véritables objectifs de qualité de services.

Il doit désormais servir de base à un débat très large, avec les syndicats, les élus, le mouvement associatif et des personnalités qualifiées. Cette concertation doit permettre de valider et d'affiner les diagnostics, d'enrichir les propositions, de choisir les solutions les plus adaptées, de réfléchir aux modalités de leur mise en oeuvre.

A l'issue de cette première phase de concertation, le Premier ministre annoncera, au début du printemps un ensemble d'orientations et de décisions concernant la réforme de l'Etat.

Sa déclinaison et sa mise en oeuvre seront l'affaire de tous. De multiples chantiers seront en effet ouverts, qui devront être conduits progressivement, au cours des trois prochaines années : l'écoute des citoyens, la recherche collective des solutions les plus adaptées, et, le cas échéant, leur expérimentation, la négociation avec les organisations syndicales de fonctionnaires permettront seules de modifier peu à peu les méthodes de travail, les procédures, les organisations. Pour faciliter les opérations de restructuration, de formation ou d'équipement les plus lourdes, le gouvernement a mis en place un fonds pour la réforme de l'Etat, doté de 500 MF de crédits. Enfin, une évaluation régulière des actions engagées sera réalisée, dont il sera notamment rendu compte devant le Parlement.

Ainsi mise en oeuvre, la réforme de l'Etat atteindra deux de ses principaux objectifs : placer le citoyen au coeur du service public et faire, pour chaque fonctionnaire, le pari de la responsabilité.

## **CHAPITRE I**

### **DOCUMENT DE TRAVAIL**

#### **PLACER LES CITOYENS AU COEUR DU SERVICE PUBLIC :**

#### **LA CHARTE DES CITOYENS ET DES SERVICES PUBLICS**

Servir les citoyens est la finalité même de l'Etat. La réforme de l'Etat doit donc s'attacher, avant tout, à ce que cette responsabilité essentielle soit pleinement assurée.

Or aujourd'hui la complexité des structures et des procédures administratives a atteint un degré extrême. La multiplication, au cours des dernières décennies, des acteurs publics (Etat, collectivités locales, Union européenne, sécurité sociale...) n'a fait qu'accentuer ce phénomène.

Simplifier les relations entre l'Etat et les citoyens (et les autres usagers du service public : entreprises, associations, élus) est donc une priorité.

La préoccupation de qualité du service rendu au public est elle-même insuffisamment prise en compte par les administrations. Elle devra désormais être placée au centre de leur fonctionnement. Les propositions qui sont faites dans le présent chapitre constituent la base d'une charte des citoyens et des services publics.

#### **A - Simplifier les relations entre l'Etat et les citoyens**

Les services publics apparaissent souvent aux citoyens comme une machinerie complexe qui leur impose d'emprunter un dédale de procédures et de formalités, de solliciter de nombreuses autorisations sans qu'ils aient toujours la certitude d'obtenir une réponse. Bref, « l'administration », qualifiée ainsi souvent sans que l'on puisse discerner de quelle autorité elle relève, est ressentie comme un frein à l'initiative (notamment pour les entreprises), ou, à tout le moins, comme une source de complication dans les démarches imposées aux usagers.

C'est pourquoi des relations plus simples doivent s'instaurer entre les services publics et les citoyens. Ce « principe de simplicité » sera mis en oeuvre par l'allègement des démarches et des contraintes administratives (décisions implicites, suppression d'autorisations), la simplification des procédures, une meilleure polyvalence des services au contact du public et la modernisation des relations entre les citoyens et les services publics.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

### **a) Le silence gardé par l'administration vaudra acceptation**

Depuis plus d'un siècle, à de rares exceptions près, c'est la règle contraire qui s'applique.

En effet, lorsque l'administration ne répond pas à une demande, son silence fait naître une décision implicite de refus au terme d'un délai de quatre mois. Ce principe s'applique en particulier en matière d'autorisation administrative préalable, d'agrément, de permis, ou de licence.

Cette règle a été conçue, à son origine à la fin du siècle dernier, dans le souci de protéger les citoyens. Il s'agissait de permettre la saisine du juge lorsque l'administration ne donnait aucune suite à une demande.

Aujourd'hui, cette règle n'est plus satisfaisante, en particulier dans la perspective de simplification de la vie des citoyens et des entreprises : dans de nombreux cas, c'est l'accord implicite, plutôt que le refus, qu'il doit être possible d'obtenir et, ce, dans un délai plus bref que celui de quatre mois. En outre, la règle actuelle permet à l'administration de laisser se constituer des « files d'attente » sans prendre de risque : cette situation est un obstacle à la modernisation de l'Etat. Enfin, chez nos concitoyens, le système actuel conforte les perceptions négatives de l'administration et les discours, même les plus simplistes, sur la bureaucratie tatillonne. Elle contribue ainsi à creuser le fossé qui sépare l'Etat et la société.

C'est pourquoi, afin d'améliorer la qualité du service rendu à la collectivité par ses administrations, le gouvernement a décidé lors du séminaire du 14 septembre 1995 de développer très largement le nombre des cas dans lesquels le silence gardé par l'administration sur une demande d'autorisation vaut, passé un certain délai, acceptation.

Une première série d'une centaine de procédures auxquelles s'appliquera ce nouveau principe peut dès maintenant être arrêtée. Elle porte sur tous les domaines de la vie économique et sociale qui seront ainsi immédiatement concernés par ces premières simplifications : les professions, l'industrie, le commerce, les transports, la formation, l'emploi, la santé, l'hygiène publique, les loisirs et la culture. Dans tous ces domaines, le principe de l'accord tacite en cas de non réponse de l'autorité compétente sera progressivement étendu, en deux années, au plus grand nombre des régimes d'autorisation administrative préalable.

De la sorte, grâce à cette réforme, l'administration s'organisera différemment pour être plus efficace et pour être plus proche des citoyens.

### **b) Le nombre des autorisations administratives préalables sera fortement réduit**

A l'heure actuelle, notre droit public, après un siècle et demi de construction, comporte plus de trois mille régimes d'autorisation ou de déclaration administratives préalables. Ce qui est considérable.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

En effet, ce mode d'intervention administrative est prédominant dans l'action de l'Etat, lorsqu'il s'agit, pour ses services, ou ceux des collectivités locales, de veiller à la prise en compte des impératifs d'intérêt général.

Cependant, tous les régimes existants à ce jour ne sont plus justifiés dans leur principe ou dans leurs modalités. En outre, on sait désormais que d'autres procédures plus souples et modernes, mais tout aussi efficaces, permettent d'assurer la prise en compte des préoccupations d'intérêt public. C'est une voie dans laquelle certaines administrations se sont engagées par la normalisation, l'homologation ou la certification, et qui doit être généralisée.

Le gouvernement a donc décidé lors du séminaire gouvernemental du 14 septembre 1995 de supprimer le plus grand nombre possible de régimes d'autorisation administrative préalable.

Seuls seront maintenus ceux qui sont fondés sur un motif d'intérêt général indiscutable et actuel et pour lesquels le constat aura été fait qu'aucun autre moyen ne permet d'atteindre l'objectif recherché. Les autres seront supprimés ou transformés en simples régimes de déclaration lorsque l'administration doit être informée et qu'elle ne peut l'être autrement que par un régime déclaratif.

Une première série d'une centaine de suppressions sera arrêtée avant la fin du premier semestre 1996. Elle portera, comme la mesure précédente, sur tous les domaines de la vie économique et sociale et sera suivie d'autres séries de simplification qui devraient permettre en deux ans de diminuer considérablement l'emprise administrative sur les activités des citoyens et des entreprises.

A titre d'exemple, une profonde simplification des autorisations d'urbanisme sera mise en oeuvre en 1996 par fusion des régimes de permis de construire, de déclaration de travaux, d'installations et de travaux divers et de clôtures. De même les procédures de retrait du permis de conduire seront simplifiées et allégées.

Parallèlement, le gouvernement veillera à ce que, sauf intérêt majeur, aucune procédure nouvelle d'autorisation administrative préalable ne soit instituée au plan national, et qu'aucune négociation communautaire ou internationale ne soit engagée dans cette voie.

### **c) Les dispositifs d'intervention financière de l'Etat seront simplifiés**

Les mécanismes d'intervention de l'Etat représentent une part notable de la dépense publique. Ainsi les seules interventions publiques des budgets civils (Titre IV) s'élèvent-elles en 1996 à près de 450 milliards de francs. Les dispositifs mis en oeuvre se caractérisent trop souvent par une superposition de procédures, une dispersion budgétaire et un éclatement entre différentes administrations gestionnaires qui nuisent autant à la lisibilité des politiques publiques par les citoyens ou les entreprises qu'à leur efficacité.

Ainsi, dans le domaine des aides à l'industrie recense-t-on plus d'une cinquantaine d'aides budgétaires, gérées par quelques dix ministères et dont certaines transitent par des établissements publics ou des associations para-administratives. Ces aides coexistent



## DOCUMENT DE TRAVAIL

d'ailleurs avec d'autres formes d'interventions (incitations fiscales, garanties de financement, exonérations sociales etc...). De même existe-t-il une soixantaine de dispositifs en matière d'aides à l'emploi.

**Il est proposé que ces dispositifs soient systématiquement recensés, en vue de leur simplification et de leur regroupement éventuel par grandes catégories d'interventions.** Une telle mesure permettra à la fois une plus grande clarté à l'égard des bénéficiaires, la formulation de véritables priorités par les décideurs publics et une large déconcentration des décisions.

**d) Les procédures de déclaration unique seront étendues pour les entreprises.**

Prenant appui sur les expérimentations déjà engagées et les travaux de la commission de simplification des formalités, **des simplifications considérables seront apportées par la mise en place de systèmes de déclaration unique** : l'entreprise doit pouvoir ne transmettre qu'une fois les données qui lui sont demandées par les services publics, à charge pour ceux-ci de traiter et de répartir l'information entre eux. En 1996 :

- la déclaration unique d'embauche sera généralisée en achevant le processus dans les DOM et la région parisienne ;
- . la déclaration unique des cotisations sociales sera instituée progressivement ;
- . la déclaration unique du contrat d'apprentissage sera expérimentée ;
- . l'attestation annuelle unique pour soumissionner à un marché public sera effective en 1996.

Des systèmes de paiement unique et de télépaiement constituent des objectifs complémentaires.

**e) La procédure de retrait du permis de conduire sera simplifiée et les commissions administratives de retrait seront supprimées**

Les infractions au code de la route peuvent aujourd'hui entraîner pour les conducteurs divers types de sanctions : amende, retrait de points du permis, suspension administrative prononcée par le préfet (avec ou sans passage devant la commission de retrait), suspension ou annulation du permis par l'autorité judiciaire.

En raison de sa complexité, cette superposition est mal comprise par l'usager. Elle peut donner une impression d'arbitraire et conduire à des discordances entre décisions administratives et judiciaires.

**Il est proposé une importante simplification du dispositif dans laquelle le principe du retrait de permis par la voie judiciaire est conforté et les commissions de retrait du permis de conduire sont supprimées.**

Ainsi, la quasi-totalité des contraventions au code de la route feront l'objet du paiement d'une amende forfaitaire et, le cas échéant, d'un retrait forfaitaire de points.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

permis pendant 72 heures maximum et, pendant ce délai, saisiront le procureur de la République ainsi que le préfet.

Le procureur diligentera la procédure judiciaire la plus opportune au regard de la gravité des faits, en privilégiant le recours aux procédures rapides.

S'agissant des délits, les officiers et agents de police judiciaire pourront être mis, en attendant la décision de la juridiction de répression, à la disposition des victimes pour une durée limitée, dans l'attente du jugement.

**f) Les demandeurs d'emploi bénéficieront d'un accès plus simple et plus rapide aux services publics**

Les demandeurs d'emploi ont actuellement affaire à l'ANPE qui assure à la fois l'aide à la recherche d'emploi, l'inscription administrative et l'actualisation des changements de situation, aux ASSEDIC qui ont en charge l'indemnisation, enfin aux directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle qui sont responsables du contrôle.

Une expérience de simplification a été engagée en 1995 : l'inscription administrative et l'actualisation des changements de situation des demandeurs d'emploi ont été transférées de l'ANPE vers les ASSEDIC.

Les leçons de cette expérience seront analysées avec les partenaires sociaux de l'UNEDIC. Si elles font bien apparaître un accès plus rapide à l'indemnisation et un recentrage de l'ANPE sur le placement, des négociations seront engagées pour généraliser cette organisation en 1996-1997.

**g) Les services publics de proximité seront adaptés aux besoins des usagers**

L'évolution de la société et les mutations du rôle de l'Etat ont parfois éloigné les services publics des citoyens. Le développement de quartiers urbains nouveaux et la désertification rurale ont réduit la présence des services publics et les possibilités d'y accéder sans déplacement excessif. Un effort particulier doit être réalisé pour conforter le réseau des services au contact direct et « à proximité » des usagers, afin de leur permettre d'accéder à un égal niveau de qualité des prestations quel que soit le point du territoire où ils vivent, et de maintenir ainsi la continuité du service public.

Par ailleurs, l'administration ne doit plus faire supporter aux usagers la gestion de sa propre complexité : elle doit la prendre elle-même en charge. Cette évolution se fera notamment grâce à l'émergence d'un nouveau métier dans la fonction publique : celui de « facilitateur administratif ». Elle suppose une meilleure polyvalence des agents et une organisation favorisant la simplification des démarches administratives qui s'imposent aux usagers.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

Pour réaliser ces objectifs, et associer la proximité des services et la polyvalence de la prise en charge, il convient d'agir dans deux directions.

- **Sur l'ensemble du territoire**, les réseaux existants des services publics seront mieux utilisés, en favorisant des **formules innovantes d'organisation et de fonctionnement**. Les services de proximité (subdivisions de l'équipement, perceptions, gendarmeries, mairies, bureaux de poste) doivent être mis à profit, dans des zones où les services publics sont peu présents, pour améliorer le nombre et la qualité des services auxquels les usagers ont accès (par exemple, par la tenue de permanence hors du siège principal du service, par l'organisation de bureaux itinérants ou saisonniers). Le développement des moyens modernes de communication entre les services et des regroupements, sur un même site, de différents services au contact du public permettra une généralisation des expériences déjà menées dans plusieurs départements à l'initiative des préfets.

- **Dans les zones rurales ou urbaines, où la présence des services publics apparaît insuffisante, des « maisons des services publics » seront créées.** L'objectif à atteindre est de permettre à un grand nombre de services publics de nature différente (services déconcentrés de l'Etat, services des collectivités locales, organismes de sécurité sociale, services publics industriels et commerciaux) d'être représentés dans un lieu unique, offrant aux usagers une large gamme de services : outre l'accueil et l'information, l'utilisateur devra y trouver également l'orientation et la prise de rendez-vous, la délivrance de dossiers, l'aide à constitution et la transmission de ces dossiers aux services gestionnaires, la délivrance de certains titres et prestations, la prise de décisions simples.

\* **Dans les zones rurales** menacées par la désertification, **des services publics polyvalents seront systématiquement mis en place.** Les expériences déjà entreprises de « points publics » seront poursuivies et élargies, sous l'impulsion des préfets, et sur le fondement d'un partenariat entre l'Etat, les collectivités locales, les entreprises publiques et les organismes sociaux. Ces expériences seront développées, dans toutes les zones où le besoin existe, sous la forme de points publics ou de « maisons des services publics », ayant vocation à représenter le plus grand nombre de services publics et à prendre en charge l'ensemble des démarches administratives des usagers.

\* **Dans les quartiers urbains en difficulté, des expériences** destinées à assurer un service plus large et une prise en charge plus globale des usagers seront conduites. Dans le prolongement des expériences menées actuellement sous le nom de « plates-formes de services publics », ces maisons des services publics (qui s'inspireront, par exemple, des services publics de quartier expérimentés à Amiens) faciliteront notamment l'accès des personnes en situation difficile à l'emploi, au logement ou aux prestations sociales auxquelles elles ont droit.

#### **h) Les moyens modernes de paiement dans les services publics seront généralisés**

Les règlements des usagers auprès des administrations et des services publics ne peuvent pas toujours s'effectuer au moyen des instruments de paiement les plus modernes. Ainsi, certaines impositions, prestations sociales ou redevances doivent encore parfois être

## DOCUMENT DE TRAVAIL

réglées en numéraire ou par chèque bancaire. Cette situation entraîne des contraintes inutiles et véhicule une image archaïque des services publics, au moment où les opérateurs privés utilisent couramment et développent des moyens modernes de paiement.

Deux axes de modernisation sont proposés.

- S'agissant des paiements de proximité, nécessitant un déplacement du redevable, un programme d'équipement des services publics de l'Etat donnera aux usagers la possibilité de payer au moyen de la carte bancaire. Cette amélioration sera réalisée, par étapes, dans un délai de deux ans. L'utilisation de la monétique pour les paiements de faible montant sera également développée.

- S'agissant des paiements à distance, la possibilité donnée aux usagers d'utiliser des moyens modernes, déjà largement développée dans les services publics, sera encore étendue : mensualisation, prélèvement à l'échéance, titre interbancaire de paiement (TIP).

### **i) La carte santé sera étendue à tous les Français**

Le plan de réforme de la protection sociale a prévu la mise en place de cartes à mémoires pour les assurés et les professionnels de santé. Les feuilles de soins seront ainsi remplacées par la transmission par voie informatique du poste de travail du professionnel de santé (médecin, pharmacien...) aux caisses d'assurance-maladie. Cette dématérialisation simplifiera et accélérera considérablement le remboursement des soins et donnera plus de sécurité aux opérations.

## **B - Promouvoir la qualité du service rendu à l'utilisateur**

Pour mieux servir les citoyens, les services publics doivent se fixer un autre impératif : la qualité des services offerts aux usagers. Deux orientations sont retenues : la définition d'objectifs de qualité dans les différents services et, dans le même temps, le renforcement des droits des usagers dans leurs relations avec les services publics.

### **1) Fixer des objectifs de qualité dans les services publics**

#### **a) Des « chartes de qualité » seront préparées et appliquées dans chaque administration**

De nombreux dysfonctionnements affectent les relations des services publics avec leurs usagers : retard ou défaut de réponse aux courriers, délais excessifs pour la délivrance de prestations ou de documents, accueil insatisfaisant ou attente injustifiée dans les locaux publics, horaires d'ouverture inadaptés. Par ailleurs, la satisfaction du public est mal évaluée et l'information « remonte » peu jusqu'à l'échelon compétent pour réagir et décider.

**Pour améliorer la qualité des services publics, il y a lieu de fixer, là où cela apparaît possible, des objectifs chiffrés de qualité (dont certains pourraient être affichés ou diffusés auprès des usagers) et des instruments de mesure de la satisfaction des usagers.**

## DOCUMENTS DE TRAVAIL

Cette démarche donnera lieu à des expérimentations, dès 1996, dans différents services publics relevant de l'ensemble des administrations.

Ces expériences permettront d'élaborer des « chartes de qualité », dans chaque administration, fixant les engagements des services vis-à-vis des usagers et les droits de ceux-ci au regard des prestations délivrées et du service assuré. Ces chartes seront affichées et diffusées largement auprès du public.

A titre d'exemple, les quatre fonctions administratives suivantes feront l'objet d'une démarche qualité.

\* **La délivrance des titres aux particuliers** est assurée actuellement (pour les titres les plus fréquemment demandés : carte d'identité, passeport, permis de conduire, carte grise, titre de séjour), sous la responsabilité du ministère de l'intérieur, par les préfectures et les sous-préfectures. Elle se prête bien à la recherche de la qualité : des objectifs précis peuvent être fixés (délais, temps d'attente, « facilitation » de la procédure), une évaluation peut être réalisée et les attentes des usagers apparaissent clairement.

**L'expérimentation, dans quelques préfectures, d'un service unique consacré à la délivrance de l'ensemble des titres sera entreprise** en tenant compte de la compétence technique nécessaire et des impératifs de sécurité. Elle permettra de poursuivre les efforts de productivité déjà réalisés et d'étudier la possibilité de délivrer certains titres très rapidement (comme cela se fait déjà dans les mairies d'arrondissement de Paris, ou pour les cartes grises), par le recours aux réseaux informatiques. La possibilité d'élargir la gamme des titres délivrés dans un lieu unique sera également expérimentée.

\* **L'efficacité des commissions compétentes à l'égard des handicapés (COTOREP) sera améliorée**

Les COTOREP, commissions locales compétentes notamment pour l'attribution du statut de handicapé au regard des législations relatives à l'emploi et à l'action sociale, ne parviennent pas actuellement à prendre leurs décisions dans des délais satisfaisants. **Aussi est-il proposé :**

- **de fixer l'objectif de qualité de service à atteindre : un délai de décision moyen de 3 mois (5 mois aujourd'hui) avec un délai maximal de 6 mois (il n'en existe pas actuellement) ;**

- **de mettre en oeuvre, pour réaliser cet objectif, les moyens nécessaires conformément aux recommandations du rapport sur l'activité et le fonctionnement des COTOREP de 1993 : (réforme des modes d'organisation et de fonctionnement, renforcement de certains moyens de fonctionnement et d'intervention, mise en place d'un système de suivi et d'analyse de gestion) ;**

- **de réaliser fin 1997 le bilan de la mise en oeuvre de ces recommandations et de vérifier le respect des objectifs de délai.**

## DOCUMENT DE TRAVAIL

\* Dans le cadre d'une démarche de qualité engagée dans l'ensemble de ses directions départementales, **le ministère de l'équipement expérimentera au cours de l'année 1996 la définition d'objectifs de niveau et de qualité de service (aux particuliers et aux collectivités locales) et la mesure des résultats.**

**\* Un programme d'amélioration de l'accueil sera mis en oeuvre dans l'ensemble des services publics**

**Un bilan de la qualité de l'accueil sera réalisé dans chacun des ministères**, dans le prolongement de la circulaire du Premier ministre du 23 février 1995, de manière à définir les éléments d'une politique d'amélioration de l'accueil. Ce bilan prendra en compte des aspects quantitatifs (horaires d'ouverture au public, nombre des agents chargés de l'accueil, temps moyen d'attente, délais ou temps nécessaires à la délivrance des titres, description des locaux d'attente, mesures prises pour améliorer le service, évaluation de la satisfaction du public), et débouchera sur la définition d'objectifs précis. Il sera assorti de propositions visant à mieux connaître et mieux satisfaire les attentes des usagers ; ces propositions tiendront compte des populations qui connaissent des difficultés particulières, et préciseront les modalités permettant de leur assurer un accueil spécifique.

Ce bilan permettra de programmer, dans chaque grand service public, les mesures nécessaires à une évolution sensible des modalités de l'accueil des usagers.

A titre d'exemple, **un programme pluriannuel d'amélioration des conditions d'accueil des plaignants dans les commissariats de police sera mis en place**, portant sur les aspects immobiliers, techniques et humains (horaires d'ouverture, possibilité d'entretiens confidentiels, disponibilité des agents et suivi des plaintes...).

**b) La qualité des investigations des services de police pour les délits courants sera renforcée**

L'objectif est double: mieux lutter contre la délinquance de voie publique, par la mise en oeuvre systématique de techniques d'investigation trop souvent réservées à la moyenne et grande délinquance et lutter contre le sentiment d'insécurité.

**Aussi, à partir de 1996, sera déployé sur l'ensemble du territoire, un dispositif local de police technique, appuyé sur un réseau de bases techniques et de services locaux et sur la formation de 2 000 fonctionnaires.** Il permettra de multiplier les relevés de traces et les signalisations sur le lieu d'un délit et d'assurer leur centralisation, leur contrôle et leur transmission aux services d'enquêtes concernés. Les cambriolages de lieux habités bénéficieront en particulier d'investigations techniques systématiques. De même, la recherche de traces dans les véhicules volés et découverts et dans le cadre des infractions de voie publique fera l'objet d'une attention renforcée.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

En outre, dans le prolongement de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, le ministre de l'intérieur déterminera les mesures nécessaires à un traitement plus efficace de la délinquance (horaires de présence des policiers sur le terrain, connaissance et suivi personnalisé des divers « publics », transmission de l'information opérationnelle, logement des fonctionnaires...).

**c) Le fonctionnement des services de l'Etat chargés des étrangers sera renouvelé**

Les dossiers concernant les étrangers sont aujourd'hui traités par des services ou établissements publics relevant de nombreux ministères : justice, affaires étrangères, intérieur, travail, affaires sociales, pour ne citer que les principaux. Les compétences de chacun ne sont pas claires et les tâches se superposent. Aussi bien pour l'examen des autorisations d'entrée sur le territoire, que pour la lutte contre la main d'oeuvre clandestine ou pour les actions tendant à l'intégration des étrangers légalement installés, une meilleure organisation de l'Etat s'impose. Une mission conjointe des inspections générales compétentes (affaires sociales - administration - affaires étrangères - services judiciaires - finances) en liaison avec des préfets sera effectuée dès 1996. Elle proposera au gouvernement les simplifications qui lui apparaîtront souhaitables.

**d) Le fonctionnement des services chargés de la qualité et du contrôle de la chaîne alimentaire sera amélioré**

Le contrôle de la qualité des produits agro-alimentaires, d'origine animale ou végétale, constitue un objectif d'intérêt général. L'Etat en est le garant pour tous les consommateurs, au titre de la santé publique comme de la loyauté des transactions.

Les contrôles intervenant tout au long de la chaîne qui va de la production à la consommation reposent sur des textes parfois anciens. Ils relèvent de plusieurs services : services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, services vétérinaires, services d'hygiène du milieu, services chargés du contrôle des installations classées, services des douanes...

Cette situation présente trois principaux inconvénients :

- des incertitudes quant à la meilleure gestion des moyens alloués à cette politique
- une mauvaise lisibilité des responsabilités administratives pour les opérateurs de la filière
- une certaine confusion entre des préoccupations de conseils nécessaires à toute politique moderne de qualité et des nécessités de répression et de sanctions des infractions.

Les ministres concernés (agriculture -économie -environnement -santé) proposeront, d'une part les éventuelles modifications des textes législatifs et réglementaires permettant de pallier ces inconvénients, et, d'autre part la réorganisation des services chargés de la mise en oeuvre de la politique de qualité et de contrôle de la chaîne alimentaire.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

**2 - Renforcer les droits des citoyens vis-à-vis des services publics**

La loi et la jurisprudence ont progressivement constituée, au profit des citoyens, des droits à l'égard de l'administration, notamment depuis les années 1970 (médiation, transparence administrative, protection des individus à l'égard des fichiers).

Il est aujourd'hui nécessaire d'aller plus loin. Pour cela, plusieurs mesures sont proposées.

**a) Les personnes privées pourront obtenir de l'administration qu'elle règle plus rapidement les sommes qu'elle leur doit**

Dans la pratique, lorsqu'une entreprise ou un particulier détient une créance sur l'Etat ou un établissement public (pour le paiement d'un marché public, d'une prestation de service ou pour toute autre cause), aucune procédure ne lui permet de poursuivre de manière simple et rapide le recouvrement du montant de la créance. L'administration ne peut être contrainte à payer ses dettes, alors même qu'elle n'en conteste, ni le bien-fondé, ni le montant, que par l'intervention d'un jugement définitif. Cette situation entraîne des préjudices réels, notamment pour les entreprises, qui, du fait de la carence de l'administration et des lenteurs de paiement, sont parfois contraintes au dépôt de bilan.

Il est proposé de mettre en place les instruments permettant aux personnes privées d'obtenir **de l'Etat le paiement rapide des dettes qu'il ne conteste pas**.

- Une procédure de référé sera instituée devant le juge (sur le modèle du référé-provision) et assortie de mesures d'exécution rapide (paiement d'office par le comptable public des sommes accordées par le juge).
- En amont de toute procédure contentieuse, une procédure administrative permettra au créancier privé, non payé 45 jours après une demande formelle auprès de l'administration débitrice, de s'adresser au préfet (ou au ministre, s'agissant des créances relevant d'un ordonnateur principal). Ce dernier fera vérifier le caractère non contesté de la dette et mandater la dépense correspondante dans les 15 jours. En cas d'indisponibilité des crédits, il demandera au contrôleur financier central de bloquer les sommes nécessaires à une délégation ou à un redéploiement de crédits.
- Un dispositif sera expérimenté, permettant au créancier de l'Etat, en cas d'insuffisance de crédits sur le chapitre correspondant, de s'adresser au trésorier payeur général, qui lui fera rapidement l'avance des sommes dues et saisira le ministre chargé du budget, lequel fera procéder à la restitution des sommes par l'administration débitrice.

Ces mécanismes comporteront des modalités de responsabilisation et de sanction des services ordonnateurs défaillants.



**b) Les contribuables bénéficieront d'une meilleure garantie contre les changements de la « doctrine » de l'administration fiscale**

Le livre des procédures fiscales institue une garantie contre les changements de la doctrine fiscale ; toutefois, la sécurité juridique des contribuables n'est pas toujours bien assurée, du fait de l'application dans le temps de la loi fiscale, et d'une connaissance imparfaite de la législation et de la doctrine.

**Les garanties des contribuables contre les changements de doctrine de l'administration fiscale seront donc renforcées par quatre mesures.**

- \* L'accès à cette doctrine sera amélioré grâce à une publication régulière et adaptée à l'intention du public, et à une diffusion interne plus complètes des instructions, des circulaires et des réponses ministérielles.
- \* L'administration fiscale fera bénéficier systématiquement les contribuables de l'interprétation la plus favorable de la loi fiscale, telle qu'elle résulte de la doctrine publiée.
- \* Un inventaire complet des instructions, en matière de contrôle et de recouvrement, sera réalisé en 1996, afin de déterminer les éléments de la doctrine qui doivent être insérés dans des textes réglementaires et d'améliorer ainsi l'information par les contribuables.
- \* Dans le cadre du programme général de codification arrêté par le Premier ministre, la refonte du code général des impôts sera réalisée, dans un délai de cinq ans, dans le sens d'une simplification et d'une meilleure lisibilité par l'usager.

**c) Les personnes en situation d'exclusion, démunies ou sans domicile fixe verront leurs droits mieux pris en compte**

Ces personnes rencontrant des difficultés particulières pour effectuer les démarches administratives qui leur sont imposées, un effort d'adaptation des services publics à leurs besoins spécifiques doit être accompli. Les textes législatifs et réglementaires méritent également, dans certains cas, d'être revus ou aménagés à la lumière des difficultés rencontrées. La lisibilité des formulaires doit être améliorée, à cette même fin.

Le gouvernement a déjà agi en ce sens en permettant, par le décret du 12 octobre 1994, la délivrance d'une carte d'identité aux personnes sans domicile fixe. Cette action sera poursuivie à partir, notamment, des propositions faites par le Médiateur de la République, par la Commission pour la simplification des formalités, mais également par le monde associatif.

**Une série de mesures seront mises en oeuvre, dès 1996, à l'intention des personnes démunies ou sans domicile fixe**, afin de faciliter l'exercice de leurs droits et leur accès aux services publics. Les premières mesures concerneront la possibilité, pour ces personnes :

- d'exercer effectivement leur droit de vote ;
- de percevoir, sur un compte bancaire ou postal, les prestations auxquelles elles ont droit ;
- d'obtenir, sans formalités excessives, le versement en espèces de certaines sommes ;
- de ne pas subir de rupture dans le versement des prestations (comme le RMI).

## DOCUMENT DE TRAVAIL

**d) Les pouvoirs du Médiateur de la République seront renforcés**

Depuis l'intervention de la loi du 3 janvier 1973, créant Le Médiateur, les citoyens disposent d'une procédure de médiation leur permettant de résoudre de nombreux litiges. La loi de 1973 sera améliorée, par **un renforcement de l'action du Médiateur de la République** : ses compétences pour proposer des réformes seront étendues et les possibilités de le saisir seront élargies.

**e) L'accès des citoyens aux différents documents administratifs sera amélioré et clarifié**

Ce droit est actuellement régi par la loi du 17 juillet 1978, mais également par la loi du 3 janvier 1979 (qui régit l'accès aux archives) et celle du 6 janvier 1978 (dite « informatique et libertés »). La coexistence de ces textes d'inspiration différente peut entraîner une certaine confusion, ainsi que des conflits de frontière entre les régimes (par exemple, l'administration hésite à communiquer, selon la procédure de la loi du 17 juillet 1978, les documents, de plus en plus nombreux, qui sont détenus sur support informatique). **Un dispositif législatif plus cohérent et plus clair sera préparé et déposé au Parlement au cours de l'année 1996.**

**3) Le service public de la justice sera considérablement amélioré**

Fondement même du bon fonctionnement de la démocratie, le service public de la justice connaît des difficultés importantes : l'institution judiciaire n'a pu entièrement faire face à l'inflation des normes et à la demande croissante de droit émanant de notre société ; son organisation n'a pas fait l'objet de remaniement d'ampleur depuis 1958, alors même que les caractéristiques démographiques, économiques et sociales de notre pays ont profondément évolué. L'amélioration de la qualité du service rendu aux justiciables et le renforcement de leurs droits appelle quatre réformes visant à rendre plus simple, plus accessible, plus rapide et plus égale la justice.

Ces réformes concernent principalement les juridictions judiciaires, la juridiction administrative ayant fait l'objet d'une très profonde réforme en 1987 presque entièrement mise en oeuvre à ce jour.

**a) Les juridictions de première instance seront simplifiées**

La distinction entre tribunaux d'instance et tribunaux de grande instance est devenue obscure pour les justiciables. Les premiers, juridictions à juge unique, créés pour connaître des contentieux les plus simples, sont aujourd'hui confrontés à des affaires complexes (surendettement, départition prud'homale, consommation, législation sur le crédit..) alors que les seconds statuent de plus en plus à juge unique et sur des contentieux présentant un caractère de proximité (affaires familiales..).

**Aussi, la chancellerie examinera la possibilité de simplifier l'organisation des tribunaux de première instance.** Outre une meilleure lisibilité du dispositif pour le justiciable, une telle réforme devrait également permettre une rationalisation de l'allocation des moyens et des hommes, sans remettre en cause les implantations de proximité. Cette

réforme faciliterait **la mise en place progressive de pôles de spécialités contentieuses** dans des domaines techniques tels que, par exemple, les affaires financières ou le droit de l'environnement. La professionnalisation qui en résulterait accroîtrait la célérité et la qualité des décisions de justice.

#### **b) L'accès à la justice sera facilité**

Pour dépasser l'apparente contradiction entre l'exigence d'efficacité et celle de proximité, la présence judiciaire sera adaptée aux besoins : c'est-à-dire, en certains lieux, générale et permanente, et, en d'autres, plus partielle ou intermittente.

A cet effet, certaines formules déjà expérimentées seront étendues au cours des trois prochaines années : audiences foraines, magistrats délégués et chambres détachées seront progressivement mis en place, comme le permet la loi du 8 février 1995.

Par ailleurs, **des guichets universels de greffes seront mis en place**. Ils permettront ainsi aux justiciables d'effectuer leurs démarches à partir de n'importe quel tribunal, sans avoir à se déplacer au greffe spécialisé relatif à l'affaire en cause. Le garde des sceaux proposera un projet de loi en ce sens avant la fin 1996. Cet objectif sera atteint sur l'ensemble du territoire d'ici à la fin de 1998.

Afin d'améliorer l'information et l'accès des justiciables à la justice, le ministère de la justice développera sa capacité **à centraliser et à traiter les réclamations qui lui sont adressées par les justiciables, à gérer l'aide juridique, et à unifier l'offre d'information au public**. Elle mettra en place une politique d'accès et d'ouverture de la justice, assortie d'objectifs de qualité et capable de mettre en évidence, par l'examen de l'ensemble des plaintes des citoyens, les dysfonctionnements graves de l'institution judiciaire.

#### **c) Les délais de jugement seront réduits d'un tiers en trois ans**

Les délais de jugement des juridictions administratives et judiciaires sont aujourd'hui excessifs, certains plaignants renonçant, pour cette raison, à s'adresser à la justice. La lenteur même des procédures pénales peut susciter une réelle incompréhension de la part des victimes et un sentiment d'impunité chez certains délinquants, particulièrement grave dans le cas de mineurs.

Le seul recrutement de magistrats supplémentaires ne saurait suffire. Les juges doivent pouvoir se consacrer à la mission essentielle pour laquelle l'Etat les a recrutés et formés, celle de rendre la justice. Or l'accroissement et la complexité des contentieux les obligent à d'importants travaux de recherche et ralentissent la rédaction et la mise en forme des décisions. Par ailleurs, les magistrats sont sollicités par des tâches annexes et par diverses procédures en dehors des prétoires (envois en possession, délivrance d'actes de communauté de vie, certificats de propriété..).

. Afin de remédier à cette situation et de parvenir à une réduction d'un tiers des délais de jugement d'ici à la fin de 1998, deux propositions sont faites.

**. Le recrutement, dès 1996, de collaborateurs placés auprès des magistrats, chargés notamment des travaux de recherche, de documentation, d'analyse juridique, participant à la mise en forme des décisions et au suivi des dossiers après le délibéré.**

S'agissant des **juridictions administratives**, ces « **assistants de contentieux** » seront des attachés d'administration centrale ou des fonctionnaires de niveau équivalent, en début de carrière, mis à disposition des juridictions administratives pour un à deux ans, à raison d'un assistant par chambre dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel (deux par sous-section au Conseil d'Etat). Cette période constituera, en outre, une formation décisive pour de jeunes fonctionnaires ayant à traiter de nombreuses questions juridiques au cours de leur carrière. Cette formule sera expérimentée dans trois tribunaux administratifs, une cour administrative d'appel et une sous-section du conseil d'Etat en 1996, avant sa généralisation en 1997, avec un effectif final d'environ 140 assistants (20 pour le conseil d'Etat, 20 pour les cours administratives d'appel, 100 pour les tribunaux administratifs).

Pour les **juridictions judiciaires**, il sera fait appel, pour exercer les fonctions **d'assistants de justice**, à des personnes qualifiées titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation juridique d'une durée au moins égale à quatre années d'études supérieures. Cette mesure aura par ailleurs pour effet de rapprocher les milieux universitaires et de recherche de l'institution judiciaire. 1 000 assistants devraient ainsi être recrutés dans les trois ans à venir, dont 200 dès 1996.

Enfin, en application de la loi organique du 19 janvier 1995, 30 conseillers en service extraordinaire seront recrutés dans les cours d'appel.

**. Les procédures seront revues pour accélérer le traitement des affaires.**

S'agissant des actions civiles, la place respective des procédures à juge unique et collégiales sera redéfinie. La justice d'urgence fera l'objet d'un examen spécifique. Les modalités possibles de traitement des contentieux de masse susceptibles de contribuer à l'accélération des délais de jugement seront développées (prévention, conciliation ou médiations préalables...).

La généralisation en 1996 du traitement en temps réel des procédures pénales au niveau du parquet permettra de donner, dans toute affaire où l'ensemble des parties est connu, une réponse judiciaire plus rapide. Au-delà, des procédures de comparution à délai rapproché devant les juridictions de jugement seront étudiées pour les cas les plus graves de délinquance juvénile.

**d) Les moyens de la justice seront mieux répartis sur le territoire**

L'inadaptation de certaines implantations par rapport aux besoins, la disparité des ressorts, les inégalités de charges entre juridictions, l'absence de cohérence avec les circonscriptions administratives et les inconvénients qui en résultent sur le plan de l'emploi et de la gestion des moyens ont été relevées à de nombreuses reprises. Cette situation crée, pour les citoyens, des inégalités du service public de la justice entre les tribunaux.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

C'est pourquoi, **la chancellerie et, à leur niveau, les cours d'appel réajusteront progressivement les allocations de crédits et d'effectifs entre juridictions, en fonction de leur activité réelle.** Là encore, sans que la présence judiciaire de proximité soit remise en cause, les moyens de gestion, voire l'instruction, pourraient être regroupés en un ou plusieurs tribunaux dans chaque département. **Dans le cadre des dispositions prévues dans la loi de programme quinquennale, la chancellerie déterminera enfin les adaptations raisonnables à apporter à l'implantation de l'appareil judiciaire, y compris les tribunaux de commerce et les conseils des prud'hommes.** Si certaines juridictions ne se justifient manifestement plus dans les mêmes termes, d'autres mériteraient sans doute d'être mises en place, notamment dans les zones nouvellement urbanisées pour mieux répondre aux besoins des citoyens. La prévision et l'utilisation des moyens ainsi répartis entre les juridictions feront l'objet d'une coordination accrue au niveau de chaque cour d'appel sous l'autorité d'un responsable administratif doté de fortes compétences de gestion et placé auprès des chefs de cour.

**Le garde des sceaux fera au Premier ministre, sur ces sujets, des propositions avant la fin de 1996.**

## CHAPITRE II

### DOCUMENT DE TRAVAIL

## RENOVER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La rénovation de la fonction publique est un axe central de la réforme de l'Etat. Au cours des prochaines années, l'Etat devra tout à la fois préciser ses missions, mieux répondre aux besoins des usagers, et tenir compte des évolutions technologiques. Les fonctionnaires seront les acteurs principaux de ce changement.

La fonction publique représente, par ailleurs, un enjeu budgétaire lourd : en effet, les dépenses de fonction publique, qui couvrent les rémunérations d'activité, les pensions, les cotisations et les prestations sociales ainsi que les dépenses indexées s'élevaient à plus de 600 milliards de francs, soit près de 40 % du budget de l'Etat.

Pour relever ce défi, l'Etat dispose d'atouts incontestables : une administration forte et expérimentée, un personnel qualifié, de bons instruments, tant juridiques que financiers, adaptés aux évolutions. Malgré cela, le système actuel souffre de déficiences qui nuisent à son efficacité.

C'est pourquoi il faut rénover la fonction publique, sans remettre en cause ses principes fondateurs, notamment le statut général de la fonction publique. L'axe majeur de ce mouvement doit être le développement de l'esprit de responsabilité, dans le cadre d'une véritable politique de gestion des ressources humaines.

Pour mettre en oeuvre la réforme de la fonction publique, quatre séries de propositions sont faites.

### **A - Mieux connaître les ressources humaines et mieux utiliser les compétences**

L'amélioration du fonctionnement de l'Etat passe par une meilleure connaissance des ressources humaines et une meilleure utilisation des compétences. Une bonne connaissance des situations réelles permettra, en outre, de développer l'aménagement du temps de travail, qui constitue un moyen pour mieux servir les usagers et pour satisfaire les aspirations des fonctionnaires à un temps choisi. Le ministre chargé de la fonction publique a ouvert avec les organisations syndicales une réflexion sur ce thème.

#### **1) Mieux prévoir les besoins de l'Etat**

L'Etat emploie 2,1 millions de personnes : 1,6 million de titulaires civils et 300.000 militaires, auxquels s'ajoutent 200.000 contractuels. La diversité des régimes juridiques, la dispersion des statuts, la complexité des situations budgétaires conduisent à une médiocre connaissance de la réalité.

Des outils de gestion prévisionnelle, permettant de connaître les situations réelles et d'anticiper les besoins futurs, ont été développés par certains ministères au cours de la décennie écoulée, mais ils sont encore souvent rudimentaires. Or, la mise en oeuvre de tels outils est d'autant plus nécessaire en période de changement que les personnels aujourd'hui présents constituent l'essentiel des effectifs de demain : le principe de la carrière impose, et permet à la fois, à l'Etat-employeur de conduire une gestion prévisionnelle mieux organisée et généralisée.

Il est proposé de charger une mission d'inspection de recenser les systèmes de gestion prévisionnelle existants et d'en évaluer les résultats pour la fin du premier semestre 1996. A partir de ses conclusions, **les ministres chargés de la fonction publique et du budget prépareront pour la fin du second semestre 1996 un document méthodologique sur les éléments de base qui devront figurer dans les schémas directeurs de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences de chaque ministère. Ceux-ci comprendront notamment :**

- les évolutions prévisibles en matière d'emploi sur cinq ans, à partir d'un recensement des effectifs en fonction, d'une analyse de la pyramide des âges, d'une estimation des vacances de postes et d'une anticipation sur les flux de recrutement ;
- la définition de critères de répartition des emplois par circonscription territoriale correspondant à l'allocation optimale des ressources au niveau géographique ;
- l'analyse des emplois actuels, l'identification des facteurs d'évolution des services publics qui produiront des effets importants sur le contenu des emplois et la mesure des écarts entre les ressources humaines disponibles et les besoins à venir en termes de qualifications et de compétences.

**A partir de ces éléments, les ministères mettront en place leur schéma directeur au cours de l'année 1997.**

Enfin, le ministre chargé de la fonction publique a engagé, avec les organisations syndicales, une concertation sur les moyens de résorber l'emploi précaire dans les administrations.

## **2) Faire de la formation un vecteur de la réforme de l'Etat**

L'accès aux emplois de la fonction publique étant largement soumis à des conditions de diplôme, l'Etat dispose d'un personnel qualifié. Il doit mieux utiliser ces compétences. Trois mesures sont proposées à cet effet.

### **a) Amplifier l'effort de l'Etat en faveur de la formation continue de l'ensemble de ses agents**

. Demeurée fidèle à ses objectifs initiaux de promotion sociale et de préparation aux concours internes, la formation continue des agents de l'Etat a connu ces dernières années de profondes évolutions en devenant un élément essentiel de valorisation des compétences professionnelles, de perfectionnement des qualifications, d'adaptabilité et d'efficacité.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

**Le troisième accord-cadre sur la formation continue permettra d'amplifier cet effort et de préparer davantage les fonctionnaires aux changements qui interviendront à brève et moyenne échéances dans les administrations.** Plusieurs dispositions y concourront :

- la contribution minimale de chaque ministère à la formation continue passera de 3,2 % à 3,8 % de sa masse salariale ;
- les préfets mettront en place des formations interministérielles, notamment dans les domaines répondant aux priorités des grandes politiques publiques ;
- les conditions du départ en congé de formation seront améliorées ;
- les formations de perfectionnement et d'adaptation à de nouvelles fonctions seront développées.

**b) Renforcer la formation des chefs de service et des cadres des services déconcentrés**

**Les chefs de service et les cadres intermédiaires des services déconcentrés** doivent être mieux armés pour faire face aux responsabilités de gestion qui leur sont déléguées. A cette fin, **il est proposé de retenir des orientations prioritaires pour les actions de formation les concernant : les relations avec les usagers, la gestion déconcentrée des personnels, l'utilisation des nouvelles technologies de traitement de l'information, l'apprentissage de la négociation avec les partenaires syndicaux et une meilleure connaissance des organismes consultatifs.**

**c) Adapter l'encadrement supérieur aux mutations de l'administration**

La réforme de l'Etat ne sera réussie que si l'encadrement supérieur, lui aussi, est correctement formé pour exercer ses missions. La formation initiale et continue des hauts fonctionnaires, qu'ils appartiennent à un corps administratif ou à un corps d'ingénieurs, doit être revue pour leur donner les moyens de s'adapter aux mutations des modes de gestion des politiques publiques, de la coopération interadministrative et des relations entre administrations centrales et services déconcentrés.

L'évolution des besoins de formation des hauts fonctionnaires rend nécessaire une simplification du dispositif de formation administrative éclaté en trois établissements - l'école nationale d'administration, l'institut international d'administration publique et l'école nationale supérieure des PTT - dont les compétences se chevauchent souvent.

La formation initiale des hauts fonctionnaires assurée à l'ENA pourra être redéfinie dans le sens d'une meilleure articulation entre stages et formation théorique appliquée, et aménagée pour tenir compte, notamment, de la décision prise par le gouvernement d'affecter les anciens élèves dans un service déconcentré de l'Etat ou un établissement public administratif au cours des premières années de leur carrière.



**A l'issue de la mission de réflexion sur la fusion de l'ENA et de l'IIAP confiée à M. LE VERT, conseiller d'Etat, le ministre chargé de la fonction publique proposera, le cas échéant, au gouvernement, de regrouper les deux organismes et de renforcer les missions de l'ENA afin de développer la formation continue des hauts fonctionnaires français - responsables d'administration centrale et chefs de services déconcentrés -, la formation des hauts fonctionnaires étrangers, la coopération internationale en matière d'ingénierie administrative et la recherche appliquée en administration publique.**

### **3) Rénover la procédure de notation et d'évaluation individuelle**

Le système d'évaluation et de notation des agents de l'Etat doit répondre à un triple objectif : la valorisation des performances individuelles, le développement d'une gestion plus fine des carrières et le développement des responsabilités à tous les niveaux hiérarchiques. Or, le dispositif actuel, fondé sur la notation chiffrée, prend peu en compte les performances de l'agent et est de peu de portée sur la carrière.

Pour moderniser le système de notation, **le ministre de la fonction publique établira un projet de rénovation du décret de 1959 relatif à la notation des agents de l'Etat**, à partir des observations des gestionnaires de personnels, et présentera ce projet aux organisations syndicales au premier semestre 1996. **Il préparera parallèlement une circulaire d'application du décret comprenant un volet sur l'évaluation** et élaborera un guide sur la notation et l'évaluation à destination des gestionnaires et des notateurs. L'ensemble du nouveau dispositif devra être opérationnel à compter du 1er janvier 1997.

## **B - Promouvoir la mobilité et la polyvalence professionnelles**

L'Etat va devoir conduire de profondes mutations. Tout ce qui peut permettre de les accompagner et de les faciliter doit être aujourd'hui favorisé, qu'il s'agisse de la mobilité ou de la polyvalence professionnelles des agents.

### **1) Promouvoir la mobilité**

Les administrations sont encore très cloisonnées. La dispersion des corps de fonctionnaires est considérable et génère des coûts de gestion importants, même si le regroupement des statuts et l'harmonisation des carrières ont progressé depuis quelques années.

Les fonctionnaires et agents de l'Etat sont en effet régis par des statuts correspondant à environ 1700 corps, se répartissant ainsi : 900 corps «vivants» de l'Etat et de ses établissements publics administratifs, 190 corps en voie d'extinction, 300 statuts d'emplois (et emplois) et 300 corps d'établissements publics industriels et commerciaux ou d'offices. Sur les 900 corps vivants, environ 600 sont identifiés comme des corps ministériels et un peu moins de 300 existent à l'identique dans la quasi-totalité des ministères.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

Il est désormais nécessaire de simplifier les statuts des personnels. Des opérations significatives de regroupements de corps, appliquées à la filière d'administration générale, à la filière ouvrière, à la filière de service et à la filière technique, sont de nature à diminuer sensiblement les rigidités administratives et à élargir l'horizon professionnel de nombreux agents. **L'objectif des trois prochaines années pourrait être ainsi de ramener le nombre de corps vivants de 900 à 500.**

La constitution d'une vraie filière d'administration générale homogène, avec des effectifs atteignant 200.000 agents - hors les corps spécialisés, notamment ceux des administrations financières et sociales chargés de missions de contrôle et d'inspection - , doit permettre de faciliter la mobilité entre les différentes administrations, et de mener à son terme le processus de déconcentration de la gestion des personnels des catégories B et C, freiné par l'insuffisance des effectifs par corps au niveau local.

A cette fin, pourraient être **regroupés en corps interministériels d'attaché, de secrétaire administratif, d'adjoint et d'agent administratifs les quelque 140 corps d'administration générale existant dans l'ensemble des administrations centrales et des services déconcentrés.** Le ministre chargé de la fonction publique rencontrera sur ce point les organisations syndicales au premier semestre 1996.

La filière ouvrière et la filière de service comptent plus de 100.000 ouvriers professionnels, maîtres ouvriers, ouvriers d'entretien et d'accueil, agents des services techniques, conducteurs d'automobiles et chefs de garage dans l'ensemble des administrations centrales et des services déconcentrés de l'Etat. **Le regroupement des quelque 160 corps existants sera également étudié.**

La filière technique et d'ingénieurs compte plus de 170.000 agents et s'organise autour de quelques pôles d'activités. Malgré cette diversité de spécialités, le processus d'harmonisation, déjà engagé, doit être poursuivi et renforcé. A cette fin, **le ministre chargé de la fonction publique mènera en 1996, avec les autres ministères concernés, une analyse approfondie des métiers exercés par ces corps et proposera, à partir de cette analyse, des regroupements de corps.**

En outre, l'existence des 190 corps de l'Etat et de ses établissements publics administratifs, qui sont en extinction, de droit ou de fait, contribue à l'opacité du paysage statutaire et constitue un facteur d'alourdissement inutile de la gestion.

Il est proposé que les ministres chargés de la fonction publique et du budget recensent au cours du premier semestre 1996 l'ensemble des corps de fonctionnaires en voie d'extinction, de droit ou de fait, qu'ils identifient ceux qui, hormis les corps d'instituteurs, de professeurs d'enseignement général de collèges et de professeurs de lycée professionnel du premier grade, peuvent faire l'objet de fusions, entre eux ou avec des corps vivants, de même niveau indiciaire, et qu'ils préparent les décrets nécessaires à cette fin. **L'objectif est de réduire, en trois ans, des deux tiers le nombre des corps aujourd'hui en voie d'extinction.**

## DOCUMENT DE TRAVAIL

Mais la simplification des statuts des personnels ne peut suffire à elle seule à créer les passerelles souhaitables entre administrations. Le développement de la politique de mobilité, engagée depuis la fin des années 1980, doit être poursuivi. A cette fin, il est proposé que le ministre chargé de la fonction publique recense, au cours de l'année 1996, **les dispositions qui, dans le statut général des fonctionnaires ou dans les statuts particuliers, entravent la mobilité géographique et fonctionnelle des agents, au sein de la fonction publique de l'Etat et entre les trois fonctions publiques (Etat, collectivités territoriales, hôpitaux). Ces entraves devront, chaque fois que cela est possible, être supprimées.**

Par ailleurs, la présence des fonctionnaires français dans les institutions européennes doit être renforcée, sous l'impulsion du SGCI qui exerce en la matière une coordination interministérielle. Ceci suppose notamment que les retours dans l'administration française à l'issue de telles affectations soient valorisés. De même, les lauréats français des concours européens pourraient-ils, pendant la période précédant leur affectation dans les institutions européennes, être employés par les administrations nationales sur la base de contrats.

Enfin, des instruments juridiques et financiers doivent être mis en place pour accompagner les mutations des administrations.

A cette fin, **il est proposé que le ministre chargé de la fonction publique prépare la mise en place un dispositif de congé de formation-mobilité**, à partir notamment de l'expérience tirée de la mise en oeuvre du congé de restructuration créé en 1992 par l'accord-cadre sur la formation continue dans la fonction publique de l'Etat. Ce congé de formation-mobilité, qui pourra concerner l'ensemble des fonctionnaires et agents de l'Etat, sera proposé aux agents, dans l'intérêt du service, afin de les préparer à l'exercice de nouvelles fonctions dans un environnement profondément modifié. Les modalités de ce congé sont à définir, en ce qui concerne notamment la rémunération pendant le congé. Des mesures d'accompagnement seront prises : une bourse d'emplois sera gérée au niveau interministériel pour permettre aux personnes concernées par les restructurations de connaître l'ensemble des avis de vacance proposés par les administrations.

En ce qui concerne l'affectation des agents à l'issue de ce congé, des mesures pourront être prises pour faciliter leur détachement -et leur éventuelle intégration ultérieure- dans des corps de même catégorie relevant ou non de la même administration.

S'agissant des modalités financières, **le fonds pour la réforme de l'Etat, dont la création a été décidée par le gouvernement, interviendra pour prendre en charge les opérations de restructuration les plus lourdes ayant un caractère exemplaire**, le développement d'outils modernes de gestion, des actions de formation des personnels et des opérations expérimentales. Le fonds sera doté de 500 MF en 1996.

## 2) Favoriser la polyvalence

La polyvalence, développée principalement dans le cadre des plans de requalification des agents de service, a été associée jusqu'à présent à des emplois faiblement qualifiés. Aujourd'hui, la demande de l'usager des services publics de proximité devrait conduire à implanter dans ces services des personnels à forte compétence technique. **Cela consacrerait l'émergence d'un nouveau métier de l'administration : le « facilitateur administratif ».** Dans cet esprit, une proposition est formulée par ailleurs tendant à développer les expériences locales de services publics polyvalents.

## C - Rénover le régime des rémunérations

En matière de rémunération dans la fonction publique, il convient de réaffirmer l'intérêt de la grille des classifications et des rémunérations et de souligner les avantages d'une dissociation du grade détenu par le fonctionnaire et de la fonction exercée.

Malgré les vertus de ce principe fondateur, le dispositif est dominé par l'opacité et la confusion. Trois mille grades et trois mille régimes indemnitaires composent le système actuel de rémunérations des fonctionnaires. La diminution du nombre de corps, la déconcentration de la gestion du personnel, la meilleure prise en compte des responsabilités exercées et l'accroissement de la mobilité supposent une opération de clarification.

C'est pourquoi, il est proposé de **clarifier et simplifier, en priorité, les régimes d'indemnités et de primes** des corps faisant l'objet de fusions et de regroupements.

Le ministre chargé de la fonction publique présentera en outre dans le rapport biennal sur les rémunérations des agents de l'Etat l'ensemble des informations relatives à la situation réelle, précise et complète des rémunérations.

## D - Mener la réforme de l'encadrement supérieur

La réforme de l'Etat ne se fera que si l'encadrement supérieur se mobilise pour cela. Or, plusieurs facteurs empêchent actuellement les cadres supérieurs de l'Etat d'exercer pleinement leurs responsabilités : un manque de clarté dans la définition de leurs missions, une gestion marquée par des cloisonnements ministériels, la difficulté à inciter à bien faire comme à sanctionner les défaillances, des problèmes dans le déroulement de la deuxième partie de la carrière, enfin des questions de rémunération et de retraite.

Trois séries de mesures sont proposées pour remédier à cette situation.

### 1) Améliorer la gestion interministérielle de l'encadrement supérieur

Les cadres sont de plus en plus fréquemment conduits à mettre en oeuvre des politiques interministérielles. L'Etat a besoin d'un encadrement dont la gestion soit plus transparente et plus dégagée des cloisonnements ministériels et dont les parcours de carrière soient diversifiés.

Le ministre chargé de la fonction publique proposera à cette fin au gouvernement, au cours de l'année 1996, une réforme visant à **clarifier les conditions de recrutement sur les emplois d'encadrement supérieur**, c'est-à-dire les emplois de direction des administrations centrales de l'Etat et ceux de chef de service déconcentré, en dehors des emplois laissés à la discrétion du gouvernement. La réforme visera à conjuguer une vraie transparence des offres d'emploi et l'institution, auprès du directeur général de l'administration et de la fonction publique, d'un collège des directeurs du personnel chargé de veiller au respect de cette règle.

Il est également proposé de **revoir la gestion des corps d'inspection générale** ministérielle à vocation administrative, non recrutés par la voie de l'ENA, dans le sens d'un renforcement de leurs missions (études, prospective, contrôle de gestion et évaluation des administrations centrales), d'une meilleure coordination de leurs travaux, d'une harmonisation des carrières et des statuts et d'un regroupement de certains corps. Il conviendra en outre de réexaminer leurs conditions de recrutement pour accroître les possibilités de débouchés d'autres corps.

Une autre mesure pourrait conduire à l'amélioration de la gestion des hauts fonctionnaires par une meilleure utilisation de la réserve interministérielle des administrateurs civils et le regroupement dans des corps communs des cadres exerçant des fonctions similaires qui pourrait concerner notamment certains corps d'ingénieurs issus de l'école polytechnique.

## **2) Favoriser une meilleure connaissance de l'administration déconcentrée par les hauts fonctionnaires**

Le gouvernement a décidé lors du séminaire gouvernemental du 14 septembre 1995 que **les anciens élèves de l'école nationale d'administration auraient, au cours du début de leur carrière, une affectation dans un service déconcentré de l'administration d'Etat.**

Les modalités de mise en oeuvre de cette mesure doivent être fixées. La période d'affectation sera de deux ans et s'effectuera dans un service déconcentré ou dans un établissement public administratif. La mesure pourra entrer en vigueur à compter de 1999, mais dès 1996, les administrations favoriseront de telles affectations.

## **3) Responsabiliser les cadres supérieurs**

Il est nécessaire de donner à l'encadrement supérieur les moyens d'exercer pleinement ses responsabilités. Certains instruments existent, notamment dans le statut général des fonctionnaires, mais ils ont été figés par un maniement trop restrictif.

Ainsi, en matière de rémunérations, est-il nécessaire d'introduire un principe d'évaluation des fonctions. Conformément aux orientations retenues à la suite du rapport Prada, **le ministre chargé de la fonction publique mettra en place, avec le ministre chargé du budget, la cotation des postes-clés des administrations** (environ 3000), sur la base des responsabilités exercées.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

Par ailleurs, le ministre chargé de la fonction publique veillera à ce que les ministères mettent en oeuvre les orientations retenues pour la gestion des cadres supérieurs : la **généralisation du contrat d'objectif** définissant clairement la mission dont est personnellement investi chaque responsable, l'amélioration du processus d'évaluation des cadres, jugés sur la réalisation de leurs objectifs, enfin la mise en place **d'instruments permettant aux hauts fonctionnaires d'encadrer correctement leur équipe.**

## CHAPITRE III

### DELEGUER

### LES RESPONSABILITES

#### DOCUMENT DE TRAVAIL

Un puissant mouvement de délégation des responsabilités doit être mené au sein de l'Etat ; il suppose d'agir dans plusieurs directions.

L'Etat doit d'abord parachever, garantir et piloter la déconcentration. Il doit ensuite se réorganiser profondément en déléguant les responsabilités territoriales et fonctionnelles. Cet objectif implique un renforcement de l'Etat territorial, une clarification des missions confiées à des établissements publics et la modernisation des réseaux de l'Etat à l'étranger.

L'Etat peut aussi envisager de confier à d'autres le soin de prendre en charge des missions qu'il n'est pas nécessairement le mieux à même d'assurer : les collectivités locales, d'une part et les organismes professionnels, d'autre part ont démontré qu'ils étaient en mesure d'exercer efficacement des attributions antérieurement exercées par l'Etat; il y a lieu de poursuivre dans cette voie de façon progressive et concertée.

L'Etat davantage déconcentré et mieux organisé au plan local favorisera l'exercice par les collectivités locales de leurs responsabilités et permettra de développer un partenariat qui constitue, en de nombreux domaines, le moyen le plus efficace de mobiliser les volontés et les moyens.

#### **A - Parachever, garantir et piloter la déconcentration**

C'est d'abord à l'échelon central que la réforme doit être mise en oeuvre, par deux types de mesures permettant d'atteindre cet objectif. Il s'agit d'une part de mieux assurer le pilotage des services opérationnels et d'autre part de garantir la déconcentration par la désignation dans chaque ministère d'un haut fonctionnaire chargé de veiller à ce que l'administration centrale n'empiète pas sur les attributions des administrations déconcentrées.

##### **1) Mieux assurer le pilotage des services opérateurs**

Il n'appartient pas à l'Etat central, de manière générale, d'assurer des tâches de gestion ou de prestation de services. Celles-ci doivent être prises en charge par les services opérateurs, services déconcentrés à compétence nationale ou territoriale ou établissements publics. Plusieurs mesures de déconcentration territoriale ou fonctionnelle sont ainsi proposées ci-dessous.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

**Cette délégation des responsabilités donne cependant à l'Etat central de nouvelles responsabilités : il doit, beaucoup mieux qu'il ne le fait jusqu'à maintenant, assurer le pilotage stratégique des services opérateurs.** S'il ne peut exclure toute logique hiérarchique (dont la circulaire et le contrôle de régularité sont en quelque sorte les symboles), un tel pilotage a d'autres exigences : il est fondé sur les principes de responsabilité des chefs de services et d'évaluation des résultats obtenus.

. L'Etat doit mieux exercer sa tutelle sur les établissements publics, en leur assignant dans la durée, et de façon plus cohérente, des objectifs clairs et hiérarchisés, en programmant les moyens qui leur sont alloués et en leur laissant la plus large autonomie dans la mise en oeuvre.

A cet effet, des contrats pluriannuels d'établissement seront systématiquement conclus, à partir de 1996, entre les administrations et l'ensemble des établissements publics placés sous leur tutelle. Chaque établissement se verra désigner une direction centrale « chef de file » pour la négociation de ce contrat.

Enfin, la coordination des positions des représentants de l'Etat dans les conseils d'administration sera améliorée, comme cela est par ailleurs proposé pour les entreprises publiques.

. Pour assurer le pilotage des services déconcentrés. Il y a lieu de mettre progressivement en oeuvre les orientations suivantes :

- l'Etat central doit négocier avec les préfets et les services déconcentrés des objectifs et des indicateurs de performance clairs : ceux-ci constituent les références à partir desquelles les services déconcentrés peuvent élaborer des stratégies de mise en oeuvre des politiques publiques, qui intègrent les données de l'environnement local ;

- l'allocation des moyens humains et financiers nécessaires pour atteindre les objectifs fixés doit faire l'objet d'un dialogue entre services centraux et services déconcentrés, à partir de critères transparents acceptés par tous ; corrélativement, des responsabilités nouvelles dans la gestion de ces moyens doivent être accordées aux services déconcentrés ;

- l'Etat central doit apporter un appui aux services déconcentrés en facilitant la circulation de l'information et la diffusion des expériences ; des progrès ont été faits en ce sens (diffusion de guides pratiques par le ministère de l'intérieur, réalisation par le ministère du travail de brochures sur les expériences lancées en matière d'insertion ; documentation technique du ministère de l'équipement...) ; ils doivent être amplifiés ;

- l'Etat central doit enfin favoriser l'évaluation des résultats obtenus : c'est la contrepartie indispensable de la délégation des responsabilités.

Il est nécessaire que l'Etat central adapte ses modes de fonctionnement et ses structures à ces exigences : il appartiendra à cet égard à tous les ministères qui disposent de services déconcentrés de mettre en place ou de renforcer, en 1996, un dispositif adapté de pilotage de ces services. Une direction centrale devra, dans chaque ministère, être particulièrement en charge de cette mission.



## DOCUMENT DE TRAVAIL

**Une attention particulière sera portée aux aspects interministériels des relations** entre l'Etat central et les services déconcentrés. Dans de nombreux cas, en effet, les services territoriaux de l'Etat ont à mettre en oeuvre des politiques publiques interministérielles : il importe que l'Etat central soit en mesure de dépasser ses cloisonnements pour leur fixer des objectifs clairs et cohérents. L'amélioration des procédures du travail interministériel, sera, en ce domaine, particulièrement nécessaire ; elle devrait notamment permettre de donner toute leur portée à certaines procédures assez formelles (celle des « lettres de mission » notamment) et de réduire la prolifération des circulaires.

## 2) Garantir la déconcentration

Pour obtenir des administrations centrales qu'elles réalisent une réelle déconcentration portant à la fois sur les compétences et sur la gestion du personnel et des moyens financiers, il importe d'en faire une priorité dans chaque ministère. Pour cela, il serait utile de désigner un haut fonctionnaire délégué du Premier ministre chargé de veiller dans chaque ministère à ce que l'administration centrale parisienne n'empiète pas sur les attributions des administrations déconcentrées qui sont l'échelon de droit commun de l'administration de l'Etat.

Dans un premier temps, ce haut fonctionnaire devrait réaliser un inventaire des compétences exercées par l'administration centrale, procéder à un examen des décisions prises au niveau central concernant la gestion du personnel et des moyens financiers. La confrontation de ce constat avec les principaux textes relatifs à la déconcentration, notamment la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration ainsi que leurs textes d'application, permettra de préciser les tâches qui doivent être déconcentrées.

Cette fonction doit avoir une certaine permanence afin de s'assurer que les décisions qui seront prises seront réellement mises en oeuvre. On constate en effet que des décisions de déconcentration de gestion des crédits, notamment des crédits d'intervention prises lors des derniers comités interministériels de l'administration territoriale, notamment celui du 20 septembre 1994, n'ont été que partiellement appliquées et même que des retours en arrière ont été opérés.

Pour cela, il est nécessaire que le haut fonctionnaire chargé du développement de la déconcentration ait dans chaque direction d'administration centrale un correspondant de haut niveau pouvant lui apporter l'ensemble des informations nécessaires et être un interlocuteur suffisamment averti des mécanismes administratifs existants. Par ailleurs, l'ensemble des projets de textes relatifs à l'organisation administrative du ministère devraient lui être transmis pour avis. Ce haut fonctionnaire remettrait chaque année au Premier ministre et au ministre auprès duquel il est placé un rapport faisant un bilan des actions engagées et proposant de nouvelles orientations.

**B - Renforcer l'Etat territorial****DOCUMENT DE TRAVAIL**

L'administration territoriale de l'Etat présente des atouts importants : une tradition historique forte, un maillage serré sur l'ensemble du territoire, une compétence certaine fondée sur de véritables métiers, un partage des missions des échelons régional et départemental clarifié par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Néanmoins, l'Etat déconcentré connaît des déficiences caractérisées : une administration fractionnée dans chaque département en plus d'une vingtaine de services déconcentrés de tailles disparates (800 personnes dans une direction départementale de l'équipement, 20 dans une direction de la jeunesse et des sports), insuffisamment adaptée enfin aux évolutions démographiques et sociales et concurrencée par la création, au fil des ans, d'organismes autonomes exerçant une mission de service public.

Par ailleurs, malgré d'importantes décisions de transfert de compétences de l'administration centrale vers les services déconcentrés prises depuis une dizaine d'années, on constate que la déconcentration reste souvent théorique. L'administration territoriale ne dispose pas en effet des marges de manoeuvre lui permettant de répondre efficacement aux orientations définies par le Gouvernement du fait notamment des modalités actuelles de gestion des moyens de l'Etat mais aussi de l'insuffisance de ses capacités d'études et d'expertise. Le préfet et les directeurs des services déconcentrés ne disposent pas, y compris pour des politiques prioritaires comme l'emploi ou le logement, d'enveloppes globales de crédits leur permettant de mener rapidement des actions, du fait de l'éparpillement des crédits.

On observe aussi que l'administration centrale donne des indications précises d'utilisation de crédits pourtant déconcentrés sur des opérations d'intérêt local par exemple dans le domaine des aménagements routiers.

De nombreux rapports récents se sont fait l'écho de ces dysfonctionnements auxquels il faut remédier : rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat (mai 1994), rapport du comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations (avril 1995), rapport de l'inspection générale de l'administration (novembre 1995) mais aussi les rapports des préfets sur l'organisation du travail interministériel au niveau territorial (septembre 1995) et sur la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat (décembre 1995).

De plus, dans de nombreuses enquêtes réalisées auprès des usagers de l'administration, nos concitoyens manifestent le souhait d'avoir un interlocuteur mieux identifié et si possible unique, capable de prendre plus d'initiatives et de décisions, donc un Etat territorial plus simple, plus moderne et plus proche.

Dans cet esprit, cinq séries de mesures permettant de rapprocher des citoyens la prise des décisions, d'améliorer les capacités d'initiative et de décision de l'Etat territorial, de rénover le dialogue social dans les services territoriaux de l'Etat, d'améliorer la gestion déconcentrée des ressources humaines et de simplifier l'organisation de l'administration territoriale doivent être prises. Certaines peuvent l'être rapidement, d'autres s'inscrivent dans un travail de plus longue haleine.

## **1) Rapprocher l'Etat des citoyens**

### **a - La lisibilité de l'Etat sera améliorée**

Les services ont progressivement élaboré des chartes graphiques et des logos propres à leur administration. La multiplicité des images de l'Etat nuit à son unité et brouille sa perception par le public. Il est proposé d'établir l'unicité des en-têtes de papiers administratifs pour l'administration territoriale de l'Etat. Toutefois, pour maintenir la clarté des actions de communication nationale, chaque service pourra conserver un rappel du logo de l'administration centrale dont il relève.

### **b - Le traitement des régimes d'autorisations administratives sera déconcentré plus largement**

Depuis plusieurs années d'importants transferts de compétences ont été effectués au profit des administrations territoriales. Ainsi on constate qu'aujourd'hui 45 % seulement d'un premier millier de régimes d'autorisation analysé de façon détaillée font l'objet d'une décentralisation ou d'une déconcentration des décisions.

L'objectif doit être que, d'ici à la fin de 1998, sauf exception dûment justifiée, l'ensemble des régimes qui seront conservés soient traités au niveau déconcentré ou décentralisé. De plus, la suppression de nombreux régimes existants proposée au chapitre I ou le passage au système de l'accord implicite permettra aux usagers de gagner du temps et aux agents de l'Etat de mieux se consacrer à d'autres tâches.

## **2) Améliorer les capacités d'initiative et de décision de l'Etat territorial**

Afin d'améliorer les capacités d'initiative et de décision de l'Etat territorial quatre mesures sont proposées.

### **a - La gestion des crédits d'intervention sera mieux déconcentrée**

Aujourd'hui les crédits d'intervention de l'Etat sont gérés par différentes structures. Ainsi pour une politique donnée comme celle de l'emploi sont utilisés des mécanismes gérés directement par l'Etat et des mécanismes transitant par des fonds ou agences. Par ailleurs le volume de crédits déconcentrés est très disparate d'un ministère à l'autre et cette déconcentration s'accompagne souvent de directives d'emploi détaillées qui enlèvent toute marge de manoeuvre aux services déconcentrés. Pour remédier à cette situation qui nuit à l'efficacité et à la lisibilité des actions menées par l'Etat sur le terrain, plusieurs mesures doivent être prises.

- Resserrer les procédures d'intervention comme cela a été indiqué au chapitre I, les mécanismes d'intervention de l'Etat se caractérisant trop souvent par une superposition de procédures, une dispersion budgétaire et un éclatement entre différents gestionnaires. Pour aboutir à une simplification des dispositifs d'intervention, il convient de les recenser en vue de leur simplification et de leur regroupement éventuel par grandes catégories d'interventions.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

Cette réflexion devra également porter sur les organismes (fonds, agences, associations ou établissements publics) distribuant, via leurs antennes territoriales, des subventions. Il conviendra notamment de déterminer s'ils doivent demeurer autonomes ou être intégrés au sein de l'Etat. Ainsi plusieurs préfets ont-ils proposé la réintégration du fonds d'action sociale (FAS) dans les directions des affaires sanitaires et sociales.

Pour les organismes dont le maintien sera décidé, il est proposé, afin d'assurer une bonne cohérence des actions de l'Etat, de confier, chaque fois que cela sera possible, au chef de service déconcentré compétent, la direction des antennes territoriales de ces établissements. D'ores et déjà les directeurs départementaux de l'équipement sont délégués de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et quelques directeurs régionaux de l'industrie et de la recherche sont délégués régionaux de l'ANVAR.

- Poursuivre la simplification de la nomenclature budgétaire déjà réalisée pour les crédits de fonctionnement afin de regrouper les dotations déconcentrées concourant à la mise en oeuvre des politiques d'intervention. Cela se traduira par une réduction du nombre de chapitres budgétaires et, à l'intérieur de ceux-ci, des articles budgétaires. Ainsi, en matière d'aide au logement, un regroupement des cinq articles existant actuellement permettrait de donner plus de marge de manoeuvre, comme cela a déjà été fait précédemment par le regroupement des articles relatifs au logement des plus démunis.

- Accentuer la déconcentration des crédits d'intervention. Elle est aujourd'hui très différente d'un ministère à l'autre.

Cette déconcentration varie en partie en fonction des modes d'intervention de chaque ministère, certaines interventions ne pouvant être gérées qu'au niveau national. Il n'est donc pas possible de fixer un taux idéal dans ce domaine. Il est cependant souhaitable d'achever, lorsque cela n'a pas été fait, la démarche de déconcentration des crédits d'intervention engagée en application de la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République.

Une plus grande déconcentration des crédits d'intervention permettra de mener localement des actions mieux adaptées aux besoins et donc plus efficaces. Cette déconcentration des crédits permettra aussi aux services déconcentrés d'être de vrais partenaires des collectivités locales, notamment pour la mise en oeuvre des politiques arrêtées en concertation avec celles-ci, par exemple pour la mise en oeuvre des contrats de plan Etat-régions.

- Veiller à ce que les orientations fixées par les ministères dans l'utilisation des crédits déconcentrés définissent les grandes politiques à conduire et assignent des objectifs généraux mais n'enserrent pas les services dans les directives d'emploi trop strictes les privant de toute marge d'adaptation au contexte local. Aujourd'hui ces directives conduisent trop souvent à revenir sur le transfert de responsabilités de l'Etat central vers l'Etat territorial.

De plus, les notifications de crédits déconcentrés ne doivent pas comporter d'identification de sous-enveloppes à l'intérieur d'un même article pour la mise en oeuvre des programmes d'interventions particulières.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

**b - Des marges de manoeuvre seront données aux préfets**

A cette fin, il est proposé **de créer un fonds pour le développement de l'action territoriale de l'Etat** inscrit au budget du Premier ministre permettant de financer des mesures d'amélioration du fonctionnement de l'administration et des relations des services de l'Etat avec les usagers et de réaliser des actions d'urgence. Les crédits et les emplois prévus dans ce fonds seraient délégués aux préfets sous forme d'enveloppes globales déconcentrées.

2 000 emplois (soit environ 20 par département) contractuels de catégorie A et B et 2 milliards de francs (soit environ 20 MF par département) à répartir entre les titres III et V, seraient prévus dans ce fonds. La mise en oeuvre de cet outil interministériel ferait l'objet d'une expérimentation en 1996 dans une dizaine de départements à partir de crédits dégagés sur le fonds de la réforme de l'Etat. Cette expérimentation permettrait de bien évaluer les besoins. Les conditions d'utilisation de ces moyens seront précisées dans une circulaire du Premier ministre.

Le fonds pour le développement de l'action territoriale de l'Etat permettrait d'abord de financer des mesures d'amélioration du fonctionnement de l'administration (notamment pour la mise en oeuvre des politiques gouvernementales prioritaires). Elles concerneraient par exemple la mise en place, dans le département, d'un pôle de compétence juridique ou d'un pôle de gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, l'élaboration d'un schéma territorial des systèmes d'information, des actions de formation interministérielles, l'achat de matériels utilisés en commun par plusieurs administrations, la mise en place d'une messagerie interservices, des actions urgentes sur des équipements administratifs utilisés par plusieurs services. Le fonds devrait aussi permettre de donner aux préfets les moyens nécessaires pour avoir une capacité d'étude, d'expertise et d'évaluation des politiques publiques.

Ce fonds serait aussi utilisé pour améliorer les relations des services de l'Etat avec les citoyens par la création à titre expérimental de « maisons des services publics » (cf. chapitre I), la coordination des actions de communication des administrations, la réalisation de travaux urgents destinés à améliorer l'accueil, la rémunération, par exemple, d'un délégué de l'Etat dans des quartiers en difficulté ou d'un chargé de mission auprès du commissaire départemental à l'emploi.

**c - La gestion déconcentrée des crédits de fonctionnement et d'investissement sera améliorée**

Plusieurs mesures peuvent être prises concernant la gestion des crédits de fonctionnement et d'investissement (titre III et V).

La première mesure vise à accélérer les notifications et délégations de crédits aux services déconcentrés en début d'année afin qu'avant le 20 janvier les dotations des crédits de matériel et de fonctionnement courant soient déléguées à concurrence de 80% des crédits de l'année.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

On peut envisager en outre que le préfet, président du collège des chefs de services déconcentrés, désigne un responsable pour la gestion interministérielle du parc automobile, des commandes groupées de matériels d'usage courant, de bureau et de matériel micro-informatique, et de la politique de communication interservices ou de formation professionnelle.

Ce mécanisme conduisant à regrouper les achats publics de plusieurs services peut conduire à réaliser des gains importants. De même la mise en commun de garages ou d'ateliers de réparation peut permettre de mieux utiliser ces installations et d'éviter que chaque service ne soit amené à moderniser isolément les siennes. Cette coopération entre services concerne les administrations civiles de l'Etat, elle peut aussi les conduire à se rapprocher des services de la défense (par exemple la gendarmerie) pour l'entretien des véhicules.

**De plus, le mode de gestion des crédits de fonctionnement courant retenu pour les centres de responsabilité sera généralisé à l'ensemble des administrations d'ici la fin de 1996.** Les services bénéficieront ainsi d'une souplesse de gestion accrue et pourront, de droit, reporter sur l'exercice suivant les crédits de fonctionnement disponibles en fin de gestion.

#### **d - Des contrats de service seront expérimentés**

Mais il faut aller plus loin. **Des contrats de service d'une durée de trois ans pourront être conclus dès 1996, à titre expérimental, entre plusieurs ministères et certains de leurs services déconcentrés** (une vingtaine dans un premier temps).

Etablis après un dialogue approfondi entre le préfet et les chefs de service déconcentré placés sous son autorité d'une part, les administrations centrales de l'autre, ces contrats placeront les usagers au coeur de leurs objectifs et donneront aux services concernés des marges de manoeuvre sensiblement plus larges que celles dont bénéficient les actuels centres de responsabilité, essentiellement au stade de la préparation de leur budget annuel, mais aussi dans la gestion de leurs moyens en cours d'année.

- **Le service à rendre aux usagers sera mieux défini et ses résultats seront mesurés** : les missions des services ainsi que les résultats attendus seront soigneusement spécifiés ; les résultats obtenus seront mesurés et, chaque fois que cela est possible, comparés avec ceux des services exerçant les mêmes tâches ; la qualité des prestations rendues aux usagers sera garantie et vérifiée (respect effectif des droits reconnus aux usagers, amélioration de l'accueil, des horaires d'ouverture ainsi que des délais de traitement des dossiers, évaluation des attentes du public et de leur satisfaction...). Ces services constitueront un terrain d'application privilégié pour la « démarche-qualité » évoquée ci-dessus (ch. I).
- **Les chefs de service négocieront chaque année au printemps avec leur administration centrale le budget global qui leur sera alloué l'année suivante**, en personnels et en moyens de fonctionnement, pour exercer les missions qui leur sont confiées. Ils pourront à ce stade proposer de rendre des emplois d'une catégorie en échange d'emplois d'un profil plus adapté à leurs besoins ; ils pourront également bénéficier d'un abondement de crédits de fonctionnement, voire d'investissement, en contrepartie des gains de productivité réalisés.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

- Une fois le budget arrêté sur la base des choix du service que l'administration centrale se sera efforcée de satisfaire, la gestion des moyens humains et financiers se fera dans le respect de la spécialité des crédits. **Les crédits de fonctionnement seront gérés au sein d'une dotation globale pouvant inclure les crédits de vacations** ; les dépenses de personnels -titulaires et contractuels- resteront inscrites sur les chapitres de personnels.
- **Une attention particulière sera portée aux agents**, qui devront être associés, au sein de chaque service, aux décisions concernant la répartition interne des moyens. Un retour en faveur des personnels pourra prendre différentes formes et se concrétiser notamment par un abondement des enveloppes indemnitaires, dans le respect des textes réglementaires.
- **Les ministères et les services concernés devront se doter d'outils de contrôle de gestion performants**, tant pour la maîtrise de leurs coûts de fonctionnement que pour l'appréciation de leurs dépenses de personnels.

**Le cahier des charges de cette expérimentation sera établi par les ministres chargés du budget, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, et de l'intérieur.** Une évaluation interministérielle des premiers contrats de service sera par la suite réalisée en vue d'une extension de l'expérience à d'autres services.

### 3) Renover le dialogue social dans les services territoriaux de l'Etat

Aujourd'hui, le dialogue social est trop souvent insuffisant dans les services déconcentrés car il est surtout organisé dans des structures nationales.

C'est pourquoi, l'institution de comités techniques paritaires locaux devrait être rendus obligatoire dès 1997 dans les ministères dotés de services déconcentrés. L'effectif minimal des services pour l'organisation d'un tel comité sera revu.

Par ailleurs, des commissions administratives paritaires seront instituées auprès des responsables de la gestion déconcentrée des personnels. Chaque fois que l'effectif sera suffisant, ces commissions seront placées auprès du chef du service déconcentré concerné.

Ainsi, le développement de la gestion de proximité doit être l'occasion d'un dialogue accru entre les administrations gestionnaires et les organisations syndicales représentatives des personnels.

### 4) Améliorer la gestion déconcentrée des ressources humaines

Trois mesures peuvent être engagées à brève échéance.

- Acheter la déconcentration de la gestion des personnels

La déconcentration de la gestion des personnels permet à la fois de rapprocher celle-ci des agents concernés et de déléguer de vraies responsabilités aux chefs de services territoriaux.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

Même si cette déconcentration est aujourd'hui le principe de droit commun, la situation est en pratique très disparate, en fonction des administrations, des types d'actes de gestion et des catégories de personnel : la déconcentration est encore très en retrait par rapport à ce qui peut être juridiquement fait, notamment en ce qui concerne les actes ayant une incidence durable sur les effectifs. La généralisation du contrôle financier déconcentré, qui interviendra en 1997, crée les conditions de son achèvement, notamment pour les catégories B et C.

**L'organisation de concours communs à plusieurs administrations sera favorisée ;** la déconcentration des recrutements devrait devenir la règle pour les catégories B et C. Le ministre chargé de la fonction publique pourrait préparer avant la fin du premier semestre 1996, en liaison avec chacun des ministres concernés, la modification des textes réglementaires nécessaire à l'approfondissement de la **déconcentration, notamment pour certains actes disciplinaires, ou en matière de détachement et de mise à disposition des personnels des services déconcentrés à l'intérieur d'une même circonscription.**

Enfin, la gestion prévisionnelle des ressources humaines au niveau territorial constitue un point d'application de la politique conduite en la matière dans l'ensemble de la fonction publique de manière coordonnée (cf. chapitre II). Ceci suppose de mettre en place des instruments permettant, en fonction de l'évolution des missions et des plans de charge des services déconcentrés, de répartir les effectifs et de déterminer les qualifications nécessaires.

- Redéployer des ressources humaines vers les services déconcentrés

Deux orientations contenues dans la circulaire du 26 juillet 1995 du Premier ministre permettent de renforcer les ressources humaines des services déconcentrés. Il s'agit de :

- la réduction de 10% des effectifs des administrations centrales consécutive à leur réorganisation qui permettra de renforcer en priorité les effectifs des services de proximité ; cela sera facilité par une analyse précise des besoins dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des emplois ;

- l'affectation des fonctionnaires issus de l'ENA dans un service déconcentré au début de leur carrière.

### 5) Simplifier l'organisation de l'administration territoriale

Une recomposition de l'Etat déconcentré s'impose, sous la forme de regroupements ordonnés autour des missions de l'Etat en posant le principe suivant: **une mission, un responsable, des moyens.**

Il importe aussi de mettre fin aux superpositions de compétences qui existent entre les échelons régional et départemental, en supprimant les concurrences et en développant les complémentarités.

Cette recomposition doit être progressive et partir des dysfonctionnements soulignés par les préfets.



**a L'action de l'Etat et des établissements publics sur le territoire sera mieux coordonnée**

Le préfet réunira périodiquement les représentants des grands établissements publics nationaux ayant des antennes territoriales (SNCF, EDF...) afin d'être informés de leurs projets et leurs décisions notamment ceux ayant des conséquences en terme d'aménagement du territoire et de veiller à leur cohérence avec l'action de l'Etat, conformément à la loi de février 1995 sur le développement et l'aménagement du territoire.

Cette mesure complète celles qui ont été précédemment évoquées en ce qui concerne les organismes assurant la gestion de crédits d'intervention.

**b L'Etat territorial sera simplifié**

Aujourd'hui, à la différence d'un président de conseil général ou de conseil régional disposant d'une vraie latitude dans l'organisation de ses services pour mener à bien des objectifs précis, le préfet dirige un collège de chefs de service trop nombreux (une vingtaine dans un département moyen et beaucoup plus dans un département important : 38 dans le département des Yvelines).

Le découpage des services territoriaux de l'Etat correspond en effet davantage à une logique ministérielle, chaque ministère s'étant doté d'une représentation locale, qu'à une logique de mission. Pour conduire une action interministérielle réunissant plusieurs services, le préfet perd beaucoup de temps dans des questions de procédure au détriment de l'efficacité de l'action.

De nombreux exemples permettent d'illustrer le décalage entre le découpage actuel des services et l'interministérialité croissante des actions de l'Etat. Cela a été évoqué au chapitre I en ce qui concerne les services chargés de la qualité et du contrôle de la chaîne alimentaire. Il en est de même lorsqu'il s'agit de traiter de la politique de l'eau. Le préfet doit en effet réunir les services des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, de l'équipement, de l'action sanitaire et sociale, des directions régionales de l'environnement et de l'industrie. De même lorsqu'il s'agit de traiter de la politique d'insertion sociale en faveur de la jeunesse sont concernées les directions départementales des affaires sanitaires et sociales, de la jeunesse et des sports, de la protection judiciaire de la jeunesse, de l'inspection académique et pour les questions relatives au logement sont concernées les directions départementales de l'équipement, de l'action sanitaire et sociale et éventuellement le sous-préfet à la ville.

Pour remédier à cet éparpillement des services, les préfets ont pu, dans le cadre défini par la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République et le décret portant charte de la déconcentration, créer des pôles de compétence pour traiter des questions relatives à l'eau (mission interministérielle sur l'eau), l'environnement, la sécurité... ou pour mettre en commun des moyens dispersés. Ils ont également désigné un membre du corps préfectoral ou un chef de service déconcentré chef de projet chargé de coordonner les administrations concernées sur une action définie comme le logement d'urgence ou le suivi de la réalisation d'un projet d'aménagement.

Les préfets considèrent que ces outils ont effectivement permis de rapprocher les services, de réaliser des actions interservices répondant aux politiques gouvernementales et de dégager peu à peu des méthodes de travail communes. Cependant ils soulignent que cela n'a pas conduit à unifier les services qui demeurent toujours des interlocuteurs séparés pour les collectivités locales et les citoyens. Par ailleurs ces rapprochements n'ont pas permis pour une mission donnée de définir un seul responsable disposant de l'ensemble des moyens. Il convient donc d'aller au-delà de ces méthodes de travail et d'engager une vraie recomposition des services territoriaux de l'Etat.

A cette fin, un groupe de travail animé par le commissariat à la réforme de l'Etat, composé de représentants des administrations centrales concernées, de préfets, de trésoriers-payeurs généraux et d'autres chefs de services déconcentrés proposera plusieurs schémas de recomposition des services déconcentrés sur la base des cinq orientations suivantes :

- adapter tant au niveau régional que départemental, l'organisation des services déconcentrés aux caractéristiques particulières de la région ou du département selon qu'ils sont ruraux ou urbains, situés en montagne ou sur le littoral... ;
- regrouper les services départementaux afin de n'en conserver qu'une dizaine ; ce regroupement doit être organisé de telle sorte que pour une mission donnée, les citoyens n'aient plus qu'un seul interlocuteur ;
- renforcer les moyens de coordination à la disposition du préfet du département et veiller à accroître les capacités d'étude et d'expertise de services déconcentrés ;
- utiliser davantage des services interdépartementaux pour l'exercice de certaines missions de l'Etat ;
- étudier plusieurs options d'organisation des services régionaux et notamment deux hypothèses, celle d'un regroupement de la plupart des services de l'Etat au sein d'un secrétariat général aux affaires régionales renforcé et celle du maintien de services régionaux autonomes mais moins nombreux.

Ce groupe de travail remettra des propositions au gouvernement en juin prochain. Elles feront alors l'objet d'une large concertation au sein des différentes administrations et entre celles-ci et leurs partenaires au niveau central et local.

Des décisions de réorganisation seront arrêtées à l'automne. Elles feront l'objet d'une expérimentation dans quelques régions et départements en 1997.

Un bilan de ces expérimentations sera dressé fin 1997 afin de décider de leur éventuelle généralisation.

### **C - Préciser le rôle des établissements publics et de certains organismes publics**

Avec la déconcentration territoriale, qui a vocation à s'appliquer aux politiques comportant une localisation territoriale forte, la déconcentration fonctionnelle constitue l'autre

## DOCUMENT DE TRAVAIL

façon, pour l'Etat, de déléguer les responsabilités en son sein. Elle est mise en oeuvre par des établissements publics, organismes dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, mais aussi selon d'autres formes d'organisation, qui recouvrent, notamment, les services déconcentrés à compétence nationale, services placés sous l'autorité des ministres mais dotés d'une large autonomie de gestion.

La réforme en ce domaine passe par une rénovation et une clarification des rôles respectifs de l'Etat et des établissements publics (cf. A et B du présent chapitre). Elle doit conduire à s'interroger sur la pérennité de certains établissements dont les missions devraient être assumées par les services déconcentrés.

Elle consiste, également, à regrouper des organismes existants lorsqu'ils exercent des attributions voisines.

Elle doit tendre enfin, vers le transfert, vers ces structures, d'activités actuellement exercées en régie directe par les administrations centrales, lorsque ces activités présentent un caractère de prestation de service et qu'elles ne peuvent que difficilement être territorialisables.

Les chantiers prioritaires sont indiqués ci-après par type de politique publique.

### **1) Le rôle de vigilance et de surveillance de l'Etat en matière de santé publique sera réorganisé**

Les sociétés modernes se sont révélées très vulnérables à l'apparition de nouveaux virus comme le SIDA. C'est à l'Etat d'assurer la surveillance des risques et, si la menace se concrétise, d'organiser la lutte en mobilisant tous les moyens nécessaires.

L'exemple de l'amiante prouve que la santé publique est conditionnée par la construction, comme elle l'est par la nourriture, les transports. La santé publique ne se réduit pas à la médecine. Toutes les dimensions de la société sont en jeu.

L'adaptation de l'Etat à ces responsabilités nouvelles a déjà été engagée par la création, souvent récente (agence du sang, établissement français des greffes par exemple), d'établissements publics nationaux.

Il reste que la surveillance épidémiologique, l'homologation des produits ou équipements, l'évaluation médicale sont actuellement confiées à un grand nombre d'organismes de statuts divers : établissements publics, GIP, agences, associations.

Cet ensemble doit être mieux organisé : certains organismes n'ont pas une taille suffisante, l'ensemble du champ de la vigilance sanitaire n'est pas encore couvert, la multiplicité des organismes peut engendrer à terme des problèmes de frontière, les structures ou les modes de financement ne sont pas toujours adéquats, l'existence d'agences européennes n'est pas assez prise en compte.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

Le comité constitué pour le pilotage de la réforme de l'administration des affaires sociales (cf. infra) sera chargé d'examiner la situation actuelle et de faire des propositions sur ces différents points.

## **2) Les établissements publics culturels seront réorganisés**

Le réseau des différentes structures qui sont les opérateurs directs de l'Etat pour la mise en oeuvre des politiques culturelles apparaît particulièrement complexe. Certaines tâches opérationnelles sont exercées au niveau de l'administration centrale au sein de services plus ou moins autonomes ; de nombreux établissements publics, voire des associations, exercent des missions souvent très voisines.

L'ensemble de ce réseau fera donc l'objet d'un examen approfondi afin de redéfinir les missions, les moyens et les statuts de chacun des différents opérateurs. Dans l'immédiat, plusieurs décisions peuvent être envisagées.

- \* Les activités de maîtrise d'ouvrage aujourd'hui réparties entre la mission des grands travaux, le service national des travaux et les deux établissements publics constructeurs encore existants (La Villette et Le Louvre) seront regroupées en une seule entité.

- \* Les missions et les moyens des services de restauration du patrimoine relevant notamment de la direction du patrimoine et de la direction des musées de France seront regroupées au cours de l'année 1997. Cette opération permettra d'obtenir une meilleure coordination entre la formation des personnels, les recherches effectuées et le traitement des objets.

- \* Les missions et les moyens relatifs à la conservation des archives nationales actuellement exercées par plusieurs services déconcentrés à compétence nationale (archives nationales de Paris - archives contemporaines - archives d'outre-mer - archives du monde du travail...) seront regroupés au sein d'une seule entité.

- \* La gestion des manufactures nationales et du mobilier national sera assurée au sein d'un établissement public.

- \* Le réseau des sept écoles nationales d'art sera réorganisé, soit par transfert aux collectivités locales intéressées, soit par regroupement au sein d'un établissement public.

- \* La réunion des musées nationaux et la caisse nationale des monuments historiques et des sites créeront une filiale commune regroupant leurs activités commerciales et éditoriales.

## **3) Les universités recevront les moyens de leur autonomie**

Dans le cadre des états généraux organisés par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, un certain nombre de sujets feront l'objet d'une attention particulière :

- l'établissement d'un contrat unique entre l'Etat et chaque université traitant de l'ensemble des missions (formation initiale et continue, recherche) ;

## DOCUMENT DE TRAVAIL

- le développement des expérimentations d'année universitaire continue, afin de permettre une meilleure utilisation des moyens disponibles, notamment des équipements ;
- l'évolution des moyens humains et financiers nécessaires à l'accueil des étudiants, compte tenu des redéploiements possibles entre les différents niveaux d'enseignement ;
- le statut patrimonial et la gestion des locaux et équipements dont disposent les universités ;
- le renforcement des capacités de gestion, notamment prévisionnelle, des universités, ainsi que la mise en place d'outils d'évaluation et d'un contrôle financier adapté.

#### **4) La carte des grands établissements de recherche et des organismes consultatifs de la recherche sera revue**

La carte des organismes de recherche fait apparaître une situation complexe : on compte 25 entités, appartenant à cinq catégories juridiques différentes.

Cette diversité présente d'incontestables aspects positifs eu égard à la variété des domaines couverts : conjonction d'organismes à large spectre et d'autres focalisés sur des objectifs précis, bonne appréhension des problèmes pluridisciplinaires et des interfaces. Elle entraîne cependant des redondances qui, si elles ne sont pas volontaires et maîtrisées, doivent être réduites.

En complément, on peut ajouter à ces 25 établissements de recherche un certain nombre d'entités à vocation non pérenne (les GIP, GIS...), dont certaines jouent néanmoins un rôle structurant, comme l'Agence nationale de recherche sur le Sida. De plus, un certain nombre d'organismes, tout en n'étant pas formellement considérés comme des centres de recherche, assurent des missions de cette nature. Il s'agit par exemple du laboratoire central des ponts-et-chaussées ou, en matière de diffusion, du centre national de documentation pédagogique.

C'est pourquoi en liaison avec les autres ministres concernés le ministre chargé de la recherche proposera dans un délai de 6 mois une réforme d'ensemble de ces institutions afin de clarifier leurs missions et d'opérer les regroupements, les rapprochements et les coopérations qui paraîtront utiles.

Dans l'immédiat, une évolution du dispositif français de recherche pour le développement (axé aujourd'hui autour de l'ORSTOM et du CIRAD) sera proposée et engagée. Le regroupement de l'Institut national de la recherche pédagogique (INRP) et du Centre national de la documentation pédagogique (CNDP) sera mis en oeuvre.

Par ailleurs, les six comités de consultation, d'évaluation et de stratégie placés auprès du ministre chargé de la recherche constituent un ensemble complexe qu'il convient de rendre plus lisible et plus rationnel. A la suite d'une mission confiée à une personnalité qualifiée, ces comités seront regroupés en deux ou trois instances. Les conclusions de la mission seront rendues sous deux mois et les textes correspondants seront pris immédiatement.

### **5) Le réseau des établissements relevant du ministère chargé de la jeunesse et des sports sera réorganisé**

Le ministère a engagé un effort de spécialisation de ses 23 centres d'éducation populaire et du sport (CREPS) afin d'éviter les logiques de concurrence qui se développent entre ces établissements. Il proposera un schéma de réorganisation de l'ensemble des établissements et des associations relevant de sa tutelle.

### **6) Certaines missions techniques et de maîtrise d'ouvrage seront confiées à des établissements publics**

- Dans le domaine de l'équipement, le ministère concerné étudiera d'ici juin 1996 l'opportunité d'une évolution du statut actuel du laboratoire central des ponts et chaussées et des centres d'études techniques de l'équipement afin de leur permettre d'exercer au mieux leurs missions de service public dans un contexte de développement de leurs relations contractuelles au plan national, européen et international.

- Dans le domaine de la politique de la ville, les établissements publics d'aménagement, dont le statut sera adapté, serviront d'outils pour la réhabilitation des quartiers particulièrement dégradés et la mise en oeuvre d'actions lourdes supposant le recours à de nombreux partenariats. Des sociétés d'économie mixte, pourront aussi être utilisées.

### **7) Les offices de produits agricoles seront regroupés**

En ce qui concerne la politique agricole, il convient d'obtenir une meilleure cohérence de l'utilisation des systèmes d'aide et de soutien et notamment des fonds européens. Il est donc proposé de regrouper les 9 offices agricoles (qui gèrent des aides d'environ 40 milliards de F) en trois pôles : « grandes cultures », « productions animales » et « productions spécialisées ».

### **8) Les laboratoires de police scientifique et technique seront regroupés**

Les divers laboratoires de police technique et scientifique de la police seront fédérés au sein d'un groupement d'intérêt public qui pourra être élargi ultérieurement à certaines activités de l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie ; les relations de ce groupement avec les laboratoires des douanes et ceux de la répression des fraudes seront précisées.

### **9) Les structures du système de production militaire industrielle seront adaptées**

L'activité des industries nationales d'armement a fortement diminué depuis 5 ans : les marchés deviennent plus concurrentiels, la déflation des budgets militaires réduit les commandes, les contraintes budgétaires conduisent à étaler, à suspendre ou à abandonner les programmes. Des emplois ont déjà été supprimés. Toutefois l'effort d'adaptation doit être poursuivi.

Si l'Etat n'est plus en mesure de supporter de telles charges, **il faut s'interroger sur la productivité et la compétitivité des organismes dépendant de lui.** L'expérience de la

## DOCUMENT DE TRAVAIL

création de GIAT industries démontre que, lorsque l'Etat décide de confier des activités à une entreprise publique, pour obtenir un réel gain économique et social, celles-ci doivent être transférées dans des conditions réalistes de plan de charge et de volume de personnel par rapport aux commandes prévisibles. Actuellement entamée pour la direction des constructions navales, cette réflexion sur la productivité et la compétitivité dépend, à l'évidence, des orientations qui seront arrêtées dans le cadre européen, le cas échéant autour d'une entité franco-allemande ou européenne d'armement. Elle pourra également porter sur les autres secteurs productifs et de maintenance du ministère.

#### **10) Le dispositif d'appui au commerce extérieur sera réformé**

**Le soutien aux exportations** confié à la direction des relations économiques extérieures consiste traditionnellement en des tâches d'appui courant aux entreprises. Celles-ci **seront davantage confiées aux chambres consulaires et organismes professionnels quand ceux-ci en ont la capacité.** L'administration favorisera quant à elle la diffusion de l'information générale et sectorielle pour lesquelles s'accroît la demande des entreprises, et notamment des PME, en s'appuyant sur le **dispositif profondément rénové issu du rapprochement du CFCE, du CFME et de l'ACTIM** qui interviendra en 1996.

#### **11) Les relations entre l'Etat et la caisse française de développement seront clarifiées**

Dans le champ d'action du ministère de la coopération, qui sera élargi dès 1996 aux Etats ACP et à l'Afrique du Sud, la caisse française de développement recevra pleine compétence de banquier et d'opérateur pour les secteurs productifs et l'aménagement rural et urbain. La tutelle des ministères de l'économie et des finances, de la coopération et des affaires étrangères sur cet établissement public sera par ailleurs renforcée.

### **D - Les réseaux de l'Etat à l'étranger seront modernisés**

Avec notamment 291 missions diplomatiques et consulaires, 175 établissements à vocation culturelle, 160 postes d'expansion économique et 115 missions militaires, 23 agences financières, 31 missions de coopération et d'action culturelle, 50 antennes du service de coopération technique internationale de la police, les réseaux de la France à l'étranger sont parmi les plus denses du monde. S'ils correspondent à des métiers souvent différents, diplomatique, consulaire, culturel, commercial ou militaire, ils doivent cependant être resserrés à la fois pour renforcer la cohérence nécessaire de l'action extérieure et diminuer leur coût. Soit par rapprochement de services dans un pays donné, soit par redéploiement entre pays ou entre zones, l'évolution en profondeur de l'ensemble des réseaux concernera tous les ministères intéressés.

#### **1) L'organisation des réseaux sera globalement rationalisée**

Si, pour l'avenir, des règles précises régissant l'ouverture de nouveaux services de l'Etat et des organismes placés sous sa tutelle viennent d'être arrêtées par le gouvernement, il est nécessaire d'approfondir et de mieux coordonner les plans d'évolution de chaque réseau existant. Ceux-ci devront concilier les besoins nés de la situation internationale sur les plans

politique et économique et la nécessité de réduire les coûts de structure de nos représentations à l'étranger.

**Le ministère des affaires étrangères poursuivra le mouvement d'adaptation de la carte diplomatique et consulaire ; ceci se traduira notamment par des fermetures et des transformations de postes diplomatiques, consulaires ou culturels, le recours à des formules plus légères** (ambassadeurs non résident, à accréditation multiple) ainsi qu'aux cumuls entre fonctions diplomatiques ou consulaires et culturelles. Déjà entamé, le resserrement du réseau culturel par regroupement de différents services dans les centres de coopération culturelles et linguistiques et, au-delà, dans des centres culturels et de coopération fera l'objet d'un effort particulier, étendu aux établissements relevant des ministères de la culture (Villa Médicis) et de l'éducation nationale (Ecoles françaises de Rome et d'Athènes, Institut français d'archéologie orientale du Caire, Institut français d'extrême-orient, Casa Velasquez).

**Dans les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Etats ACP) et en Afrique du Sud**, les administrations de l'Etat et la caisse française de développement examineront aussi les différentes formules pour rationaliser leurs réseaux (suppression des doublons, meilleur rapport coût/efficacité), notamment par regroupement de services extérieurs de l'Etat, régionalisation de postes, choix d'un correspondant unique ayant des attributions d'expansion économique et de coopération...

De leur côté, le **ministère de l'économie et des finances et le ministère délégué au commerce extérieur poursuivront leur effort de rationalisation** : de 1996 à 1999, dans les pays de l'OCDE, l'allégement et la fermeture de certains postes d'expansion économique permettront, par redéploiement, le renforcement ou l'ouverture d'autres postes là où les positions commerciales françaises ne sont pas encore assez fortes en Asie, en Europe centrale et orientale, en Afrique australe et en Amérique latine. Le réseau des agences financières sera resserré (suppression de deux postes, allégement en Amérique latine et redéploiement en Asie). Le rattachement des attachés fiscaux et douaniers sera confirmé.

**Les représentations du ministère de l'intérieur à l'étranger seront également rationalisées** grâce à un renforcement de la synergie et de la polyvalence entre les réseaux des différentes directions de ce ministère et à la révision de la carte de leurs implantations (régionalisation, redéploiement ou suppression de postes).

Les synergies entre réseaux sont essentielles et appellent des évolutions coordonnées. Ainsi, **les cumuls des fonctions entre conseiller commercial et consul ou chef de mission diplomatique et chef de mission de coopération et d'action culturelle seront développés**. En outre, **le regroupement d'agences financières et de postes d'expansion économique sera poursuivi** et les mises en commun de moyens de ces services seront développées. Il en sera de même du rapprochement des postes militaires et des missions militaires de coopération.

Pour favoriser l'efficacité de notre politique de communication extérieure, le ministère des affaires étrangères augmentera de 30 à 100 le nombre des centres de ressources polyvalentes pour l'information sur la France (culturelle, touristique, universitaire, scientifique, technique, etc...) en regroupant les moyens des chancelleries (services de presse),



## DOCUMENT DE TRAVAIL

consulats et postes culturels. La possibilité pour ces centres de fédérer les efforts de communication de l'ensemble des services de l'Etat à l'étranger sera soumise à un examen interministériel.

Enfin, au vu des recommandations formulées par la Cour des comptes, **le système d'exécution de la dépense publique à l'étranger** sera réformé pour concilier la souplesse et la sécurité nécessaires à la gestion des fonds tout en simplifiant et en allégeant le dispositif actuel. Les ministères chargés de la coopération et du budget examineront les conditions dans lesquelles le fond d'aide et de coopération pourra être réintégré dans le circuit de la comptabilité publique.

**Les propositions de rationalisation formulées par chaque ambassadeur et portant sur l'ensemble des services de l'Etat et des établissements ou organismes publics de son pays de résidence seront examinées** par le comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger. Les plans d'évolution de réseau de chaque ministère seront soumis conjointement à ce comité au cours du premier semestre de cette année.

## 2) La vocation de nos réseaux sera adaptée à la construction européenne

Nos représentations sont appelées à jouer un nouveau rôle au sein de l'Union européenne. Les ministres compétents feront chacun au Premier ministre des propositions avant la fin du premier semestre de 1996 en vue de :

- . **redéfinir à long terme le rôle des postes diplomatiques, consulaires, culturels, militaires, économiques et commerciaux dans l'Union européenne ;**

- **diminuer le nombre et les effectifs des consulats et des postes d'expansion économique dans l'Union ;**

- **accroître la complémentarité entre nos consulats et ceux de nos partenaires européens à l'extérieur de l'Union.**

## 3) Les collectivités d'Outre-mer seront mieux insérées dans leur environnement régional

Certains préfets de départements **d'Outre Mer** exerceront une compétence en matière de relations et de coopération de ces DOM avec les Etats voisins **pour mieux insérer ces collectivités dans leur environnement régional**. Le préfet de la Réunion disposera ainsi des moyens nécessaires à son action vis à vis de la commission de l'Océan indien. Un préfet de la région sera responsable du développement, dans le bassin Caraïbes-Guyane, de la coopération entre les régions et départements d'outre mer et les Etats voisins, dans le respect des compétences dévolues aux ambassadeurs qui y sont accrédités. La délégation interministérielle chargée de ces questions sera supprimée.

## 4) La coordination des services de l'Etat à l'étranger sera renforcée

Il est clair cependant que, quelles que soient les simplifications de structures, la coordination de leurs actions sur le terrain restera fondamentale. Un bilan de l'application des **instructions récentes du Premier ministre rappelant le rôle des ambassadeurs** sera dressé

## DOCUMENT DE TRAVAIL

avant le milieu de cette année. **Le rôle des chefs de service comme conseillers de l'ambassadeur** (affaires économiques, industrielles, agricoles, militaires, sociales, investissements...) sera développé en éliminant dans les chancelleries les risques de doublon. Enfin, un comité local d'aide au développement permettra, dans chaque Etat ACP, de mieux coordonner la gestion des programmes de coopération. Dans les autres pays, l'ambassadeur veillera à renforcer la coordination des différents services chargés de l'aide au développement et de la coopération technique et scientifique.

### 5) La gestion des moyens des services de l'Etat à l'étranger sera regroupée et unifiée

Une meilleure gestion commune des moyens mis à la disposition des services de l'Etat à l'étranger sera recherchée dès 1996 : les **regroupements immobiliers** seront encouragés ; dans le respect des impératifs de sécurité, les services adopteront une **politique commune de remplacement des expatriés par des agents recrutés localement et de gestion de ceux-ci** selon les méthodes jugées les meilleures ; plus généralement, la constitution sous l'autorité de chaque ambassadeur d'un **comité de gestion réunissant les chefs de services** permettra de rapprocher les procédures de gestion ; enfin, à titre expérimental, **des centres de gestion unique des crédits de fonctionnement de l'ensemble des services de l'Etat à l'étranger** seront créés dans 20 pays.

## E - Développer le partenariat avec d'autres acteurs publics ou professionnels

L'expérience acquise, tant en matière de décentralisation que de transfert à d'autres acteurs d'activités antérieurement exercées par l'Etat, permet aujourd'hui d'envisager, sans dramatisation ni complexité, des évolutions dans la répartition des compétences, pourvu qu'elles soient préalablement concertées et qu'elles correspondent à un progrès pour le service des citoyens et à un gain d'efficacité pour la collectivité.

### 1) Les collectivités locales

Les collectivités locales remplissent par excellence le rôle d'administration de proximité, de lieu de dialogue et d'adaptation permanente aux besoins de la population.

Les sujets qui les concerne en propre ne font pas l'objet de propositions dans le cadre de la réforme de l'Etat.

En revanche, il convient de vérifier, près de quinze ans après la mise en oeuvre de la décentralisation, si le principe de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales par blocs réputés homogènes a gardé sa pertinence ou doit être reconsidéré. Une clarification est souhaitable, dans des domaines qui répondent à une attente forte de nos concitoyens : la sécurité, les affaires sociales et les transports notamment. Des propositions tendant à compléter certains transferts de compétences aux collectivités locales sont donc formulées. Elles doivent faire l'objet d'une étude approfondie et d'une large concertation. Le principe général de neutralité financière des transferts de compétences sera bien entendu respecté.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

**a) Le rôle et les moyens des polices municipales seront clarifiés**

Le projet de loi sur les polices municipales définira précisément les pouvoirs des agents municipaux, ainsi que les règles d'encadrement, d'équipement et de déontologie qui leur seront appliquées. Une commission nationale des polices municipales associera les élus aux décisions qui permettront à ces services d'exercer les compétences des pouvoirs de police administrative des maires et surtout d'établir les modalités de coordination opérationnelle à adopter avec les forces de la police et de la gendarmerie nationales.

**b) Les compétences de l'Etat et des collectivités locales en matière sociale seront clarifiées**

L'action sociale est déjà très largement décentralisée : les départements et les communes sont dans les faits les premiers responsables des services sociaux. Par ailleurs, les caisses de sécurité sociale et les ASSEDIC mènent une active politique d'action sociale sur leurs crédits d'intervention. Mais les critères de répartition des compétences retenus au moment des lois de décentralisation se sont avérés, à l'usage, trop complexes : une clarification est nécessaire.

Les responsabilités de l'Etat sont essentielles. D'une part, dans ce domaine, c'est à lui d'établir le cadre général de l'action des différents opérateurs, de veiller à la mise en oeuvre de la loi par des opérations de formation et d'animation, en exerçant le contrôle de légalité qui doit porter non seulement sur la régularité, mais aussi sur l'effectivité de la réalisation des obligations imposées par la loi aux collectivités locales ; pour cela il doit disposer des moyens de terrain nécessaires à ses fonctions de police administrative et d'enquête sociale. Ainsi, tant en préparant la loi qu'en veillant à sa mise en application réelle, l'Etat pourra assurer aux citoyens que l'égalité devant le service public est respectée. D'autre part, la santé publique étant une de ses responsabilités majeures, il est souhaitable que lui reviennent les tâches de lutte contre le cancer, la tuberculose et les maladies sexuellement transmissibles, comme c'est déjà le cas pour le SIDA.

**L'Etat proposera aux départements, dans le cadre de la préparation de la loi sur la clarification des compétences, d'engager une concertation qui pourrait conduire à :**

- leur confier l'ensemble des responsabilités concernant les personnes âgées (en dehors de celles qui relèvent des régimes de sécurité social) en évitant toute procédure de co-décision ;
- leur attribuer de nouvelles responsabilités concernant les handicapés, notamment pour le cadre de vie et les aides de proximité ;
- de discuter de la simplification des rôles respectifs de l'Etat et des départements en matière de RMI.

**c) Etudier la répartition des compétences en matière de transports**

Dès lors que l'Etat aura défini les schémas nationaux relatifs aux grandes infrastructures et à leur fonctionnement prévus par la loi d'orientation pour l'aménagement et

## DOCUMENT DE TRAVAIL

le développement du territoire, il pourra procéder, en concertation avec les élus locaux et les opérateurs, à des expérimentations avant que des décisions définitives soient prises.

Dans le cadre de la préparation de la loi sur la clarification des compétences, seront donc examinés certains transferts, afin de permettre aux collectivités locales de disposer de véritables blocs de compétence cohérents en matière de transport collectif, notamment ferroviaire, pour les régions, en fixant le cadre des expérimentations prévues par la loi et en permettant leur développement. Des modifications éventuelles des textes relatifs à la loi d'orientation des transports intérieurs seront examinées avec l'ensemble des collectivités concernées.

Les compétences des collectivités territoriales en ce qui concerne les grandes infrastructures portuaires et aéroportuaires pourront être élargies. Dans ce cadre, seront étudiées les modalités d'un transfert de compétences pour les petites plates-formes aéroportuaires d'intérêt local.

Par ailleurs, la réforme du cahier des charges des concessions portuaires et aéroportuaires, dont bénéficient les chambres consulaires, devra permettre un allègement de la tutelle, une meilleure responsabilité du gestionnaire et une plus large association des collectivités concernées.

Enfin, et comme l'a prévu la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire, il est souhaitable de préciser la notion de « chefs de file » pour l'exercice, par une collectivité, de la responsabilité juridique et financière d'une opération d'investissement faisant l'objet d'un financement conjoint.

Pour apporter les réponses à ces différentes questions, le gouvernement soumettra au Parlement les textes nécessaires, après une large concertation avec les représentants des collectivités locales.

## **2) Les organismes professionnels**

Entre les services administratifs de l'Etat et les organismes professionnels, il existe une gamme de formules permettant à l'Etat de rester présent et de préserver l'intérêt général dans des activités même s'il ne les gère pas directement.

C'est dans cette optique pragmatique que sont formulées les propositions suivantes.

### **a) Les organisateurs de manifestations assumeront la charge de leur service d'ordre**

Pour permettre aux forces de l'ordre de se consacrer davantage à la lutte contre la délinquance sur la voie publique, les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif seront tenus d'assumer totalement leurs responsabilités, y compris en matière de sécurité. Les projets d'aménagement susceptibles de générer de nouveaux risques d'insécurité (parc d'activités, zones commerciales...), seront précédés d'une étude d'impact qui intégrera désormais une dimension de sécurité et définira dès l'origine les moyens

## DOCUMENT DE TRAVAIL

susceptibles de l'assurer. Des décrets seront pris dans ce sens avant la fin du premier semestre 1996.

### **b) L'exercice de certaines tâches de contrôle technique sera réorganisé**

Dans l'immédiat, cette orientation sera mise en oeuvre pour le contrôle de certaines installations classées, en confiant le contrôle obligatoire et régulier de plusieurs types d'installations soumises à un régime de déclaration à des organismes agréés selon un système proche de celui en vigueur pour les automobiles ou les appareils à pression et renseignant l'exploitant sur la conformité de son installation. Ainsi, l'administration ne gardant qu'une intervention de deuxième niveau pourra concentrer ses moyens propres de contrôle sur les installations prioritaires en matière de risque et de pollution.

### **c) Certaines compétences relatives aux professions seront confiées aux chambres consulaires et aux organismes professionnels**

Les préfetures assurent un nombre croissant d'attributions de police administrative dans le domaine des professions réglementées (coiffeurs, commerçants non sédentaires, photo-filmeurs, régies municipales en matière funéraire...). Ces procédures mobilisent des effectifs importants et obligent les professionnels à de multiples démarches dans les services préfectoraux, sans les dispenser pour autant de démarches similaires auprès des organismes professionnels.

Par ailleurs, l'organisation des élections professionnelles (élections aux chambres consulaires, élections aux centres régionaux de la propriété forestière...) incombe également aux préfetures. Cette situation est inadaptée, elle ne correspond pas à la maturité des instances concernées qui, à l'instar d'autres établissements publics - les universités - ou d'autres professions chargées de missions de service public - notaires -, peuvent assumer de telles responsabilités.

A l'issue de l'examen en cours des régimes d'autorisations et de déclarations administratives préalables, le ministre de l'intérieur, en concertation avec les organismes professionnels compétents et les ministères concernés, notamment ceux du travail et des affaires sociales, de l'agriculture, des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme, procédera au transfert de l'application des réglementations professionnelles maintenues en vigueur aux organismes professionnels, à l'exception de celles pouvant affecter la sécurité qui resteront de la compétence des services préfectoraux.

De même, l'organisation des élections professionnelles sera totalement ou partiellement transférée aux organismes et chambres consulaires compétents, le contrôle de la régularité étant assuré, selon les procédures habituelles, par le juge administratif.

## CHAPITRE IV

### MIEUX DECIDER ET MIEUX GERER

#### DOCUMENT DE TRAVAIL

Pour servir efficacement les citoyens, l'Etat doit savoir décider mieux : il doit être capable d'élaborer des politiques publiques adaptées aux besoins et aux attentes de la nation, de fixer des objectifs stratégiques clairs aux organismes auxquels il délègue des responsabilités, d'évaluer les résultats obtenus. Ceci suppose **une profonde réforme de l'Etat central**, qui lui permette de **passer de la gestion à la stratégie**.

Pour être moderne et économe, l'Etat doit par ailleurs **rénover ses méthodes de gestion**. Des progrès sont régulièrement accomplis dans ce domaine. Il est impératif cependant d'aller aujourd'hui beaucoup plus loin, grâce à la diffusion des responsabilités, à un effort de connaissance et de maîtrise des coûts, à la modernisation des outils et des procédures dont dispose l'administration.

#### A - CHANGER L'ETAT CENTRAL POUR MIEUX DECIDER

L'Etat central a quatre fonctions principales :

- élaborer les politiques publiques et les textes législatifs et réglementaires et veiller à leur application,
- évaluer leur efficacité ainsi que la productivité de la dépense publique,
- assurer le pilotage des services opérationnels (services déconcentrés et établissements publics) et la tutelle des entreprises publiques,
- veiller au bon fonctionnement des secteurs dans lesquels des missions de service public sont confiées à des opérateurs privés ou sont exercées dans des conditions concurrentielles.

L'Etat central n'assure pas aujourd'hui ces missions dans des conditions satisfaisantes de qualité et d'efficacité. Ceci tient à deux raisons principales :

- certaines fonctions essentielles sont négligées et l'organisation du travail administratif est souvent défailante, notamment au niveau interministériel,
- les structures de l'Etat central sont trop lourdes, trop complexes et souvent inadaptées à l'évolution de ses missions.

Il convient donc de changer l'Etat central. Ce changement passe, d'une part par le renforcement et la rénovation de quelques grandes fonctions stratégiques (A, B, C, D), d'autre part par l'allègement et la simplification de son organisation (E).

## I - Légiférer mieux et moins

Pour être efficace et rendre aux citoyens un service de qualité, l'Etat doit d'abord légiférer mieux et réduire l'inflation normative (8 000 lois et 80 000 décrets en vigueur, une centaine de lois et un millier de règlements nouveaux chaque année), qui est devenue insupportable pour les citoyens comme pour les entreprises.

A cette fin, quatre réformes doivent être engagées dès 1996.

1) **La circulaire du Premier ministre du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de lois et de décrets en Conseil d'Etat** est mise en oeuvre depuis le 1er janvier 1996 pour les projets de lois et le sera à partir du 1er juillet 1996 pour les projets de décrets réglementaires. Elle va permettre d'éviter l'élaboration de textes trop complexes et trop nombreux.

2) **L'ensemble des textes législatifs et réglementaires sera codifié**, en liaison avec le Parlement, dans un délai de cinq ans. A cette fin un programme général de codification a été arrêté le 4 décembre 1995 par la commission supérieure de codification et examiné par le conseil des ministres du 21 février 1996. Une quarantaine de codes seront élaborés ou renouvelés d'ici à la fin du siècle : ils concerneront l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics, le droit des sols et des biens, le droit des affaires et des professions ainsi que le droit des personnes. Si l'on tient compte des codes existants qui seront maintenus, l'intégralité de notre droit sera ainsi codifiée, pour la première fois depuis deux siècles, en une cinquantaine de grands codes qui seront rendus accessibles au public notamment grâce aux nouvelles technologies.

3) Dès 1996, chaque ministre fera au Premier ministre, au fur et à mesure des travaux de codification, des propositions de **simplification des textes** qui relèvent de son domaine de compétence.

4) Les services du Premier ministre et le ministère des affaires étrangères feront des propositions en vue de **favoriser la clarification et la simplification du droit européen**. Cette démarche doit poursuivre deux objectifs : compléter l'effort de simplification du « droit interne » d'une part, contribuer à établir une hiérarchie des normes de droit européen, traduisant de façon claire et opérationnelle le principe de subsidiarité, d'autre part. La France pourra ainsi formuler des propositions en ce sens à ses partenaires avant la fin de l'année 1996.

## II - Renover la procédure de préparation du budget

La procédure budgétaire française doit être adaptée pour mieux répondre aux enjeux actuels : réduire les déficits publics par une plus grande maîtrise des dépenses et par une discussion approfondie des économies ; fixer un cadre pluriannuel effectif permettant de respecter les engagements pris dans le cadre de la loi quinquennale de maîtrise des finances publiques ; sensibiliser l'ensemble des « décideurs » publics à la contrainte budgétaire et mieux associer le Parlement aux choix du gouvernement.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

C'est pourquoi le Premier ministre a décidé de procéder dès 1996 à une réforme de la procédure budgétaire dont il a, par circulaire du 25 janvier 1996, indiqué les grandes lignes aux différents ministres.

Cette réforme s'articule autour de quatre axes principaux.

**1) L'utilisation des crédits budgétaires des exercices antérieurs devra être mieux évaluée et davantage prise en compte dans les choix budgétaires**, grâce à un raccourcissement de la période complémentaire au cours de laquelle les ministères peuvent régler des dépenses engagées sur l'exercice précédent et grâce à une démarche systématique d'évaluation des services votés reposant notamment sur l'élaboration, par chaque administration, d'indicateurs d'activités et de résultats.

**2) La prévision budgétaire pluriannuelle établie par chaque ministère dans le cadre de la loi quinquennale de maîtrise des finances publiques sera développée** pour mieux éclairer la discussion budgétaire annuelle et l'élaboration de plans pluriannuels d'économies.

**3) Les choix budgétaires seront effectués plus tôt dans l'année et de façon plus collégiale** : dès février se tiendra une première série de conférences budgétaires destinées à évaluer le « budget tendanciel » de chaque ministère pour l'année suivante ; une réunion du gouvernement arrêtera, début avril, le cadrage général du budget et déterminera par ministère l'évolution des dépenses ainsi que le montant des économies à réaliser ; une deuxième série de conférences budgétaires sera consacrée, en mai, à la discussion détaillée des économies et des mesures nouvelles afin de respecter le cadrage prévu ; lors de ces conférences, seront examinés les avantages fiscaux existants et les évolutions souhaitées. Le gouvernement sera à nouveau réuni au début du mois de juillet pour les ultimes arbitrages, avant l'envoi des lettres-plafonds.

**4) Le rôle du Parlement dans l'élaboration du budget de l'Etat sera renforcé.**

Un débat d'orientation au Parlement sera organisé au printemps pour examiner les priorités de la politique budgétaire du gouvernement.

Une plus grande transparence des comptes publics sera assurée à travers une publication désormais mensuelle de l'exécution du budget.

La documentation budgétaire sera améliorée par la modernisation des fascicules et l'établissement de documents budgétaires présentant une synthèse des moyens budgétaires par grandes fonctions et missions de l'Etat : à titre d'exemple, à partir de 1996, un budget de l'action extérieure de l'Etat présentera une prévision budgétaire concertée des crédits, quel que soit leur ministère d'origine. A cette fin, un nouveau document budgétaire « jaune » regroupant l'ensemble des interventions extérieures de la France sera réalisé. Un débat annuel consacré aux moyens de l'action extérieure aura lieu lors du vote du budget du ministère des affaires étrangères.



## DOCUMENT DE TRAVAIL

Enfin, les conditions mêmes d'examen du projet de loi de finances pourraient être, si les assemblées en sont d'accord, réorganisées pour faire plus de place au travail des commissions parlementaires (qui examineraient le budget de chaque ministère) et réserver les séances plénières, non seulement au vote du budget, mais aussi à des débats horizontaux portant sur l'examen des grandes fonctions et missions de l'Etat et sur les moyens qui leur sont alloués.

### III - Renforcer les capacités d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques

Trois objectifs complémentaires doivent être poursuivis :

- l'Etat central doit avoir une plus grande capacité de connaissance, de prévision, d'anticipation et d'évaluation, afin d'échapper à la « dictature du court terme » en comprenant mieux les évolutions économiques, sociales et technologiques, en inscrivant suffisamment tôt sur son « agenda » les problèmes à traiter, en mesurant avec plus de précision les effets réels des actions qu'il met en oeuvre ;
- il doit disposer d'une capacité d'expertise renforcée afin de mieux prévenir les risques d'erreur technique, de dérapage financier ou de contentieux ;
- des procédures de travail renouvelées, notamment au niveau interministériel, doivent permettre à l'Etat central de faire de véritables choix stratégiques, clairs et cohérents, et d'améliorer la sécurité et la qualité de ses décisions.

Pour atteindre ces objectifs, un effort de longue haleine, qui sera au demeurant d'autant plus fructueux que les administrations centrales seront réorganisées selon les principes indiqués ci-dessous, sera nécessaire. Il doit être engagé sans tarder.

Les sept propositions suivantes sont formulées.

1) Chaque ministère devra faire connaître au Premier ministre, pour le 30 juin 1996, les mesures qu'il aura prises pour **renforcer les fonctions de stratégie, de prospective et d'évaluation**. Certaines administrations centrales ont déjà fait des efforts en ce sens. Là où ces fonctions sont encore mal assurées, il est proposé qu'une structure légère de stratégie et d'évaluation soit mise en place : correspondant du commissariat général du plan, cet organisme aura pour missions principales d'animer le travail des différents services du ministère dans ce domaine, de leur apporter un appui méthodologique, de développer des relations de travail étroites avec des centres de recherche universitaires et des centres d'expertise publics ou privés, de favoriser la concertation avec l'ensemble des partenaires économiques et sociaux concernés par son action.

2) **La fonction « statistique et études économiques »**, qui relève d'organismes multiples (INSEE, direction de la prévision, services statistiques des ministères, organismes spécialisés...) devra être rationalisée de façon notamment à mieux répondre aux besoins d'évaluation et de prospective, aujourd'hui inégalement satisfaits dans les différents secteurs d'action de l'Etat : une personnalité de haut niveau spécialisée dans ce domaine fera des propositions au Gouvernement, avant la fin de l'année 1996, afin d'améliorer la qualité des

outils, des méthodes et de l'organisation actuels. Elle tiendra notamment compte de l'étude sur la rationalisation du dispositif statistique public réalisée en novembre 1995 par le conseil national de l'information statistique.

3) **Le rôle des corps de contrôle et d'inspection générale devra être renforcé et leurs travaux mieux coordonnés**, afin qu'ils contribuent davantage à l'effort de connaissance et d'expertise de l'Etat. Le ministre chargé de la réforme de l'Etat réunira, dans le courant du premier semestre 1996, les chefs des corps de contrôle (contrôle général des armées et contrôle d'Etat) et d'inspection générale pour arrêter, en accord avec les ministres concernés, des mesures tendant à renforcer le rôle de ces corps en matière de contrôle de gestion et d'évaluation et à mettre en place un « collège des chefs de corps de contrôle et d'inspection générale » qui aura pour fonction de proposer chaque année une liste des travaux interministériels à entreprendre en commun et de veiller à leur suivi et à leurs suites. Le vice-président du conseil d'Etat, le premier président de la cour des comptes et les vice-présidents des conseils généraux des grands corps techniques seront invités à cette réunion. En ce qui concerne plus particulièrement les corps d'inspection générale, le renforcement de leur rôle suppose par ailleurs qu'ils soient moins nombreux et que leur gestion soit renouvelée : des propositions en ce sens sont faites au chapitre II.

4) Le **commissariat général du plan** sera réformé. Le Premier ministre et l'ensemble du gouvernement ont besoin d'un service qui contribue à la qualité de la décision publique par une expertise économique et financière à moyen terme, un effort de mise en cohérence et une évaluation des grandes politiques publiques. Pour exercer au mieux une telle mission, le commissariat devra inscrire clairement son action dans les procédures du travail interministériel (consultations systématiques dans la phase de préparation des décisions à caractère économique et social, examen des « études d'impact » accompagnant les projets de textes, rôle accru dans des organismes comme le fonds de développement économique et social, animation du dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques...) ; il devra dans le même temps conduire, en concertation avec les acteurs économiques et sociaux concernés, des études et des analyses prospectives approfondies sur les grands problèmes que la nation doit résoudre.

5) **Le dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques, mis en place en 1990, devra être réformé** avant la fin de l'année 1996. Cette réforme comprendra trois aspects principaux : les types d'évaluation seront diversifiés (les évaluations légères et rapides, à réaliser au maximum en six mois, seront développées) ; le comité interministériel, trop lourd et qui s'est rarement réuni, sera supprimé ; les évaluations seront décidées par un collège composé d'un membre du conseil d'Etat, d'un membre de la cour des comptes, du secrétaire général du gouvernement, du commissaire au plan, du commissaire à la réforme de l'Etat, du directeur du budget, d'un préfet et de deux chefs de services déconcentrés ainsi que de personnalités qualifiées extérieures à l'administration ; le commissariat général du plan sera chargé, d'une part d'assurer le suivi des travaux d'évaluation, d'autre part de faire des propositions précises sur les suites à leur donner. Les ministères sectoriels seront associés en tant que de besoin.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

6) **Chaque ministère** devra présenter, avant la fin de l'année **1996, un programme d'action visant à améliorer et à sécuriser les procédures de décision publique dont il est plus particulièrement responsable.** Ce programme devra concerner tous les types de décisions, qu'elles interviennent ou non à l'issue d'une procédure prévue par des textes : élaboration de normes, choix d'investissements publics, attribution d'aides... Il aura pour objectif principal de déterminer les mesures de simplification et de clarification nécessaires pour éviter les erreurs techniques et pour minimiser les risques financiers et juridiques. Il accordera une attention particulière, d'une part à la façon dont la **concertation** est organisée avec les acteurs économiques et sociaux concernés ou avec des « personnalités qualifiées », d'autre part au nécessaire **renforcement de la fonction juridique** au sein de l'administration.

7) **Les procédures du travail interministériel seront renouvelées.** Il s'agit là, compte tenu du caractère interministériel (ou pluriministériel) de la plupart des politiques publiques, d'une réforme tout à fait essentielle.

Elle comporte trois aspects complémentaires.

\* Il convient d'abord **d'améliorer les procédures d'arbitrage interministériel.** Le recueil des textes et circulaires régissant le travail gouvernemental sera actualisé par le secrétariat général du gouvernement au cours du premier semestre 1996. Par ailleurs, le Premier ministre disposera, après la réforme du commissariat général du plan, d'un ensemble de services de haut niveau, placés sous son autorité, pour préparer et éclairer ses arbitrages (secrétariat général du gouvernement, secrétariat général du comité interministériel pour les questions économiques européennes, secrétariat général de la défense nationale, commissariat général du plan, commissariat à la réforme de l'Etat, direction générale de l'administration et de la fonction publique). Il reste cependant à modifier profondément les conditions dans lesquelles ces arbitrages sont rendus. On insistera notamment sur la nécessité d'éviter que les réunions d'arbitrage à Matignon soient organisées sur la base de textes, sans que des discussions aient au préalable eu lieu entre les administrations concernées sur les objectifs à atteindre et sur l'évaluation des conséquences financières, économiques et sociales des mesures envisagées. Des instructions en ce sens seront données par le Premier ministre à ses collaborateurs.

\* Il est nécessaire, en deuxième lieu, de **mieux coordonner l'action de certaines administrations centrales.** Dans certains cas, cet objectif ne pourra être atteint que par une recomposition des services (cf. E). Dans d'autres hypothèses, une procédure spécifique devra être mise en place. A titre d'exemple, un comité interministériel de l'aide au développement sera créé ; il aura la charge de définir les orientations de la politique d'aide bilatérale et multilatérale de la France et de développer des mécanismes interministériels d'évaluation de la politique de coopération ; la caisse française de développement sera associée à la concertation interministérielle organisée par ce comité ; par ailleurs, les procédures budgétaires des ministères des affaires étrangères et de la coopération seront coordonnées sous l'autorité du secrétaire général du quai d'Orsay, afin de permettre des arbitrages internes. De même, il est proposé qu'un groupe de travail interministériel examine comment définir une stratégie globale de communication extérieure de l'Etat, de ses établissements publics, des collectivités locales et des entreprises publiques (il étudiera en particulier la possibilité de constituer, entre les services concernés, une plate-forme commune pour la diffusion d'informations et l'organisation de manifestations à l'étranger).

**\* Le travail interministériel doit enfin être renforcé pour mieux prendre en compte la dimension européenne des politiques publiques.**

- Les missions et les moyens du SGCI seront renforcés en vue d'améliorer la coordination interministérielle et de mieux distinguer les fonctions d'arbitrage, de préparation de l'arbitrage, de mise en cohérence stratégique et de diffusion de l'information. En complément de son rôle de concertation interministérielle visant à préparer les arbitrages à l'échelon du Premier ministre et à veiller à leur application, le SGCI incitera les ministères à approfondir leur travail de réflexion stratégique sur les aspects de la construction européenne qui les concerne et à en tirer les conséquences nécessaires sur les missions et l'organisation de l'Etat. Un changement de dénomination de ce secrétariat général accompagnera le développement de ses missions.

- Les administrations centrales devront développer la dimension européenne dans leur organisation et leurs missions. Chaque département ministériel devra, à cet effet, disposer d'une structure, même légère, pourvu qu'elle soit placée au niveau pertinent, consacrée aux affaires européennes, pour assurer un point d'entrée et de sortie cohérent des informations en provenance de l'extérieur et coordonner l'action du ministère pour les affaires relevant de l'Union. Cette fonction prendra d'autant plus de place dans l'avenir que le réseau de transmission électronique des projets de décision va se développer. Une instruction du Premier ministre invitera chaque ministre à prendre les dispositions nécessaires pour accroître l'efficacité de ses services, améliorer la qualité et la rapidité des échanges d'information avec le SGCI et développer la formation des agents au droit européen. Chaque ministère bénéficiera, à cette fin, de l'appui du ministère des affaires étrangères et du SGCI.

- Le Premier ministre arrêtera, enfin, après remise du rapport qu'il a commandé à un parlementaire en mission, les mesures nécessaires pour renforcer la coordination interministérielle en matière de justice et d'affaires intérieures et pour améliorer le dispositif de mise en oeuvre de la convention de Schengen.

#### **IV - Assurer efficacement les fonctions de tutelle des entreprises publiques et de régulation de certaines activités de service public**

1) L'Etat central doit exercer, à l'égard des entreprises publiques, une mission de tutelle et remplir, quand elles ont le statut de sociétés, des fonctions d'actionnaire. Or son action, en ce domaine, soulève aujourd'hui de nombreuses critiques.

Sa stratégie n'est pas claire, notamment en ce qui concerne les entreprises de service public, à l'égard desquelles il oscille entre le souci de leur imposer des objectifs de rentabilité et la tentation de les « instrumentaliser » au service des politiques publiques. Son efficacité est - au moins - douteuse : la réalité du contrôle qu'il exerce sur les entreprises publiques est pour le moins incertaine. Son organisation, enfin, demande à être repensée : les holdings de portage des participations de l'Etat (ERAP, ISIS, CEA-Industries, BRGM, SOFIRAD) font l'objet de réflexions commandées par le ministre de l'économie et des finances et par le ministre de l'industrie ; par ailleurs, ni les conditions dans lesquelles les responsabilités sont réparties entre les différentes administrations concernées (Trésor, Budget, direction générale de la

## DOCUMENT DE TRAVAIL

concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ministères techniques); ni le partage des rôles entre l'Etat « stricto sensu » et certaines autorités administratives indépendantes (commission bancaire, conseil supérieur de l'audiovisuel, commission de contrôle des assurances) ne constituent aujourd'hui des solutions optimales. On doit notamment s'interroger sur la pertinence de la double tutelle financière et technique (et de la prééminence, de facto, de la première) et sur la confusion entre les fonctions d'actionnaire et de tuteur (qui ne permet pas une séparation nette entre gestion et tutelle). On doit également se demander s'il est sain qu'une même administration soit à la fois tuteur et client important de certaines entreprises, par exemple dans le secteur de l'armement.

**Le dispositif de tutelle sur les entreprises publiques devra donc être profondément rénové.** Des propositions seront faites en ce sens au Premier ministre pour le 30 juin 1996 par une personnalité de haut niveau, en liaison avec l'ensemble des administrations concernées et la Cour des comptes. Ces propositions tiendront compte des conclusions des réflexions en cours sur les holdings de participation. **Sans attendre, les décisions suivantes sont proposées :** diffusion aux fonctionnaires administrateurs d'un guide des diligences de l'administrateur ; création dans les entreprises publiques de comités stratégiques restreints au sein desquels les représentants de l'Etat auront accès aux informations essentielles (notamment à des comptes-rendus d'activité trimestriels) et pourront s'exprimer librement ; mise en place d'une enveloppe de crédits pour permettre à l'Etat actionnaire de commander des études à des cabinets de consultants spécialisés ; coordination des positions des administrateurs de l'Etat par le commissaire du gouvernement ; envoi systématique de lettres de mission aux nouveaux présidents d'entreprises publiques et remise par ceux-ci d'un compte-rendu détaillé d'activité à mi-parcours et en fin de mandat.

2) L'Etat est toujours le garant du bon exercice des missions de service public (notamment du respect des obligations particulières qui s'y attachent), même lorsque celles-ci ne sont prises en charge ni par lui-même, ni par des personnes publiques placées directement sous son contrôle.

C'est le cas lorsque de telles missions relèvent des compétences des collectivités locales. Ou encore lorsqu'elles sont confiées, par des contrats de délégation ou d'association, à des personnes privées (dans des domaines comme ceux de l'éducation ou de la santé par exemple).

Un problème important - et en partie nouveau - mérite à cet égard une attention particulière. Un certain nombre de secteurs, particulièrement importants aussi bien sur le plan économique que sur le plan social (télécommunications, transports...), sont appelés à s'ouvrir à la concurrence.

On y trouvera des entreprises publiques et des entreprises privées concourant, pour certaines de leurs activités, au service public, ainsi que des entreprises privées qui n'y concourront pas.

Dans un tel contexte, l'Etat doit veiller tout à la fois à ce que les objectifs de service public soient atteints et à ce que des règles loyales de concurrence soient respectées.

**Cette fonction de régulation doit être organisée avec soin.**

## DOCUMENT DE TRAVAIL

Il est nécessaire, à cette fin, de tirer les enseignements de ce qui existe déjà (dans le secteur audiovisuel notamment). Il convient en outre, en tenant compte des problèmes spécifiques des différents secteurs (la régulation des télécommunications, qui doit faire l'objet de décisions prochaines, n'appelle pas nécessairement les mêmes solutions que celle, par exemple, du secteur de l'électricité), de déterminer avec soin en quoi doit consister exactement le rôle de l'Etat et selon quelles modalités il doit être exercé. Les aspects suivants doivent, à cet égard, être pris en compte :

- la réglementation générale, c'est-à-dire la détermination des « règles de jeu » qui s'imposent à tous ;
- le contrôle de l'accès au marché, notamment en cas de rareté des ressources ;
- le contrôle du respect des « règles du jeu » et des cahiers des charges ;
- le contrôle tarifaire ;
- le respect des règles de concurrence.

Le partage des tâches entre l'Etat (et, en son sein, entre différentes administrations 1 centrales), un éventuel organisme régulateur autonome, le conseil de la concurrence et le juge devra être précisé avec soin. A cet égard, on peut penser qu'il conviendra dans toute la mesure du possible d'éviter les complexités inutiles que ne manquerait pas de provoquer la création de nouvelles autorités administratives indépendantes.

**Le Premier ministre arrêtera les décisions nécessaires dans le courant du premier semestre 1996**, après avoir pris connaissance des travaux de la mission confiée au vice-président du Conseil d'Etat sur le service public à la française.

### **V - Alléger et simplifier l'Etat central**

L'Etat central souffre de pesanteur. Entendu au sens large, c'est-à-dire en comprenant les organes centraux du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et des autorités juridictionnelles, il compte près de 90 000 personnes, soit presque 5 % des effectifs de la fonction publique de l'Etat. Si l'on se limite aux seuls organes centraux du pouvoir exécutif, ces derniers rassemblent environ 85 000 personnes, dont 72 000 dans les directions d'administration centrale.

Le nombre des directions centrales et assimilées (212) est lui aussi très élevé. Cette segmentation excessive est coûteuse en emplois, mais elle a également deux autres conséquences graves : elle complique, voire, parfois, rend impossible la mise en oeuvre des politiques interministérielles et elle génère des procédures et des coûts budgétaires élevés, chaque direction étant amenée à justifier son existence par la production incessante de textes et par la demande de crédits toujours croissants, surtout quand l'organisation administrative se calque sur celle des groupes de pression.

Pour ces motifs, il est nécessaire d'alléger et de réorganiser l'Etat central. Cette réforme doit se traduire par des mesures de suppression de structures interministérielles, de réorganisation des administrations centrales et de délégation de certaines politiques publiques à d'autres acteurs que l'Etat central (des propositions sont faites sur ce dernier point au chapitre III).

## DOCUMENT DE TRAVAIL

### 1) Certains organismes interministériels seront supprimés ou transformés

Il convient, en premier lieu, de supprimer, ou de transférer, certains organismes interministériels inutilement rattachés au Premier ministre. **Plusieurs décisions ont déjà été prises en ce sens au cours des dernières semaines** : suppression de la délégation à l'espace aérien, du conseil supérieur du cheval, du collège de la prévention des risques technologiques ou de l'observatoire juridique des technologies de l'information ; rattachement au ministre de l'environnement de la mission interministérielle de l'effet de serre.

Il convient de poursuivre cette démarche.

### 2) Les administrations centrales seront réorganisées et leurs effectifs réduits

La réorganisation et l'allégement des administrations centrales, pour être efficace, doit commencer par une analyse des missions de chaque département ministériel.

Plusieurs cas de figure se présentent.

La recomposition d'une administration centrale peut avoir pour premier objectif de mieux distinguer les missions fondamentales qu'elle exerce : c'est le cas, par exemple au ministère de l'éducation nationale, dont l'administration centrale pourrait être organisée autour de ses deux fonctions principales : la régulation de l'ensemble du système éducatif (où les intervenants, publics et privés, sont multiples) et le pilotage de l'opérateur public (dont le rôle est en l'espèce prépondérant).

L'objectif principal peut être, dans d'autres cas, de favoriser les arbitrages entre des politiques complémentaires : un effort doit être fait en ce sens, par exemple, au ministère des transports, pour améliorer la cohérence des choix entre les modes alternatifs de transport.

D'autres ministères, comme celui de la culture, doivent essentiellement procéder à une simplification de leur organisation centrale.

La simplification et l'allégement des administrations centrales résultera souvent de la déconcentration de tâches qui ont un caractère opérationnel. Cette déconcentration peut se faire, selon le cas, à l'échelon territorial ou, si elle doit être maintenue à l'échelon national, auprès de structures à vocation d'opérateur, qu'elles soient ou non dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Enfin, pour certaines administrations, notamment pour celles en charge des affaires sanitaires et sociales, c'est une véritable reconstruction qui est nécessaire, combinant le renforcement des capacités de conception, d'évaluation et de contrôle, l'adaptation des structures et le transfert de certaines missions à des établissements publics.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

**Compte tenu de ces différents paramètres, il est possible d'envisager une évolution du format de l'administration centrale de chaque ministère. Elle correspond, au total, à une réduction du nombre de structures qui serait ramené à 150 environ.**

Dans tous les départements ministériels, la réorganisation des structures d'administration centrale devra s'accompagner d'une réduction significative des effectifs. Variable selon les cas, elle représentera globalement 10 % des effectifs réels des administrations centrales (environ 7 000 emplois). Cette réduction permettra de renforcer en priorité les effectifs des services de proximité.

**A cette fin, chaque ministre proposera, après concertation avec les organisations syndicales représentatives, un projet de réorganisation de l'administration centrale de son ministère avant le 30 juin, en vue de son examen par le comité interministériel de la réforme de l'Etat.**

Ce projet sera établi à partir de l'inventaire des missions et des structures actuelles de chaque département ministériel. Il présentera les missions devant, par nature, rester de la compétence de l'administration centrale, celles qui ont vocation à être déconcentrées, soit à l'échelon national, soit à l'échelon territorial et celles dont la suppression ou la simplification est possible. Cette analyse débouchera sur un schéma des missions et des structures nouvelles.

Le projet comprendra également les propositions d'évolution des effectifs réellement en fonction au sein de chaque administration centrale. Il prévoira les conséquences à tirer sur la politique de recrutement du ministère. Il sera accompagné d'un mécanisme de contrôle et de suivi permettant de maîtriser cette évolution.

Le projet de loi de finances pour 1997 tirera les premières conséquences de ces propositions.

Ces orientations pourraient notamment avoir les points d'application suivants.

**a) L'administration sanitaire et sociale de l'Etat sera mise à même de mieux répondre aux grands enjeux de la solidarité et de la santé**

Au delà des crédits budgétaires affectés aux domaines sanitaire et social, les ressources de la Sécurité sociale atteignent 1800 milliards de francs. Aucune autre administration n'a la charge de piloter un ensemble aussi lourd et aussi marqué par des problèmes graves. L'administration actuelle a ses forces, elle a aussi ses faiblesses. Il s'agit de construire au cours des deux prochaines années un outil nouveau pour les politiques nouvelles qui sont engagées et de disposer d'un instrument exemplaire au service d'une action déterminante pour l'avenir du pays.



**A cet effet, le ministre chargé des affaires sociales désignera, à l'automne prochain, un comité de pilotage du projet composé de personnes expérimentées et présidé par une haute personnalité qui travaillera avec les directeurs de l'administration de ce ministère. Ce comité sera chargé de faire pour la fin de l'année 1996 des propositions précises sur:**

- la programmation de l'action à mener en 1997 et 1998
- les modalités d'association des personnels à la démarche
- la mise en oeuvre des mesures de renforcement et de reconversion des ressources humaines
- le plan d'accompagnement matériel en crédits, en locaux et en moyens
- l'organisation de l'ensemble des structures nationales d'appui technique

**b) Le plan « Centrale 2000 » sera mis en oeuvre au ministère de l'éducation nationale**

Les deux grandes missions de l'Etat sont, d'une part, la régulation d'ensemble du système éducatif et, d'autre part, la gestion de l'appareil de formation et le pilotage de l'appareil de recherche.

Dès 1993, le rapport de la mission « Centrale 2000 » avait mis en évidence les lacunes de l'organisation existante : superposition des nouvelles missions, dispersion des attributions et dilution des capacités d'expertise, insuffisante prise en compte des fonctions de prospective et d'évaluation, insuffisante déconcentration de la gestion des personnels, lourdeur dans les relations avec les établissements et les services déconcentrés.

**Il est donc proposé de mettre en oeuvre les principales orientations proposées par ce rapport :** en tenant compte du pôle consacré à la recherche, le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche proposera un schéma d'organisation de son administration centrale autour de quelques pôles (enseignement - formation et insertion; gestion des ressources humaines ; programmation - finances ; fonction juridique et administration générale ; système d'information et d'évaluation ; recherche) permettant ainsi une meilleure mise en oeuvre des responsabilités de l'Etat.

Pour ce faire, les outils d'analyse des missions, des activités et des moyens des services seront développés, et les directions seront responsabilisées sur la mise en oeuvre des objectifs assignés par le ministre.

Par ailleurs, les missions des services déconcentrés, rectorats et inspections d'académie, seront redéfinies afin de ne conserver, par « bloc de compétence », qu'un seul échelon intermédiaire entre l'administration centrale et chaque établissement d'enseignement (dans un premier temps les compétences concernées seront : l'organisation et le suivi des examens, la gestion des aides individuelles aux personnels et leur formation continue).

La mise en oeuvre de ces orientations permettra une réelle application du principe d'autonomie des établissements au service direct des usagers.

**c) Une direction des PME et de l'artisanat sera créée par regroupement de missions actuellement dispersées**

Afin de mieux intégrer la préoccupation d'efficacité de l'Etat au service de l'activité économique et, en particulier des PME, il est proposé de constituer **une direction des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat** qui bénéficiera d'apports de directions d'administration centrale existantes mais aussi de l'adjonction de spécialistes de formations diversifiées. Elle aura vocation à être le pôle d'expertise, social, économique et juridique tourné vers les problèmes des PME. Les problèmes spécifiques aux petites et moyennes industries seront traités par la direction générale chargée des questions industrielles.

**d) L'administration centrale du ministère de la défense sera redimensionnée**

Forte de 24.000 agents et d'une quarantaine de directions et services centraux, l'administration centrale du ministère de la défense doit faire l'objet d'une importante évolution dans plusieurs directions.

En en redéfinissant le périmètre, le ministère fera **d'abord la part entre les missions propres à toute administration centrale et celles qui, principalement exercées au bénéfice direct et permanent des forces (services de soutien, gestion des personnels, etc.), doivent être détachées de l'administration centrale** et éventuellement déconcentrées selon qu'elles recouvrent un champ national ou territorial. Ce mouvement, nécessaire même à format inchangé, doit être accentué. De leur côté, **certaines missions centrales seront renforcées** : amélioration de la contribution du ministère à l'action extérieure, meilleure appréhension de l'impact de décisions internationales ou communautaires sur la défense de nos intérêts économiques (en liaison avec le secrétariat général à la défense nationale), développement significatif de la fonction de prospective et d'évaluation.

En deuxième lieu, **la recherche et l'élimination des redondances seront accentuées** : rapprochement des diverses directions chargées des ressources humaines, au secrétariat général de l'administration, à la délégation générale à l'armement et dans les armées ; **évolution, dans une logique interarmées, des structures de soutien des forces** (commissariats, services constructeurs, services d'approvisionnement et de maintenance des matériels techniques). L'intégration des moyens correspondants sera recherchée en tenant notamment compte des nécessités opérationnelles et logistiques de leur séparation.

Enfin, la réforme de l'organisation de **la délégation générale de l'armement** (actuellement 4.300 personnes et 10 directions au niveau central), se poursuivra pour tenir compte de la **réduction des programmes d'armement**, accompagner le mouvement de **séparation des activités étatiques et industrielles, alléger les structures**, permettre un recentrage sur la **conduite des programmes** (cf. chapitre IV, partie B) et sur les fonctions d'étude et d'expérimentation, et renforcer la **tutelle des opérateurs externes**. Elle aura aussi pour objectif d'améliorer les rapports de cette délégation avec les états-majors et le secrétariat général à l'administration.

**Dans le cadre de ces orientations, et en fonction des décisions arrêtées sur le système de défense, le ministre de la défense proposera avant la fin de 1996 un schéma**

**directeur de réorganisation de son administration centrale. Ce schéma prévoira** notamment une importante réduction du nombre des directions et services d'administration centrale ainsi que des effectifs, le rapprochement de fonctions horizontales actuellement dispersées, et une déconcentration accrue, en particulier des tâches de gestion, vers les services territoriaux fonctionnels et opérationnels.

## **B - RENOVER LA GESTION PUBLIQUE**

Dans son organisation comme dans ses méthodes, la gestion des moyens financiers et patrimoniaux de l'Etat peut faire l'objet d'une appréciation contrastée.

Si, dans certains domaines, l'Etat fait appel aux techniques financières les plus modernes et les plus efficaces (il en va ainsi pour la gestion de son endettement et de sa trésorerie), il n'est pas encore parvenu, dans d'autres domaines, à élaborer les outils dont il a besoin pour éclairer ses décisions : l'inexistence d'une comptabilité patrimoniale interdit en particulier toute approche globale du passif et de l'actif de l'Etat ; en ce qui concerne plus spécifiquement le patrimoine immobilier, la mauvaise qualité des informations disponibles et la rigidité des règles de gestion conduisent à un manque certain d'efficacité.

La gestion annuelle du budget de l'Etat, quant à elle, se trouve dans une situation intermédiaire. Des outils solides existent, que ce soit pour préparer le budget, pour en suivre l'exécution ou pour encadrer et contrôler la dépense publique. Néanmoins, les procédures actuelles comportent de graves défauts qui tiennent à ce que les gestionnaires de la dépense publique ne sont pas assez responsabilisés : ils sont à la fois insuffisamment sensibilisés aux contraintes financières de l'Etat et dépourvus de véritables marges de manoeuvre du fait notamment de l'inadaptation de certaines règles d'exécution de la dépense.

Enfin, les potentialités offertes par les nouvelles technologies de traitement de l'information pour améliorer le fonctionnement de l'Etat sont encore imparfaitement exploitées.

Mieux gérer l'Etat suppose d'agir simultanément sur trois fronts.

### **I - Rénover la gestion financière**

Le bon fonctionnement de l'Etat est souvent entravé par des difficultés dans l'exécution de la dépense publique, que cela tienne à un problème de disponibilité des crédits (régulation budgétaire), à l'organisation des circuits de la dépense ou aux règles administratives et financières qui encadrent les dépenses (usage insuffisant des régies, lourdeur du code des marchés publics). De plus, les modalités du contrôle a priori (contrôle financier) ou a posteriori (Cour de discipline budgétaire et financière) ne sont pas toujours adaptées aux besoins actuels et les services de l'Etat n'ont pas suffisamment développé les outils de connaissance de leurs coûts ; ils ignorent encore largement la comptabilité analytique. Dans un domaine aussi important que l'armement, la préparation, l'exécution et le contrôle des achats ne se déroulent pas toujours de façon optimale. Enfin, notre administration

## DOCUMENT DE TRAVAIL

ne s'est pas encore pleinement adaptée aux enjeux européens, tant dans la gestion et le contrôle des fonds européens que dans la préparation du passage à la monnaie unique.

Outre la réforme de la procédure de préparation du budget décrite ci-dessus, dix mesures sont proposées afin de renforcer l'efficacité de l'Etat dans ces domaines.

**1. Les modalités de la régulation budgétaire seront profondément revues**, pour que les gestionnaires connaissent avec certitude au début de l'année les crédits et les emplois dont ils pourront disposer, quitte à ce que ceux-ci soient inférieurs aux dotations votées par le parlement compte tenu des nécessités de la maîtrise de l'exécution budgétaire.

A cet effet, **une partie des crédits votés et des emplois sera mise en réserve ; le volume de cette réserve sera fixé et communiqué aux gestionnaires au plus tard en janvier**. Ce dispositif se substituera, sauf cas de force majeure, aux mécanismes actuels de régulation budgétaire et de « gel » d'emplois.

**2. Le recours aux régies d'avances et de recettes** permettant aux ordonnateurs, sous le contrôle d'un comptable public, de régler rapidement certaines dépenses et de percevoir certaines recettes **sera facilité**.

Un plus grand nombre de dépenses de fonctionnement pourra être réglé de cette façon, grâce à un élargissement des régies à de nouvelles catégories de dépenses et à un relèvement du plafond applicable à chacune d'entre elles, qui passera de 5000 à 10000 francs. Les préfets pourront en outre, après avis conforme du trésorier payeur général, créer des régies pour les dépenses d'intervention de montant limité.

**3. Certaines dépenses de l'Etat actuellement confiées à des organismes tiers, notamment dans le secteur social, seront réintégrées dans les circuits du Trésor public**

Le ministre du budget et les ministres concernés examineront au cas pas cas, dès le premier semestre 1996, les modes actuels de gestion des crédits de l'Etat par chacun de ces organismes et établiront conjointement le cahier des charges préalable à la réintégration dans les circuits du Trésor public de celles de ces dépenses qui ne sont pas liées à des prestations gérées par les caisses de sécurité sociale. Ce cahier des charges fixera notamment des objectifs de délais de règlement des dépenses améliorés par rapport à la situation actuelle. La réintégration se fera de manière progressive, à l'issue d'expérimentations.

**4. Le contrôle financier des dépenses de l'Etat sera rénové avec le souci d'assouplir les réglementations administratives les plus lourdes pesant sur l'exécution de la dépense publique et d'améliorer le fonctionnement du contrôle financier central**, notamment par la suppression du visa individuel sur toute une série d'actes mineurs de gestion, par l'obligation de motiver les suspensions ou refus de visa et par l'instauration de délais dans l'examen des engagements de dépenses, la décision du contrôleur financier étant considérée comme implicitement intervenue si elle n'a pas été expressément notifiée à l'issue de ces délais.

Le ministre chargé du budget fera des propositions au Premier ministre sur l'ensemble de ces points avant la fin du premier semestre 1996.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

Par ailleurs, et afin d'accompagner le mouvement de délégation des responsabilités engagé vers les services déconcentrés, **la réforme du contrôle financier déconcentré, déjà mise en oeuvre à titre expérimental dans deux régions, sera, après son évaluation par le comité interministériel pour la réforme de l'Etat, étendue à huit nouvelles régions en 1996 et généralisée à l'ensemble des régions au 1er janvier 1997.**

#### **5. Le code des marchés publics sera allégé et simplifié**

Au cours de ces dernières années, la réglementation des marchés publics n'a cessé de se complexifier au détriment d'une gestion rapide et efficace. Les préoccupations concernant les collectivités locales ont fait perdre de vue celles des services de l'Etat. La stratification des réformes a fini par rendre le code des marchés publics peu lisible et peu utilisable, ce qui rend impérative aujourd'hui sa restructuration.

**Le ministre de l'économie et des finances soumettra au parlement en 1996 un projet de nouveau code des marchés publics considérablement simplifié et allégé et tenant compte des obligations qu'impose la réglementation européenne et la lutte contre les risques de corruption.** Pour les marchés de faible montant sera instituée une procédure encadrée de négociation des achats publics. Pour les appels d'offres, les règles de choix, prenant en compte la diversité des préoccupations des services, seront mieux précisées.

**6. Les différentes administrations encourageront leurs services à mettre en place des outils de connaissance de leurs coûts,** avec l'appui technique des services de la comptabilité publique. Des actions de formation des cadres à la comptabilité analytique seront pour cela programmées et un bilan des outils informatiques existant en matière de contrôle de gestion sera effectué au 1er semestre 1996.

**7. La programmation, le suivi et le contrôle des programmes d'armement seront renforcés**

La clarification apportée dans les attributions de la délégation générale pour l'armement (cf. chap. IV, A) permettra à l'administration centrale de la défense d'améliorer la programmation et le suivi des programmes d'armement, grâce à la rénovation des instruments de suivi en coordination avec les états majors et le secrétariat général pour l'administration, à une meilleure articulation entre les procédures budgétaires et le déroulement des opérations et, enfin, à la mise en place d'un dispositif d'évaluation. Une attention particulière sera portée à la préparation, à l'exécution et au contrôle des programmes d'armement réalisés en coopération internationale.

**8. Les opérations de passage à la monnaie unique européenne seront soigneusement préparées par l'Etat**

La mise en oeuvre du passage à la monnaie unique au 1er janvier 1999 suppose que l'appareil d'Etat ait été préalablement adapté à la réalisation de cette opération délicate.

Le passage à la monnaie unique aura, en effet, un impact direct sur toutes les opérations comptables de l'Etat et des collectivités publiques, comme d'ailleurs sur la

## DOCUMENT DE TRAVAIL

population française dans son ensemble : comptabilité des entreprises, relations contractuelles, taux d'intérêt, arrondis, double affichage des prix, conversion des emprunts, des comptes bancaires et des comptes fiscaux, rémunération des agents publics et liquidation des pensions...

Un important travail de préparation est donc à accomplir pour résoudre les différents problèmes qui se posent, notamment dans les domaines de l'informatique, du droit et de l'information des agents économiques.

Il faut également prévoir dès maintenant le stock des billets de banques et des pièces de monnaie qui devront être disponibles sur l'ensemble du territoire le jour de la mise en circulation des nouveaux moyens de paiement. A titre indicatif, ce sont ainsi 10 milliards de pièces qu'il va falloir produire en plus de l'activité normale de renouvellement des pièces traditionnelles.

**Le ministère de l'économie et des finances sera chargé de piloter et d'animer un groupe permanent de programmation et de suivi des opérations de passage à la monnaie unique, qui assurera au plan interministériel la coordination des travaux préparatoires à cette opération.** Chaque ministère sera associé en tant que de besoin à ce groupe, qui établira pour la fin de l'année 1996 un premier point sur l'état d'avancement de ses tâches.

La direction des monnaies et médailles, dont le rôle technique sera décisif, communiquera en juin 1996 l'analyse de ses contraintes et de ses propositions dans le respect de son plan d'entreprise.

**9. La gestion, le contrôle et l'évaluation des fonds européens par les administrations françaises seront rénovés.** Une personnalité qualifiée fera sur ce point, en liaison avec l'ensemble des ministères concernés, des propositions au Premier ministre.

10. Enfin, dans un souci d'équité, afin de combattre les tentatives de fraude sur des prestations sociales soumises à une condition de plafond de ressources, **les organismes sociaux auront accès aux informations sur les ressources des ménages, détenues par les services fiscaux.** Après avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés, **un projet de loi sera déposé en ce sens en 1996.**

## **II - Mettre en place une véritable politique patrimoniale de l'Etat**

L'Etat possède un patrimoine très important, multiforme et mal évalué. Dans un contexte où la situation des finances publiques est marquée par l'importance du passif de l'Etat (dette publique), il est légitime de chercher à mieux connaître et à exploiter l'actif de l'Etat, qu'il s'agisse de ses immeubles, de ses terrains, de ses équipements, de ses participations, de ses créances ou de ses droits incorporels.

Il est proposé de mener parallèlement une démarche méthodologique générale et une démarche plus opérationnelle concernant le patrimoine immobilier.

## 1. L'Etat doit se doter d'une comptabilité patrimoniale

L'absence d'outils précis handicape la réflexion sur la gestion du patrimoine de l'Etat ; il doit y être remédié en vue, notamment, d'introduire des notions comme les provisions ou les amortissements. Le ministre de l'économie et des finances étudiera la mise en oeuvre d'une comptabilité patrimoniale dont les premiers éléments seront expérimentés à compter du 1er janvier 1997.

## 2. L'Etat doit mieux gérer son patrimoine immobilier

Le patrimoine immobilier de l'Etat est très mal connu. Les surfaces occupées sont imparfaitement recensées (environ 145 millions de m<sup>2</sup> de surfaces bâties), et ne sont pas du tout valorisées. On peut pourtant penser que leur valeur totale est du même ordre de grandeur que la dette de l'Etat.

Du point de vue de l'Etat « propriétaire », et malgré la possibilité accordée depuis ces dernières années aux administrations de voir rattaché sur leur budget l'essentiel du produit des cessions de leurs biens immobiliers, la gestion de ce patrimoine est encadrée dans un corps de règles vieilles (indivisibilité du patrimoine, achats réalisés sur crédits budgétaires, inexistence d'outils modernes de gestion immobilière) qui empêchent de privilégier la fluidité des actifs, la rapidité des transactions et la rationalité économique.

Du point de vue de l'Etat-occupant, le constat n'est guère plus positif : les services sont souvent installés dans des bâtiments anciens qui sont inadaptés aux besoins des personnels comme à l'accueil du public ; les locaux sont parfois en mauvais état, l'absence d'amortissements et de provisions pour les réparations importantes exigeant le financement de toute opération d'entretien et de réparation sur des crédits budgétaires annuels.

Face à cette situation, la volonté de bâtir une véritable politique immobilière de l'Etat est à la fois une ardente nécessité et un projet de longue haleine. Pour obtenir rapidement des premiers résultats, **il est proposé :**

- **de créer pour une durée limitée, sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances, une délégation chargée de définir les principes de la politique immobilière de l'Etat et de veiller à leur application** ; une mission de préfiguration de cette délégation sera mise en place prochainement ;

- **d'expérimenter** en 1996 et 1997, dans quelques départements-pilotes, la **valorisation du coût d'occupation des locaux administratifs et les nouvelles règles de gestion du patrimoine immobilier qui pourraient être ultérieurement appliquées à l'ensemble des administrations** (notamment la fixation d'une valeur locative pour les immeubles domaniaux, permettant aux administrations d'optimiser leurs décisions d'implantation par des arbitrages entre le maintien dans des immeubles de l'Etat ou le recours au marché de l'immobilier) ;

- **de donner aux préfets les moyens d'assurer la cohérence des décisions immobilières prises par les différents services de l'Etat**, notamment par l'instauration

d'une règle selon laquelle les projets immobiliers des administrations déconcentrées seront réalisés après avis conforme du préfet;

**- d'accélérer la reconversion des bâtiments désaffectés du ministère de la défense et la réalisation de ses actifs immobiliers.**

### **III - Doter l'Etat de systèmes d'information performants**

Grâce à un important effort d'investissements conduit ces dernières années (47 milliards de F depuis 10 ans, dont 4,9 milliards en 1995) et à la mise en place progressive de véritables services informatiques (13700 agents en 1995), les administrations disposent d'équipements et d'applications informatiques qui ont généré d'incontestables gains de productivité et ont permis d'améliorer leur efficacité, principalement par l'automatisation des tâches répétitives. Cependant cette modernisation s'est effectuée trop souvent en plaquant les technologies de l'information sur les organisations et les procédures existantes.

Les administrations ont ainsi privilégié l'informatique de production et de gestion au quotidien, au détriment de systèmes d'information permettant une exploitation optimale des gisements de données en leur possession.

Il est désormais nécessaire de fixer comme priorité à l'informatique administrative d'être un instrument qui contribue à éclairer les décisions stratégiques du gouvernement et des différents responsables des administrations centrales ou déconcentrées.

Par ailleurs, il convient de profiter au maximum des potentialités offertes par les nouvelles technologies pour accroître la transparence de l'administration aux yeux des citoyens et améliorer sensiblement le service rendu aux usagers.

Il faut enfin que ces mutations technologiques contribuent à la rénovation de la fonction publique et à l'amélioration des conditions de travail des personnels de l'Etat.

Quatre mesures sont proposées pour répondre à ces préoccupations.

**1. Les schémas directeurs ministériels des systèmes d'information** (27 schémas ont déjà été réalisés) **seront actualisés en 1996** pour tenir compte des modifications de structures et de procédures décidées dans le cadre de la réforme de l'Etat, pour améliorer la qualité des services rendus aux usagers et pour aider au pilotage des politiques publiques. Les nouvelles modalités de coordination de la politique informatique de l'Etat seront précisées dans une circulaire du Premier ministre.

**2. Des plans de développement des systèmes d'information au niveau territorial seront élaborés**, à partir des expérimentations conduites dans certains départements en matière d'échanges automatisés d'informations entre services déconcentrés. Un ou plusieurs modèles de systèmes d'information territoriaux destinés à la fois à faciliter le travail des décideurs (préfets et chefs des services déconcentrés) et à améliorer l'efficacité des services gestionnaires seront conçus ; ils pourront à terme être étendus aux échanges avec les collectivités locales.



**3. De nouvelles applications informatiques seront mises en oeuvre pour améliorer la gestion par l'Etat de ses moyens humains et financiers :** un système de gestion budgétaire et comptable intégrant les données des administrations centrales et déconcentrées sera progressivement réalisé d'ici 1998 ; une stratégie coordonnée d'adaptation des systèmes informatiques de gestion des personnels sera proposée avant la fin de 1996 au comité interministériel pour la réforme de l'Etat.

**4. Les potentialités offertes par les nouvelles technologies - notamment les autoroutes de l'information - pour améliorer l'efficacité de l'Etat et la qualité des services rendus aux usagers seront mieux utilisées :**

- **dans le fonctionnement interne de l'Etat** (vidéoconférence, télétravail, messageries, échanges inter-administrations) : le ministre chargé de l'industrie réunira à cet effet un groupe de travail interministériel chargé de définir les spécifications techniques communes à respecter dans le choix de ces outils ; les ministres chargés de la fonction publique et de l'aménagement du territoire susciteront de nouvelles expériences de télétravail dans l'administration ;

- **dans ses relations avec les citoyens** (téléguichets, kiosques d'information et de documentation, téléservices, cartes à mémoire) : les ministres concernés élaboreront un plan de développement des « téléservices » et une personnalité qualifiée remettra en juin 1996 un rapport d'orientation sur les perspectives d'utilisation de la carte à mémoire dans l'administration ;

- **dans ses relations avec les entreprises** (échanges automatisés d'information, kiosques) : la commission pour la simplification des formalités administratives (COSIFORM) élaborera pour la fin 1996 un schéma directeur des « téléprocédures ».

**DOCUMENT DE CONCERTATION  
POUR LA PREPARATION DE LA REFORME DE L'ETAT**

<b>Introduction</b>	p 3
<b>Chapitre I : Placer les citoyens au coeur du service public : la charte des citoyens et des services publics</b>	p 6
<b>A - <u>Simplifier les relations entre l'Etat et les citoyens</u></b>	
a) Le silence gardé par l'administration vaudra acceptation pour une centaine de procédures d'autorisation administrative	
b) Une centaine de procédures d'autorisation administrative seront supprimées	p 7
c) Les dispositifs d'intervention financière de l'Etat seront simplifiés	p 8
d) Les procédures de déclaration unique seront étendues pour les entreprises	p 9
e) La procédure de retrait du permis de conduire sera simplifiée et les commissions administratives de retrait seront supprimées	
f) Les demandeurs d'emploi bénéficieront d'un accès plus simple et plus rapide aux services publics	
g) Les services publics de proximité seront adaptés aux besoins des usagers	
h) Les moyens modernes de paiement dans les services publics seront généralisés	p 11
i) La carte santé sera étendue à tous les Français	p 12
<b>B - <u>Promouvoir la qualité du service rendu à l'utilisateur</u></b>	
1) Définir des objectifs de qualité dans les services publics	
a) Chaque administration sera dotée d'une charte de qualité	
b) La qualité des investigations des services de police pour les délits courants sera renforcée	p 14
c) Le fonctionnement des services de l'Etat chargés des étrangers sera renouvelé	
d) Le fonctionnement des services chargés de la qualité et du contrôle de la chaîne alimentaire sera amélioré	p 15

## DOCUMENT DE TRAVAIL

### 2) Renforcer les droits des citoyens vis-à-vis des services publics p 16

- a) Les personnes privées pourront obtenir de l'administration qu'elle leur règle plus rapidement les sommes qu'elle doit
- b) Les contribuables bénéficieront d'une meilleure garantie contre les changements de la « doctrine » de l'administration fiscale p 17
- c) Les personnes en situation d'exclusion, démunies ou sans domicile fixe verront leurs droits mieux pris en compte
- d) Les pouvoirs du Médiateur de la République seront renforcés p 18
- e) L'accès des citoyens aux différents documents administratifs sera amélioré et clarifié

### 3) Le service public de la justice sera considérablement amélioré

- a) Les juridictions de première instance seront simplifiées
- b) L'accès à la justice sera facilité p 19
- c) Les délais de jugement seront réduits d'un tiers en trois ans
- d) Les moyens de la justice seront mieux répartis sur le territoire p 21

## Chapitre II : Rénover la gestion des ressources humaines p 22

### A - Mieux connaître les ressources humaines et mieux utiliser les compétences

#### 1) Mieux prévoir les besoins de l'Etat

- Un schéma directeur de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences sera mis en place

#### 2) Faire de la formation un vecteur de la réforme de l'Etat

- a) Amplifier l'effort de l'Etat en faveur de la formation continue de l'ensemble de ses agents p 23

- Le troisième accord-cadre sur la formation continue permettra de mieux préparer les fonctionnaires aux changements qui interviendront dans les administrations.

- b) Renforcer la formation des chefs de service et des cadres des services déconcentrés p 24

- Les chefs de service et les cadres intermédiaires des services déconcentrés seront mieux armés pour assumer les responsabilités de gestion qui leur sont déléguées.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

### c) Adapter l'encadrement supérieur aux mutations de l'administration

- L'école nationale d'administration et l'institut international d'administration publique seront regroupés
- Les missions de l'ENA seront renforcées en matière de formation continue et de coopération internationale

### 3) Rénover la procédure de notation et d'évaluation individuelle

p 25

- Le décret de 1959 relatif à la notation des agents de l'Etat sera rénové
- La circulaire d'application du décret comprendra un volet sur l'évaluation.

## B - Promouvoir la mobilité et la polyvalence professionnelles

### 1) Promouvoir la mobilité

- Des fusions de corps concerneront la filière d'administration générale, la filière de service, la filière ouvrière et la filière technique et d'ingénieurs
- Le nombre des corps en voie d'extinction sera sensiblement réduit
- Les entraves à la mobilité seront supprimées
- Un dispositif de congé de formation - mobilité sera mis en place
- Le fonds pour la réforme de l'Etat prendra en charge des opérations lourdes de restructuration, de formation et de modernisation de la gestion

### 2) Favoriser la polyvalence

p 28

- Une fonction de « facilitateur » administratif sera expérimentée dans les services publics polyvalents.

## C - Rénover le régime des rémunérations

- Les régimes d'indemnités et de primes seront clarifiés et simplifiés dans le souci de développer la mobilité
- Un rapport détaillé sur les rémunérations dans la fonction publique sera rendu public tous les deux ans

## D - Mener la réforme de l'encadrement supérieur

### 1) Améliorer la gestion interministérielle de l'encadrement supérieur

- Les conditions de recrutement sur les emplois d'encadrement supérieur seront clarifiées
- La gestion des corps d'inspection générale sera revue dans le sens d'un renforcement de leurs missions et d'un regroupement de certains corps.

## DOCUMENT DE TRAVAIL

- 2) Favoriser une meilleure connaissance de l'administration déconcentrée par les hauts fonctionnaires p 29

- Les anciens élèves de l'ENA seront affectés pendant deux ans, au début de leur carrière, dans un service déconcentré de l'Etat ou de ses établissements publics

- 3) Responsabiliser les cadres supérieurs

### **Chapitre III : Déléguer les responsabilités** p 31

#### **A - Parachever, garantir et piloter la déconcentration**

- 1) Mieux assurer le pilotage des services opérationnels  
2) Garantir la déconcentration p 33

#### **B - Renforcer l'Etat territorial** p 34

- 1) Rapprocher l'Etat des citoyens p 35

- a) La lisibilité de l'Etat sera améliorée  
b) Le traitement des régimes d'autorisation administrative sera déconcentré plus largement

- 2) Améliorer les capacités d'initiative et de décision de l'Etat territorial

- a) La gestion des crédits d'intervention sera mieux déconcentrée  
b) Des marges de manoeuvre seront données aux préfets p 37  
c) La gestion déconcentrée des crédits de fonctionnement et d'investissement sera améliorée  
d) Des contrats de service seront expérimentés p 38

- 3) Renover le dialogue social dans les services déconcentrés de l'Etat p 39

- 4) Améliorer la gestion déconcentrée des ressources humaines

- 5) Simplifier l'organisation de l'administration territoriale p 40

- a) L'action de l'Etat et de ses établissements publics sera mieux coordonnée p 41  
b) L'Etat territorial sera simplifié

#### **C - Préciser le rôle des établissements publics et de certains organismes publics** p 42

- 1) Les fonctions de vigilance et de surveillance de l'Etat en matière de santé publique seront réorganisées p 43  
2) Les établissements publics culturels seront réorganisés p 44

## DOCUMENT DE TRAVAIL

- 3) Les universités recevront les moyens de leur autonomie
- 4) La carte des grands établissements de recherche et des organismes consultatifs de la recherche sera revue p 45
- 5) Le réseau des établissements relevant du ministère chargé de la jeunesse et des sports sera réorganisé p 46
- 6) Certaines missions techniques et de maîtrise d'ouvrage seront confiées à des établissements publics
- 7) Les offices de produits agricoles seront regroupés
- 8) Les laboratoires de police scientifique et technique seront regroupés
- 9) Les structures du système de production militaire industrielle seront adaptées
- 10) Le dispositif d'appui au commerce extérieur sera réformé p 47
- 11) Les relations entre l'Etat et la caisse française de développement seront clarifiées

### D - Moderniser les réseaux de l'Etat à l'étranger

- 1) L'organisation des réseaux sera rationalisée
- 2) Les réseaux seront adaptés à la construction européenne p 49
- 3) Les collectivités d'outre-mer seront mieux insérées dans leur environnement régional
- 4) La coordination des services de l'Etat à l'étranger sera renforcée
- 5) La gestion des moyens des services de l'Etat à l'étranger sera regroupée et unifiée p 50

### E - Développer le partenariat avec d'autres acteurs publics ou professionnels

- 1) Les collectivités locales
  - a) Le rôle et les moyens des polices municipales seront clarifiés p 51
  - b) Les compétences de l'Etat et départements en matière sociale seront clarifiées
  - c) Le transfert de compétences en matière de transports d'intérêt régional et d'infrastructures portuaires et aéroportuaires sera étudié
- 2) Les organismes professionnels p 52
  - a) Les organisateurs de manifestation assumeront la charge de leur service d'ordre
  - b) L'exercice de certaines tâches de contrôle technique sera réorganisé p 53
  - c) Certaines compétences relatives aux professions seront transférées aux chambres consulaires et aux organismes professionnels

**Chapitre IV : Mieux décider et mieux gérer**

p 54

**A - Changer l'Etat central pour mieux décider****I - Légiférer mieux et moins**

- 1) La circulaire du Premier ministre du 21 novembre 1995 relative à de lois et l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de décrets en conseil d'Etat est mise en oeuvre depuis le 1er janvier 1996
- 2) L'ensemble des textes législatifs et réglementaires sera codifié
- 3) Dès 1996, chaque ministre fera des propositions de simplification des textes
- 4) Les services du Premier ministre et le ministère des affaires étrangères feront des propositions en vue de favoriser la clarification et la simplification du droit européen

**II - Rénover la procédure de préparation du budget**

- 1) L'utilisation des crédits budgétaires des exercices antérieurs devra être mieux évaluée et davantage prise en compte dans les choix budgétaires
- 2) La prévision budgétaire pluriannuelle établie par chaque ministère dans le cadre de la loi quinquennale de maîtrise des finances publiques sera développée
- 3) Les choix budgétaires seront effectués plus tôt dans l'année et de façon plus collégiale
- 4) Le rôle du Parlement dans l'élaboration du budget de l'Etat sera renforcé
  - par l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire au printemps ;
  - par une publication mensuelle de l'exécution du budget ;
  - par une amélioration des documents budgétaires.

p 56

**III - Renforcer les capacités d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques**

p 57

- 1) Chaque ministre préparera un ensemble de mesures tendant à renforcer les fonctions de stratégie, de prospective et d'évaluation
- 2) La fonction « statistique et études économiques » sera rationalisée
- 3) Le rôle des corps de contrôle et d'inspection générale sera renforcé et leurs travaux mieux coordonnés
- 4) Le commissariat général du plan sera réformé
- 5) Le dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques, mis en place en 1990, sera réformé
- 6) Chaque ministère présentera un programme d'action visant à améliorer et à sécuriser les procédures de décision publique
- 7) Les procédures du travail interministériel seront renouvelées

p 58

p 59

## DOCUMENT DE TRAVAIL

IV - Assurer efficacement les fonctions de tutelle des entreprises publiques et de régulation de certaines activités du service public	p 60
1) L'Etat central exercera mieux sa mission de tutelle des entreprises publiques	
2) L'Etat assurera mieux sa mission de régulation de certaines activités de service public	p 61
V - Alléger et simplifier l'Etat central	p 62
1) Certains organismes interministériels seront supprimés ou transformés	p 63
2) Les administrations centrales seront réorganisées et leurs effectifs réduits	
a) L'administration sanitaire et sociale de l'Etat sera mise à même de répondre aux enjeux du XXIème siècle	p 64
b) Le plan « centrale 2 000 » sera mis en oeuvre au ministère de l'éducation nationale	p 65
c) Une direction des PME et de l'artisanat sera créée par regroupement de missions actuellement dispersées	p 66
d) L'administration centrale du ministère de la défense sera redimensionnée	
B - <u>Rénover la gestion publique</u>	p 67
I - Rénover la gestion financière	
1) Les modalités de la régulation budgétaire seront profondément revues	p 68
2) Le recours aux régies d'avances et de recettes sera facilité	
3) Certaines dépenses de l'Etat actuellement confiées à des organismes tiers seront réintégrées dans les circuits du Trésor public	
4) Le contrôle financier des dépenses de l'Etat sera renouvelé - les réglementations administratives seront assouplies ; - le fonctionnement du contrôle financier central sera amélioré ; - la réforme du contrôle financier des dépenses déconcentrées sera étendue à toutes les régions.	
5) Le code des marchés publics sera allégé et simplifié	p 69
6) Les différentes administrations encourageront leurs services à mettre en place des outils de connaissance de leurs coûts	
7) La programmation, le suivi et le contrôle des programmes d'armement seront renforcés	
8) Les opérations de passage à la monnaie unique européenne seront soigneusement préparées	
9) La gestion, le contrôle et l'évaluation des fonds européens par les administrations françaises seront renouvelés	p 70
10) Les organismes sociaux auront accès aux informations sur les ressources des ménages détenues par les services fiscaux	



## DOCUMENT DE TRAVAIL

### II - Mettre en place une véritable politique patrimoniale de l'Etat

1) L'Etat se dotera d'une comptabilité patrimoniale p 71

2) L'Etat gèrera mieux son patrimoine immobilier

- Une délégation à la politique immobilière de l'Etat sera mise en place pour une durée limitée
- Des expérimentations des nouvelles règles de gestion du patrimoine immobilier seront faites dans quelques départements pilotes
- Une procédure d'avis conforme sur les projets immobiliers des administrations déconcentrées sera instituée au profit des préfets

### III - Doter l'Etat de systèmes d'information performants p 72

1) Les schémas directeurs ministériels des systèmes d'information seront actualisés en 1996

2) Des plans de développement des systèmes d'information au niveau territorial seront élaborés

3) De nouvelles applications informatiques seront mises en oeuvre pour améliorer la gestion par l'Etat de ses moyens humains et financiers p 73

4) Les possibilités offertes par les nouvelles technologies pour améliorer l'efficacité de l'Etat et la qualité des services rendus aux usagers seront mieux utilisées