

Pierre-Rémy HOUSSIN  
Député de la Charente  
Président du Conseil Général  
Membre du Comité des Régions  
de l'Union Européenne

Paris, le 13 janvier 1997

Monsieur le Premier Ministre,

Par votre lettre de mission en date du 8 juillet 1996, vous avez bien voulu me demander d'étudier, dans le cadre de la réforme de l'Etat, la simplification des relations entre les usagers, citoyens, administrations ou entreprises, et l'administration.

Vous avez souhaité que je fasse en particulier des propositions sur :

- \* la réduction du nombre de régimes d'autorisation préalable, ou quand leur suppression n'est pas envisageable, leur simplification

- \* la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat, du point de vue particulier de leurs relations avec les départements.

J'ai l'honneur de vous remettre ci-joint le rapport que j'ai rédigé à cet effet après avoir procédé à de nombreuses consultations tant au sein de l'administration de l'Etat et des élus que de leurs partenaires les plus représentatifs, notamment dans la sphère économique.

De l'ensemble de ces consultations, il ressort que la simplification de l'administration répond à une aspiration générale de nos concitoyens. S'agissant des entreprises, en particulier les petites et moyennes qui n'ont pas les moyens de s'offrir un « service des relations avec l'administration », il s'agit de bien plus que d'une aspiration, il s'agit d'une nécessité tant il est vrai que le développement de la réglementation au cours des trente dernières années a touché d'abord le monde de la production. Pourvoir à cette nécessité est d'autant plus urgent que les petites et moyennes entreprises sont le fer de lance de l'initiative économique et donc de la bataille pour l'emploi et contre l'exclusion.

L'effort de simplification apparaît d'autant plus nécessaire que plusieurs tendances lourdes de notre époque vont au contraire dans le sens d'une complexité accrue de la réglementation : les deux principales sont le souci de mieux protéger l'environnement (souci parfaitement légitime, bien entendu, mais dont la réglementation n'est peut-être pas le dernier mot) et le souci d'une plus grande sécurité, routière, alimentaire, médicale, et aussi dans le travail. Ces tendances lourdes se conjuguent aux vieilles tendances corporatistes de notre pays pour rendre le maquis administratif de plus en plus touffu.

Monsieur Alain JUPPE  
Premier Ministre

Hôtel Matignon  
57 Ne de Varenne

75700 PARIS

C'est certain que le nombre de régimes d'autorisation, qui est toujours allé en augmentant, n'a jamais augmenté autant que depuis 1987 : est-ce en raison de l'instauration du marché unique européen ? Il est difficile de le dire.

C'est en partant de ces constats que j'ai l'honneur de vous soumettre un certain nombre de propositions dont les principales sont les suivantes :

### ***1 - En matière de simplification des régimes d'autorisation***

Un effort louable vient d'être accompli sous l'égide du Commissariat à la Réforme de l'Etat, comportant la suppression de 290 régimes d'autorisation (sur les 4 000 existant), pour le plupart à caractère technique. Mais pour que cet effort touche davantage le grand public, je vous propose de prendre, sans attendre, trois mesures-choc dans les domaines suivants :

- le **permis de construire**, qui pourrait être supprimé moyennant certaines précautions et conditions
- la délivrance des **cartes grises** qui peut être encore simplifiée, notamment par la suppression du certificat de non-gage
- le **permis de chasse** qui devrait pouvoir être obtenu dès l'ouverture de la saison prochaine à un guichet unique.

Il convient en outre que l'effort important de simplification des **formalités des entreprises** entrepris par M. le Ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat, soit poursuivi, notamment dans le domaine de l'embauche, du bulletin de paye et de l'apprentissage : je propose en particulier l'extension du chèque-emploi-service à l'embauche de personnel temporaire par les entreprises de moins de dix salariés.

Mais c'est tout un état d'esprit de l'administration qui doit être changé : le principe de base doit être que l'administration doit gérer elle-même sa propre complexité et ne pas en faire supporter le poids à l'administré, ce qui implique que :

- tout dossier mal aiguillé doit être réorienté par l'administration elle-même
- un service administratif ne saurait plus demander à l'administré un renseignement ou une pièce qu'un autre service possède déjà mais doit le demander elle-même à ce service (c'est ainsi, je le rappelle, qui procèdent les notaires !).

De même, selon le principe du guichet unique, **une administration - chef de file** doit avoir la charge de diffuser certaines informations aux autres services : ainsi La Poste pourrait-elle être habilitée à diffuser les changements d'adresse.

Un tel changement d'habitudes implique naturellement une meilleure formation des fonctionnaires au contact du grand public.

Mais pour que le changement ait un caractère durable, il importe de mettre en place des mécanismes de prévention de la complexité administrative.

Cela implique notamment une plus grande **vigilance en amont de l'élaboration des textes** au niveau des associations qui les proposent, de l'administration qui les prépare, des parlementaires qui les votent, vigilance qu'une meilleure **expertise du coût en heures-fonctionnaires** des différentes procédures contribuerait à aiguïser.

Ce coût est particulièrement élevé dans le cas des autorisations délivrées après avis d'une commission, **commissions** qui sont aujourd'hui **beaucoup trop nombreuses** et exigent une révision rapide.

Cela implique aussi que l'administration soit véritablement engagée dans un processus permanent d'examen critique de ses propres procédures. Il importe pour cela de ne pas séparer la fonction de médiation de la capacité de proposition de réforme (comme c'est déjà le cas, mais à un niveau trop éloigné du terrain, avec le Médiateur). Dans cet esprit, je propose :

- **de donner un rôle spécial aux sous-préfets**, trop souvent sous-employés depuis la décentralisation, en renforçant leur fonction de médiation entre le grand public, les mairies et les différents services administratifs et aussi en leur donnant la capacité de faire remonter au plus haut niveau, selon une procédure adaptée, leurs propositions de réforme : ils seraient ainsi de véritables « inspecteurs de l'administration en mission » sur le terrain ;

- **de permettre aux parlementaires** qui, par-delà leur rôle législatif, ont tous, dans leurs permanences, une connaissance concrète des difficultés des administrés, de faire des propositions de réforme, y compris dans le domaine du pouvoir réglementaire autonome, dans lequel ils n'ont pas, en principe, selon l'article 34 de la Constitution, le pouvoir de décision.

## **2 - En matière d'organisation de l'Etat déconcentré**

L'opinion unanime des parlementaires et des présidents de conseils généraux, consultés à ce sujet est que :

- la **décentralisation implique une poursuite vigoureuse de la déconcentration**, trop souvent arrêtée au milieu du gué, au bénéfice des préfets ;

- une relation harmonieuse et équilibrée entre les collectivités locales et au premier chef le département, et l'Etat déconcentré implique **l'unité de commandement au sein des services de l'Etat**, ce qui implique un renforcement de l'autorité du préfet sur l'ensemble des services extérieurs de l'administration de l'Etat, en particulier l'architecte des bâtiments de France mais aussi, pour certains aspects de leur activité, l'éducation nationale et les services financiers.

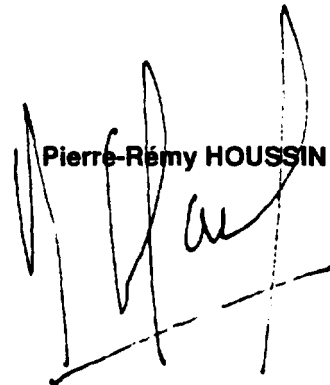
La mise en oeuvre de ces orientations sera facilitée par toute une série de mesures tendant à :

- maintenir plus longtemps en place les préfets et sous-préfets ;
- leur donner aussi une plus grande latitude d'action s'agissant de leurs moyens de fonctionnement, tant financiers qu'humains : il est urgent à cet égard d'**instituer des corps interministériels de catégorie B et C**, et même A et de mettre en commun certains moyens des services déconcentrés comme la gestion patrimoniale, la documentation, la formation permanente etc... ;
- leur donner aussi sous la forme **d'enveloppes globales fongibles non affectées**, le moyen de réagir rapidement à certaines nécessités de terrain, non prévues par la nomenclature budgétaire ou certaines propositions des collectivités locales ;
- de **simplifier l'organisation de l'Etat au niveau local** autour des principales fonctions régaliennes, économiques ou sociales ;
- **d'harmoniser les circonscriptions administratives**, en particulier à l'échelon de la région et de l'arrondissement (en ajustant partout où ce n'est pas fait les arrondissements sur les « bassins d'emploi » ou « pays »), sachant que cette harmonisation est déjà effective au niveau du département lequel doit demeurer l'échelon fort de notre administration déconcentrée ;
- pour les matières dont la déconcentration n'est pas envisageable, de **renforcer la capacité d'arbitrage au niveau interministériel**, dans les sujets suffisamment importants pour être traités au plan national, mais pas assez politiques pour que le Cabinet du Premier Ministre s'en saisisse ;
- de mieux répartir et harmoniser les tâches de l'Etat et des assemblées locales : la clarification de « blocs de compétences » doit être relancée. Une **conférence périodique de l'équipe du préfet** (comprenant les sous-préfets qui devraient tous être, en sus du rôle de médiation évoquée plus haut, chargés d'une mission transversale de niveau départemental) et **celle du président du conseil général (ou régional)** devrait être instituée ;
- de **développer l'administration de proximité**, en ne séparant pas les « maisons des services publics » prévues par le projet de loi en cours de discussion des réseaux existants : sous-préfectures, mairies, bureaux de poste, et même bureaux de tabac. En aucun cas, le légitime souci de regrouper les services ne devait aboutir à un retrait de l'administration du monde rural.

Dans un monde de plus en plus complexe, seul un effort important est à même d'empêcher que cette complexité ne rende progressivement la vie insupportable aux citoyens et aux entreprises. Mais une forte volonté politique est indispensable si l'on veut donner à cet effort toute la portée souhaitable.

En vous remerciant de la confiance que vous m'avez témoignée en me chargeant de cette mission,

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Ministre, en l'expression de ma haute considération.



**Pierre-Rémy HOUSSIN**

## **AVANT-PROPOS**

Je tiens à remercier tous ceux, élus, fonctionnaires, représentants d'établissements publics ou d'organismes privés, journalistes, qui m'ont aidé, au cours de multiples auditions, ou par leurs avis écrits, à la mise au point de ce rapport.

Je remercie particulièrement de leur excellent accueil Mme Corinne LEPAGE, Ministre de l'Environnement, M. Jean MATTEOLI, Président du Conseil Economique et Social, M. Jacques PELLETIER, Médiateur de la République, M. Renaud DENOIX de SAINT-MARC, Vice-Président du Conseil d'Etat, ainsi que mes collègues parlementaires qui ont bien voulu me faire part de leur expérience.

Je me suis efforcé de tenir compte, dans toute la mesure du possible, de l'ensemble de leurs observations ou suggestions.

Il était naturel que je tiennne compte également de mon expérience personnelle de Président du Conseil Général de la Charente ; je remercie à cet égard mes collègues élus, les maires, les fonctionnaires de l'Etat ou du département ainsi que les représentants socio-économiques de ce département qui ont bien voulu m'assister dans cette étude.

Je remercie enfin tout particulièrement ceux qui m'ont donné les moyens d'accomplir cette mission, en premier lieu, M. Dominique PERBEN, Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation, M. Jean-Ludovic SILICANI, Commissaire à la Réforme de l'Etat et leurs collaborateurs ainsi que tous ceux qui m'ont aidé plus particulièrement dans l'accomplissement de cette mission.

**Pierre-Rémy HOUSSIN**

# SOMMAIRE

<b><u>INTRODUCTION</u></b>	<b>p 3</b>
<b><u>A - HISTORIQUE</u></b>	<b>p 5</b>
<b><u>B. CONSTATATIONS</u></b>	<b>p 8</b>
<b><u>CHAPITRE I : La simplification administrative</u></b>	<b>p 20</b>
<b>A - Les méthodes de simplification</b>	<b>p 22</b>
<b>B - Les précautions à prendre</b>	<b>p 23</b>
<b>C - Trois mesures chocs :</b>	<b>p 24</b>
1) <i>Le permis de construire</i>	<b>p 24</b>
2) <i>Les cartes grises</i>	<b>p 25</b>
3) <i>Le permis de chasse</i>	<b>p 26</b>
<b>D - Une place particulière à la libération de l'initiative économique</b>	<b>p 26</b>
<b>E - Un environnement de mesures plus générales</b>	<b>p 27</b>
<b>F - Une meilleure responsabilisation des fonctionnaires</b>	<b>p 30</b>
<b>G - La prévention de la complexité administrative</b>	<b>p 30</b>
1) Agir sur les causes de la complexité	<b>p 30</b>
2) Instituer un processus permanent d'examen critique et de réforme de l'Administration	<b>p 31</b>

**CHAPITRE : Les relations des services déconcentrés de l'Etat avec les Collectivités locales** **p 35**

**A - Décentralisation : vers une déconcentration rigoureuse** **p 35**

**B - Une nouvelle architecture** **p 36**

**C - Un faisceau de mesures indispensables** **p 37**

1) Maintenir chaque Préfet en place pour un temps qui ne devrait pas être inférieur à trois ans **p 37**

2) Elargir le système d'enveloppes globales déléguées aux préfets **p 37**

3) Instituer des corps interministériels pour les agents de catégorie B et C utilisables dans n'importe quelle administration centrale ou locale et déconcentrer leur gestion au niveau régional ou local **p 38**

4) Regrouper certaines fonctions communes aux différents services de l'Etat en pôle de compétences, voire services uniques sous l'autorité du Préfet **p 39**

5) Simplifier l'organisation des services de l'Etat, notamment par certains regroupements de services **p 39**

6) Compléter la déconcentration **p 41**

7) Renforcer les pouvoirs des préfets sur les chefs de services extérieurs **p 42**

8) Harmoniser des circonscriptions entre les différents services de l'Etat **p 43**

9) Renforcer la capacité d'arbitrage au niveau gouvernemental **p 44**

10) Mieux répartir et harmoniser les tâches de l'Etat et des assemblées locales **p 45**

11) Développer l'administration de proximité **p 45**

## **Annexes**



**« LES LOIS ET REGLEMENTS DEVRAIENT ETRE ELABORES SUR LES DEFAUTS REELS DES HOMMES ET NON SUR LEURS QUALITES PRESUMEEES »**

Depuis la nuit des temps les humains, devant vivre en société, se sont forgés des lois et règlements afin de faciliter leurs relations.

Plus les Sociétés se sont « améliorées », plus ces règles se sont complexifiées.

De période en période, de siècle en siècle, ces règles se diversifient et s'appliquant à des secteurs d'activités de plus en plus nombreux et à un éventail de plus en plus large, il a fallu qu'une structure les coordonne et les fasse appliquer : l'administration était née. Elle est devenue l'ensemble des organes qui ont pour mission d'appliquer les règles qui régissent, conformément aux principes fondamentaux du droit constitutionnel, les rapports des particuliers avec l'Etat et les relations réciproques des diverses autorités publiques.

La règle du jeu étant arrêtée par le législateur, l'administration joue le rôle de l'arbitre.

Il est coutumier de dire que pour faire un bon match, il ne suffit pas qu'il y ait deux bonnes équipes sur le terrain, il faut aussi, un bon arbitre qui fasse respecter la règle du jeu, soit juste, sanctionne la faute, mais sache également, appliquer la règle de l'avantage; un bon arbitre doit savoir donner confiance aux joueurs, qui, alors, donneront le meilleur d'eux-mêmes.

Que de grandes équipes ont été brimées par un mauvais arbitre ! Que d'équipes moyennes se sont transcendées avec un grand arbitre !

Il en est de même des relations entre l'Etat et les particuliers; l'Administration-Arbitre est devenue pointilleuse, exigeante, susceptible et envahissante.

Omniprésente, elle devient liberticide. Très souvent elle décourage les initiatives. Ce n'est pas tellement à cause du poids des charges que l'artisan se refuse à embaucher un compagnon, mais bien plutôt pour toutes les formalités à

accomplir, les « paperasses » à remplir, les multiples guichets auxquels il faut s'adresser et aussi et surtout, par peur de « n'avoir pas bien fait » et d'avoir une sanction.

L'Administration-Assistance est devenue l'Administration-Gendarme et alors que la France a, certainement, une des meilleures administrations des pays civilisés, alors qu'elle possède des fonctionnaires, de par leur mode de recrutement, compétents et intègres, un mur se maçonne petit à petit entre l'administration et l'administré et un fossé s'élargit inéluctablement entre eux.

C'est pour réduire ce fossé et abattre ce mur que le gouvernement a décidé d'entreprendre un important travail législatif et réglementaire et que, par lettre en date du 8 Juillet 1996, Monsieur le Premier Ministre a demandé qu'une mission parlementaire réfléchisse et fasse des propositions « visant à déterminer les régimes d'autorisations préalables qui, aux yeux des usagers, paraissent les moins pertinents... » et apprécie « les incidences de la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat sur les relations de ce dernier avec les départements ».

Réformer l'Etat, rapprocher l'administration de l'administré, simplifier son fonctionnement, dégonfler l'enflure administrative parisienne, faire que les agents de l'Etat soient là où le service public a le plus besoin d'eux, construire une Administration plus humaine et non cette hydre qui voit cent têtes resurgir lorsque, par hasard, on en a tranché une : tel est l'enjeu.

Il faut une Administration humaine et responsable et non ce que ressent le plus souvent le citoyen : une sorte d'édredon que l'on peut boxer à loisir et qui, indéfiniment, reprend forme.

Le Président de la République faisait récemment appel à « l'entreprise citoyenne ». Il est grand temps de posséder une « administration citoyenne » car il est grand temps de prendre conscience que notre administration, qui devrait être un des ressorts de notre économie et permettre son épanouissement, qui devrait faciliter l'emploi et permettre de créer des activités, est devenue, au cours du temps, envahissante comme la vague sur le sable et stérilisante comme un champ opératoire.

Depuis de nombreuses années, le souci de réformer l'Etat et, en particulier, celui de simplifier l'administration, est au centre des préoccupations des responsables politiques. La complexité croissante des instructions administratives a amené la plupart des pays développés à réfléchir sur la réforme de l'Etat et la nécessaire modernisation de l'administration.

Citons, sans nous y appesantir, les efforts effectués, dans la dernière décennie, par les pays de l'Union Européenne, efforts qui ont eu des résultats plus ou moins contrastés.

En Grande-Bretagne la modernisation s'est associée à une idéologie très antiétatique.

En Allemagne, le choc de la réunification oblige à une simplification du fonctionnement des Administrations Territoriales et à une transmission aux cinq nouveaux länder d'une technique de gestion moderne; aux Pays-Bas et en Suède, c'est surtout un souci d'accompagner le déclin de l'Etat providence et de briser certaines coutumes corporatives qui prévaut ; en Belgique, c'est la fédéralisation; en Italie, la prise de conscience de l'état catastrophique des finances publiques.

Parallèlement à cette « simplification », tous les pays ont tenté, pratiquement en vain, sauf, peut-être la Grande-Bretagne, de réduire les effectifs de fonctionnaires.

En France, l'amélioration et donc la simplification des relations entre l'administration et le public constitue une préoccupation presque constante des pouvoirs publics depuis la dernière guerre et a abouti à des résultats non négligeables.

La réforme de l'Administration est une idée ancienne. Fondée sur la recherche permanente d'une plus grande rationalité et sur l'idée de progrès, l'administration pense pouvoir se réformer en permanence elle-même, à tel point que l'idée d'une nouvelle réforme de l'administration rencontre quelque scepticisme.

## **A - HISTORIQUE**

1 - Jusqu'en 1958, l'idée de réformer l'Etat se trouve au coeur des préoccupations publiques, mais la permanence d'une crise constitutionnelle qui remonte à la première guerre mondiale fait que la réforme des institutions politiques a la priorité.

Néanmoins soucieux de donner à l'Etat une charpente solide, le Général de Gaulle avait souhaité dès 1945 que soit mise en oeuvre une réforme destinée à accroître son efficacité et à le mettre à même « de faire face aux problèmes modernes ». Cette réforme devait porter non seulement sur les structures des administrations centrale et locale mais aussi sur l'état d'esprit, le recrutement, l'emploi et la formation des fonctionnaires.

Aussi étonnant que cela puisse paraître aujourd'hui à certains, la création de l'Ecole Nationale d'Administration, vivier unique des différents corps administratifs de la haute fonction publique, par l'ordonnance n° 45-2263 du 9 Octobre 1945 fut conçue comme une mesure de simplification de l'Etat, le nouveau concours venant se substituer aux nombreux concours spéciaux qui existaient antérieurement.

De même la promulgation de statut général de la fonction publique par la loi du 19 octobre 1946.

2 - Les années soixante donnèrent un nouvel élan à l'effort de modernisation de l'Etat.

La question constitutionnelle réglée par l'institution de la Vème République, le fonctionnement de l'Etat, dans sa dimension administrative, se retrouva au premier plan des préoccupations des gouvernements successifs.

L'effort de modernisation se traduisit notamment par la mise en place en 1964 des régions, circonscriptions administratives de l'Etat, au terme d'un important effort d'harmonisation des circonscriptions des différentes administrations.

Il se traduisit également par une première vague de déconcentration, au bénéfice des préfets, dont l'autorité sur les services extérieurs de l'Etat est alors renforcée.

Le décret n° 72- 196 du 10 Mars 1972 ordonnait et simplifiait le versement des subventions d'investissement de l'Etat, en même temps qu'étaient effectuées les premières tentatives de rationalisation des choix budgétaires.

3- La décennie 70 a aussi donné un nouvel essor au souci d'une meilleure relation de l'administration avec les administrés. En 1973 est institué le médiateur de la République.

A la suite du Rapport Tricot, furent votées, la loi n° 78-753 du 17 Juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration qui reconnaît notamment aux citoyens un droit d'accès aux documents administratifs, puis la loi n° 79-587 du 11 Juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs.

Ces deux lois ont représenté un grand pas sur la voie de la transparence administrative.

Toutefois la simplification des régimes d'autorisation n'en est qu'à ses débuts ; la mise en place de régimes d'accord tacite en cas de silence de l'administration, apparu dès 1961 en matière de permis de construire, est élargi par les décrets n° 70-446 du 28 mai 1970 et 77-752 du 7 juillet 1977.

4. La décennie 80 fut d'abord marquée par la décentralisation. Mais la modernisation de l'administration ne fut jamais perdue de vue. Le décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, qui se situe dans le prolongement des lois de 1978 et 1979, codifie la procédure administrative non contentieuse (recours amiable auprès des préfets). D'autres actions vont dans le même sens comme l'ouverture de centres "AVS" c'est-à-dire "administration à votre service".

Un peu plus tard est mise en place la commission supérieure de codification.

Enfin la déconcentration devant accompagner la décentralisation, c'est dans ce but qu'est mis en place en 1983 le Comité interministériel de l'administration territoriale (CIATER).

Entre 1986 et 1988, le ministre chargé de la fonction publique développait une action de modernisation de l'administration dans le double sens du développement de l'usage des nouveaux moyens et techniques de gestion et de la valorisation des ressources humaines.

Mais l'effort principal se portait sur la déréglementation économique dont les points forts sont :

- la levée du contrôle des prix (ordonnance du 1<sup>er</sup> janvier 1986)
- celle du contrôle des changes (totale au 1<sup>er</sup> janvier 1990)
- l'assouplissement de l'encadrement du crédit
- la déréglementation boursière (loi du 22 janvier 1988).

5 - Le mouvement de modernisation s'est accéléré sous l'impulsion de la circulaire du Premier Ministre Michel Rocard du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.

Cette circulaire annonçait quatre orientations :

- rénovation des relations du travail au sein de la fonction publique
- développement des responsabilités
- évaluation des politiques publiques
- politique d'accueil et de service à l'égard des usagers.

Le développement de l'évaluation des politiques publiques a fait l'objet du décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques dont la mise en oeuvre relève du Commissariat au Plan.

Une large consultation des administrations à tous les échelons se déroula durant plusieurs mois, les différentes unités étant invitées à élaborer des "projets de service". L'aboutissement de ce travail fut la loi du 6 février 1992 ou l'organisation territoriale de la République et le décret n° 92-604 du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant "Charte de la déconcentration", lequel pose le principe que "la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat".

L'effort ne s'est pas relâché depuis lors : on notera en particulier la volonté d'André Rossinot, Ministre de la Fonction Publique à partir de 1993, de promouvoir la démarche de qualité dans l'ensemble des administrations de l'Etat.

C'est dans le prolongement de ces efforts, mais avec la volonté de donner à l'oeuvre entreprise une dimension nouvelle, beaucoup plus systématique, qu'a été mis en place par décret n° 95-1007 du 13 septembre 1995 le Commissariat à la Réforme de l'Etat.

## **B. CONSTATATIONS**

L'effort de simplification de l'Etat a abouti au cours des années récentes à certains résultats intéressants.

La suppression du contrôle des prix, déjà évoquée, constitue une révolution dans les relations des agents économiques et de l'Etat. On n'aura garde de négliger non plus, pour s'en tenir à ce qui intéresse le plus directement le grand public, les progrès substantiels réalisés dans la délivrance des titres d'identité ou encore les déclarations de revenu, notablement simplifiées, surtout pour les salariés.

Méritent cependant une mention spéciale :

- l'institution, à partir de 1981, d'un centre de formalités -dit "guichet unique"- pour la création des entreprises;

La lourdeur et le maquis des formalités indispensables pour créer une entreprise ont longtemps découragé l'initiative dans notre pays. Le "centre de formalités" installé le plus souvent dans une chambre de commerce et d'industrie ou de métiers, constitue un progrès considérable;

Mais il s'en faut encore de beaucoup que le dispositif soit parfait : il peut faire l'objet de certaines améliorations.

- la simplification des formalités et l'accélération des remboursements des dépenses de maladie par la Sécurité Sociale constituent aussi un progrès notable. Les feuilles de maladie, fournies par les praticiens, évitant la demande de renseignements redondants, sont simples à remplir. Les délais de remboursement ont été très nettement raccourcis.

- plus récemment, sous l'impulsion de l'actuel gouvernement, les formalités que les demandeurs d'emploi doivent remplir ont été réunies, à titre expérimental, dans un guichet unique, situé à l'ASSEDIC, laquelle se charge de transmettre les informations à l'ANPE concernée.

Malgré ces progrès, dont il convient de saluer les promoteurs, le chantier demeure considérable. D'autant plus considérable que l'effort de simplification se heurte à de fortes résistances dont nos contemporains, qui pourtant en sont les premiers responsables, n'ont pas toujours conscience.

Il ne faut, en effet, pas se cacher les difficultés considérables que rencontre le projet de simplification des relations entre l'administration et l'administré.

Il n'est pas rare de mettre en cause le "conservatisme" de fonctionnaires qui veulent défendre leur "pré carré" et conserver un semblant de pouvoir.

C'est vrai, tout particulièrement dans les administrations centrales, non pas au plus haut niveau de la hiérarchie, mais à des niveaux intermédiaires encore assez agissants pour pouvoir bloquer le mécanisme administratif ou y apporter un surcroît de complexité.

On ne pourra remédier à cet état de fait que par une plus grande déconcentration ; les administrations centrales devront réduire leurs fonctions à la préparation et à l'évaluation des politiques, laissant aux administrations déconcentrées le soin de décider le meilleur moyen de les appliquer. Mais nous y reviendrons ultérieurement.

Cependant, il faut être conscient que les administrés eux-mêmes, sont bien souvent demandeurs d'un surcroît de réglementation.

Cela tient à la fois des habitudes bien françaises et à quelques tendances lourdes de notre époque.

## **- des habitudes bien françaises :**

### **1. Il y a d'abord l'esprit corporatiste.**

La loi Le Chapelier du 2 mars 1791 avait eu beau abolir les maîtrises, jurandes, règlements divers qui entravaient sous l'Ancien Régime, la liberté du commerce et de l'industrie, les règles corporatives n'ont cessé depuis lors de poursuivre un lent travail de reconstitution. Les professions réglementées (dont le Rapport Rueff-Armand de 1959 avait fait un inventaire dans le but jamais atteint de les abolir) abondent aujourd'hui : il y a bien sûr les professions libérales mais aussi beaucoup de professions artisanales ou commerciales.

Or ce sont les membres de ces professions qui sont les premiers à demander une réglementation ou à vouloir maintenir celle qui existe. On doit voir dans cette attitude, non seulement un réflexe malthusien, qui vise à limiter le nombre des installations de nouveaux confrères mais aussi un souci de reconnaissance, de respectabilité, que, dans la mentalité française, une autorisation administrative est supposée conférer.

## **2. L'abus des décisions prises en commission ou après avis d'une commission**

Une partie importante des régimes d'autorisation accordée à l'échelon central ou plus encore à l'échelon déconcentré sont soumis soit à l'avis, soit à l'avis conforme d'une commission composée quelquefois d'élus, de personnalités extérieures à l'administration, mais le plus souvent de fonctionnaires représentant leurs services respectifs.

Ils s'agit là d'une pratique bien française : notre pays aime à l'évidence les réunions. Jules César notait déjà ce trait de caractère chez nos ancêtres les Gaulois.

Justifiée dans certains cas, cette pratique n'en présente pas moins de nombreux inconvénients :

- elle multiplie les blocages : les membres de la Commission finissent par bien se connaître et la simple courtoisie les conduit souvent à décider selon la règle de l'unanimité et un seul opposant fait entraîner le rejet de la demande (ce n'est pas le cas partout : le vote à la majorité et à scrutin secret est de règle à la CDUC).

Le même esprit unanimiste et non contrariant conduit, quand seul l'avis de la commission est requis, l'autorité en charge de la décision à suivre systématiquement l'avis de la commission.

- elle dilue la responsabilité : rien de plus anonyme en effet que le refus d'une commission dont les délibérations sont tenues secrètes.

- elle consomme beaucoup de temps. Certaines commissions sont très nombreuses : on a vu l'orientation d'un enfant handicapé discutée par une commission départementale d'éducation spéciale à laquelle assistaient près de 40 membres ! Or le temps d'un fonctionnaire coûte cher. Celui des non-fonctionnaires aussi. Le coût de fonctionnement, jamais calculé, de ces commissions est élevé. D'autant plus que la plupart des membres n'y jouent qu'un rôle passif, les propositions préparées par le rapporteur -et en fait le service qui assure le secrétariat de la commission- étant suivies dans plus de 90 % des cas.

La multiplication de ces instances fait que certains fonctionnaires sont introuvables à leur bureau, ce qui constitue aussi une difficulté pour l'administré qui a affaire à eux.



- surtout le système des commissions retarde les décisions. Ces commissions ne peuvent bien évidemment se réunir en session continue. Afin de ne pas déranger leurs membres pour rien, l'usage, à moins que la loi n'en dispose autrement, est d'attendre qu'il y ait suffisamment de demandes pour nourrir l'ordre du jour. Si un dossier manque le "train" d'une session, il lui faudra attendre la suivante. Quand une décision est soumise à l'avis non pas d'une mais de plusieurs commissions, les délais peuvent être très longs.

### **3. La procédure parlementaire peut être quelquefois un facteur de complication des textes**

On sait en effet que dans le système français, malgré les récentes réformes entreprises pendant la présente législature, l'initiative parlementaire se trouve bridée par la maîtrise que le gouvernement a sur l'ordre du jour : très peu de lois d'initiative parlementaire sont mises en discussion par le Parlement. Il n'en est pas de même en matière d'amendements. Certains textes (par exemple la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, n° 93-1313 du 20 décembre 1993) ont donné lieu à plus de 1 000 amendements. L'adjonction d'amendements nombreux aboutit quelquefois à alléger les textes mais le plus souvent à les rendre plus complexes.

### **4. Le rôle particulier joué par le ministère des finances dans les circuits de décision.**

Il est fréquent que voulant mener une politique volontariste pour soutenir tel ou tel secteur, telle ou telle catégorie, un Gouvernement soit amené à prendre des mesures qui semblent simples et claires.

Mais il est tout aussi fréquent que l'Administration en général, et celle des Finances en particulier, afin "d'économiser les deniers de l'Etat" ou de "cibler" l'aide, multiplie à l'infini des conditions restrictives qui diminuent d'autant le champ d'application de ces mesures et demande des dossiers d'une telle complexité que les éventuels bénéficiaires sont découragés de les remplir, à tel point que la politique volontariste est vidée de toute sa substance.

Le Rapport présenté au nom du Conseil Economique et Social par Mme de Gaulle-Anthonioz les 11 et 12 juillet 1995, intitulé « Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté » fait état d'une étude du CREDOC montrant que beaucoup de prestations sociales précisément destinées aux plus démunis ne sont pas utilisées par ces derniers en raison de la trop grande complexité des dossiers qu'il leur faut présenter. Dans bien des cas, la complexité administrative constitue elle-même un facteur d'exclusion.

On fera la même observation pour les aides aux entreprises. La manière dont l'aide à l'industrie située en zone rurale (AIZR), instituée en 1991, fut vidée de

sa substance par le ministère des finances, jusqu'à ne pratiquement jamais voir le jour, est à cet égard instructive.

Un des effets de cette attitude est, par exemple, que les bénéficiaires de prestations familiales doivent fournir un certificat d'imposition.

**Pourquoi n'est-ce pas à l'Administration fiscale de fournir directement à l'Organisme social cette pièce chaque fois que le revenu est inférieur au plafond, au lieu d'obliger le prestataire à demander lui-même cette pièce pour la retransmettre ?**

### **- Certaines tendances lourdes de notre époque :**

Il faut compter parmi ces tendances lourdes aussi bien certaines aspirations fondamentales de nos concitoyens que le souci de protéger les libertés. La donne européenne et la décentralisation ont, quant à elles, des effets plus ambigus.

### **1. Certaines aspirations fondamentales de nos concitoyens poussent l'Etat à réglementer**

#### **a) Protéger l'environnement.**

Comment protéger l'environnement sinon en multipliant les réglementations, et en particulier en développant ou en rendant plus stricts les régimes d'autorisation ? Il peut s'agir de régimes déjà anciens comme celui des carrières (renforcé par la loi n° 93-3 du 4 janvier 1993), des sites (renforcé et étendu par la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993) ou des installations classées (renforcée par la loi n° 92-651 du 13 juillet 1992) ou bien de régimes plus récents comme ceux qui ont été institués par la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992, la loi sur le bruit n° 92-1444 du 31 décembre 1992 ou la toute récente loi n° 623-1996 du 18 décembre 1996 sur la qualité de l'air.

#### **b) Protéger la sécurité :**

- La Sécurité routière : comment rester insensible devant l'hécatombe qui, chaque année, endeuille notre pays, d'où la tendance à appliquer une réglementation de plus en plus stricte, sur les véhicules (contrôles techniques institués en 1992 pour les véhicules de plus de 4 ans d'âge), sur les conducteurs (taux d'alcoolémie, jeunes conducteurs, visites médicales pour certaines catégories de permis de conduire).

- La Sécurité de santé : l'affaire du sang contaminé a généré une réglementation, bien compréhensible, de la mise sur le marché des produits sanguins.

La dérive de certaines pratiques a obligé le législateur, par la loi sur la bioéthique à mieux contrôler les transplantations d'organes.

La nécessité économique a engendré le livret médical, qui est loin, pour les médecins, d'être une simplification administrative mais qui, tout en permettant de suivre la vie médicale de l'Assuré Social, devrait limiter les dérives médicamenteuses.

La surveillance de la qualité alimentaire ; une grande loi est actuellement en préparation à ce sujet : même si elle est nécessaire, il faudra veiller à ce qu'elle ne démultiplie pas les tracasseries administratives, qui paralysent et qui sont trop souvent contournées donc inefficaces sinon dangereuses.

Je citerai aussi pour mémoire l'exigence de certains pays (souvent plus exigeants pour les autres que pour eux-mêmes) en matière d'importation de produits alimentaires, la réglementation communautaire fluctuante et évolutive rendant souvent caduque la mise en conformité dès lors qu'elle est réalisée.

### c) Protéger l'homme dans son travail.

- Protéger les conditions de travail mais aussi le statut des travailleurs, c'est tout le grand débat qui est lancé actuellement sur la flexibilité. Certes, la réglementation sur les conditions de travail doit toujours être stricte et étroitement surveillée : un grand pays comme la France ne peut permettre aucun laisser-aller dans ce secteur et il doit au contraire s'élever contre les conditions souvent inhumaines imposées dans certains pays à certains travailleurs, la mondialisation de l'économie devant respecter l'homme. Par contre l'évolution de notre société ne peut qu'engendrer une évolution du statut du travail adapté aux nouvelles technologies mais aussi à notre mode de vie. En la matière, il faudra définir des butoirs mais à l'intérieur de ces butoirs aller vers une plus grande souplesse.

## **2. Le souci de protéger les libertés fondamentales interdit à l'administration certaines facilités qui pourraient simplifier sa tâche.**

Ainsi la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés soumet à un contrôle strict les fichiers administratifs. Pour des raisons compréhensives, les différentes administrations n'ont généralement pas la possibilité de croiser les informations qu'elles possèdent, ce qui a, entre autres conséquences, pour effet de multiplier les demandes d'information redondantes adressées aux administrés.

Il est encore trop tôt pour dire quels seront les effets de la nouvelle directive européenne n° 95/46/CE du 24 octobre 1995 "relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données". Elle semble moins stricte que la loi française actuelle mais s'inspire cependant de la même philosophie de protection de la personne.

### **3. La donne européenne a, globalement, des effets ambigus sur la complexité administrative.**

Si la réglementation venue de "Bruxelles" n'a pas toujours bonne presse dans l'opinion, c'est d'abord en matière agricole. C'est un fait que la réforme de la Politique Agricole Commune de 1992, en introduisant le régime des jachères obligatoires, en substituant, pour partie, une rémunération par les primes à une rémunération par les prix, a eu pour effet d'accroître la part du secteur administré dans l'agriculture, même si le ministère de l'Agriculture vient de simplifier les formalités d'obtention des aides compensatrices aux cultures arables, mesure qui devrait aboutir à la suppression de 500 000 formulaires administratifs par an.

Il faut cependant signaler que certaines politiques ont eu un effet de libéralisation, mais lorsque la liberté se substitue au monopole -ainsi en matière d'audiovisuel ou de télécommunication- elle engendre un besoin d'encadrement et donc de réglementation qui n'était pas nécessaire auparavant.

Les études menées par le Commissariat à la Réforme de l'Etat ont montré que la production de régimes nouveaux d'autorisation s'est développée en flèche à partir de 1987. Même si cette date coïncide avec la mise en place du marché unique, le fait qu'elle en soit le principal responsable n'est cependant pas démontré.

### **4. La décentralisation, qui a pour but de rapprocher l'administration des citoyens, a pu être parfois un facteur de complexité.**

Elle n'aurait dû avoir que peu d'incidence sur la complexité administrative, mais hélas, elle a trop souvent démultiplié les partenaires, un bon exemple est celui du R.M.I., entre l'instruction des dossiers menés par les C.C.A.S ou les circonscriptions d'action sociale, les décisions d'attribution prises par l'Etat, le versement du revenu par les Caisses d'Allocations Familiales et les actions d'insertion par les départements.

Il en est de même pour les travailleurs handicapés et, encore pour le moment, pour les personnes âgées, pour lesquels l'instruction des dossiers est

effectuée par la COTOREP, structure d'Etat, au demeurant très lourde, et le service de l'allocation par les départements.

Il est bien des cas, où chaque collectivité génère sa propre complexité en imposant une réglementation souvent pointilleuse pour son domaine de compétence.

Il serait nécessaire d'ailleurs d'attirer l'attention des élus locaux qui auraient mauvaise grâce à critiquer la complexité de l'administration d'Etat et à générer, eux-mêmes, la complexité de l'administration locale.

Il semble bien que la complexité de l'Etat provienne principalement de la juxtaposition de tous les textes qui viennent s'ajouter les uns aux autres, "s'empiler" les uns sur les autres, quelquefois se contrarier ou s'aggraver.

**Le premier geste significatif qui pourrait être effectué pour simplifier l'Administration serait un toilettage de tous les textes obsolètes qui encombrant certains secteurs administratifs, en commençant par le Code Général des Impôts dans lequel seuls de grands professionnels peuvent se retrouver et devant lequel l'administré est totalement désarmé, se sentant, là plus qu'ailleurs, enfermé dans un monde kafkaïen.**

Il ne faudrait pas non plus, qu'à l'occasion d'événements graves et sous la pression de l'opinion prompte à rechercher des responsables ou à mettre en cause la passivité des pouvoirs publics, on complexifie à l'extrême la réglementation pour se donner bonne conscience alors qu'au contraire, c'est souvent parce que la réglementation était déjà complexe qu'elle n'a pu être valablement appliquée.

Depuis la tragédie du "Cinq-Sept" jusqu'à celle de Furiani, on n'a cessé d'amplifier la réglementation sécuritaire, à tel point que les prescriptions d'une commission de sécurité sur un permis de construire sont très souvent obsolètes lors de la réception des travaux.

Certes le sujet est sensible mais est-ce une raison pour "ouvrir le parapluie" à l'infini en sachant très bien qu'on ne pourra jamais tout prévoir.

Il est vrai que la jurisprudence des tribunaux a de plus en plus tendance à étendre le champ de la "responsabilité passive", ce que les théologiens auraient appelé le "pêché par omission".

Il est vrai aussi que dans notre société, chacun revendique de plus en plus ses droits et oublie de plus en plus ses devoirs, ce qui oblige la puissance publique à édicter des règlements de plus en plus "pointus" pour compenser l'amnésie des administrés quant à leurs devoirs.

Peut-être vaudrait-il mieux pour le gouvernement prendre moins de mesures mais être moins restrictif dans leur application. L'idée de "ciblage", de "calibrage" est, on le sait, à la mode dans l'administration. Mais aller trop loin dans ce sens est dans bien des cas le meilleur moyen de manquer la cible, de faire perdre tout impact à une mesure. Face à la crise de crédibilité que traversent les politiques publiques, il se peut que seules des mesures simples, claires et massives et donc moins complexes sur le plan administratif, soient les seules à être encore efficaces.

Ainsi les obstacles à la simplification de l'administration, qu'ils soient suscités par les exigences nouvelles des citoyens ou par certaines habitudes françaises sont bien réels. On ne les a évoqués que pour prendre une pleine mesure de la difficulté. Ces obstacles en aucun cas, en effet, ne sauraient nous décourager d'agir, bien au contraire.

La simplification administrative est devenue une nécessité, elle doit permettre à l'administré de retrouver la confiance dans la puissance publique et à travers elle, dans l'Etat et dans ceux qui le représentent.

***- La simplification administrative est une aspiration prépondérante des Français :***

Tout parlementaire qui effectue régulièrement ses permanences en est persuadé. Que de femmes, que d'hommes viennent trouver le parlementaire pour qu'il soit l'intermédiaire, l'interface entre eux et l'administration pour des dossiers souvent très simples mais pour lesquels les formulaires sont incompréhensibles, parce qu'on leur demande «x» fois le même papier, parce que comme la boule de billard, de bande en bande, on les renvoie d'organisme en organisme, alors qu'une lettre ou un appel téléphonique du Parlementaire suffit à solutionner le problème...

L'enquête SOFRES-FIGARO Magazine des 23 et 26 avril 1996 fait apparaître que pour 72 % des français, une réforme de l'Etat est urgente.

Il est demandé que l'administration réponde systématiquement à tous les courriers, que soient créés des organismes polyvalents susceptibles de faciliter les demandes administratives, et si la compétence et l'honnêteté des fonctionnaires ne sont pas mises en doute, on leur reproche leur manque du sens de l'accueil et leur lenteur à traiter les dossiers.

***- La simplification administrative est indispensable pour libérer l'initiative économique.***

Tous les responsables économiques rencontrés ont été unanimes à souligner que, malgré les encouragements dont fait l'objet, depuis 20 ans, le créateur d'entreprises, la création d'entreprises en France s'assimile à la course d'obstacle transformée en marathon ; ils ont été unanimes pour réclamer moins d'aides financières et une plus grande limpidité des formalités administratives. Le

guichet unique est une réalisation qui va dans le bon sens mais qui mérite d'être bonifiée.

Il a été constaté, dans les secteurs économiques, un accroissement de la complexité frappant en priorité le producteur par rapport au citoyen.

En effet, la plupart des réglementations concernant la législation fiscale, les droits des salariés, la sécurité, l'environnement frappent de plein fouet l'entreprise.

Un exemple typique est celui de l'évolution comparée du contrat de mariage et du contrat de travail. Le premier, pratiquement obligatoire il y a encore quelques décennies, est devenu de moins en moins contraignant et de plus en plus facile à rompre. Le second, informel et facultatif au début du siècle, est aujourd'hui non seulement obligatoire mais de plus en plus contraignant et difficile à rompre.

Si l'individu s'émancipe, l'entrepreneur est enfermé dans des rets de plus en plus serrés et le fossé se creuse entre les grandes entreprises qui ont les moyens de gérer cette complexité et les responsables des petites et moyennes entreprises, les artisans, les commerçants, d'autant plus que ces derniers, il n'y a pas si longtemps encore, étaient 80 % à n'avoir que le certificat d'études et à souffrir d'un certain complexe face aux fonctionnaires « instruits ».

#### ***- La simplification administrative peut aider à combattre l'exclusion.***

Le rapport cité plus haut démontre que les premières victimes de la complexité administrative sont les « exclus » ; certains, même, sont devenus « exclus » à cause de la complexité administrative, broyés par une réglementation qu'ils ne comprennent pas ou qu'on se garde de leur expliquer. L'Etat ne pose pas suffisamment de butoirs en amont et sanctionne trop en aval.

Peut-on continuer à laisser contracter des emprunts qui, additionnés, dépassent souvent les deux tiers du revenu d'un ménage et laisser vendre au quart de sa valeur la maison qu'il continuera à payer pendant des années pour couvrir les intérêts de retard, les pénalités et autres frais ?

Les personnes en difficulté ont souvent du mal à faire valoir leurs droits, tels qu'ils découlent de politiques de lutte contre l'exclusion : l'inscription à la sécurité sociale, l'obtention du minimum vieillesse, la reconnaissance d'un handicap, l'obtention du RMI, celle des prestations familiales ou de l'allocation logement exigent des démarches complexes rendues particulièrement ardues quand on n'a pas de domicile fixe. Même si des assistantes sociales dévouées aident ceux qui se trouvent dans cette situation à remplir les formalités nécessaires, c'est un fait que beaucoup ne jouissent pas des avantages auxquels ils pourraient prétendre faute d'être à même de remplir le minimum de formalités indispensables.

Et quant à ceux qui y arrivent, ils tombent rapidement dans une sorte de dépendance vis à vis des exigences jamais assouvies des administrations sociales qui constitue une des dimensions de la condition d'assisté.

Certaines procédures qui concernent ce public sont extrêmement lourdes. Les expulsions locatives, rarement effectives, ont cependant un coût administratif considérable : ne serait-il pas plus simple d'inclure une garantie de logement dans le RMI (et donc, le cas échéant, de percevoir les loyers sur celui-ci) ?

La situation paraît particulièrement démoralisante aux jeunes qui connaissent des difficultés d'insertion.

### ***- La simplification administrative, source d'économie pour l'Etat.***

Le temps, c'est de l'argent...

Cela est vrai pour le citoyen : nul ne comptabilise le temps qu'il passe en formalités diverses, ne serait-ce que par l'absentéisme au travail.

Cela est vrai pour l'entrepreneur. Le Cosiform (le Comité pour la simplification des formalités) évalue à 3 % du P.I.B. le poids des formalités exigées aux entreprises par les administrations ; ce comité estime que le coût du temps passé par les entrepreneurs et leurs services à seulement remplir les formulaires exigés par les administrations, représente de 30 à 50 milliards de francs par an.

Beau sujet de méditation à un moment où on cherche à alléger les charges des entreprises.

Cela est d'autant plus vrai pour l'Etat.

Tout ce qui pourra simplifier l'administration se traduira par un gain de temps pour les fonctionnaires et donc la possibilité, sans surcharge de travail, de réduire le personnel des grandes administrations afin d'économiser les deniers de l'Etat.

L'observation montre que le secteur tertiaire -et singulièrement le tertiaire administratif- est moins propice que le secteur productif aux gains de productivité. L'informatisation n'a pas à cet égard rempli les promesses sur lesquelles certains comptaient. Seule la simplification -et si possible la réduction- des procédures est à même de réaliser des gains substantiels « d'heures-fonctionnaire ». Il ne serait que trop normal que les agents de l'Etat profitent, comme cela a été le cas dans d'autres secteurs, des gains ainsi réalisés.

Ces quatre raisons majeures font de la réforme de l'Etat et particulièrement de la simplification des formalités administratives une urgence.



Compte-tenu de l'ampleur du sujet, le présent rapport se concentrera sur deux domaines :

- l'amélioration des relations entre l'administration de l'Etat et le public et particulièrement la simplification des régimes d'autorisation
- l'amélioration des relations entre l'administration de l'Etat et les collectivités locales, en recherchant pour ce faire la meilleure adaptation des structures de l'Etat déconcentré, particulièrement du point de vue du département.

Ce sera là l'objet des deux chapitres qui suivent.

## CHAPITRE I

### LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

Lorsque les conclusions de cette mission seront remises à M. le Premier Ministre, le projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public sera en cours de discussion au Parlement.

Le titre I de ce projet traite du régime des décisions administratives. Le régime normal actuel est celui de l'autorisation préalable quasi systématique : il en a été recensées plus de 4 200 et encore cette liste n'est certainement pas exhaustive. Il sera transformé chaque fois que possible, en régime de déclaration simple ou assorti d'une autorisation implicite passé un certain délai, en général de deux mois, faute de réponse de l'administration.

Le Parlement apportera les amendements qu'il jugera nécessaire à l'amélioration de ce texte. Cependant, pour qu'il prenne toute son ampleur, c'est tout un état d'esprit qu'il va falloir changer :

- **changer l'état d'esprit de l'élus** ; nous avons vu plus haut la boulimie des parlementaires à déposer des amendements qui complexifient à l'extrême des textes qui, à l'origine, étaient relativement simples

- **changer l'état d'esprit du fonctionnaire** auquel on va demander d'expédier des dossiers avec célérité

- **changer l'état d'esprit de l'administré** qui « râle » toujours contre les lenteurs de l'administration mais qui est tranquilisé lorsqu'il est en possession d'un sacro-saint bout de papier revêtu d'une signature illisible et d'un cachet.

La simplification des régimes d'autorisation restera indissociable, dans son principe, de toute une série d'autres mesures tendant à une meilleure information du public, une meilleure formation des fonctionnaires, une meilleure circulation de l'information entre les administrations.

L'effort de simplification n'aura qu'un effet limité si l'on ne va pas en même temps aux sources de la complexité et si l'on n'agit pas en amont afin de contrôler les processus qui génèrent la complexité administrative. C'est même toute

l'administration de l'Etat qui doit entrer dans un processus permanent d'examen critique de son mode de fonctionnement.

Le Gouvernement a entrepris un effort important de simplification des nombreux régimes d'autorisation existant en France. 290 mesures de simplifications portant sur l'ensemble des Ministères, arrêtées lors des réunions interministérielles des 18 juillet, 10 et 11 octobre 1996 ont été examinées au niveau interministériel le 4 décembre 1996.

Tout en saluant l'importance de cet effort, on notera que :

- 290 mesures sur un total de 4 129 régimes recensés : le rapprochement de ces chiffres montre que l'effort doit être poursuivi, même si seulement 60 % des 4 129 régimes correspondent à des régimes d'autorisation proprement dits.

- La majorité des mesures de simplifications décidées concerne des régimes au caractère très technique ne touche donc qu'un public limité et ne sera pas palpable pour l'ensemble des citoyens.

- Il s'agit pour la plupart de régimes gérés par l'administration centrale. Or ce sont les régimes d'autorisation déconcentrés qui touchent le plus large public.

- Une bonne partie des régimes d'autorisations abolis ou simplifiés ont été institués au cours des 15 dernières années : par exemple, l'autorisation de pisciculture pour les enclos créés avant 1986, qui fait partie des régimes abolis, a été instituée par un décret du 15 octobre 1993.

- L'effort de simplification doit être amplifié et cette simplification doit être recherchée afin d'abolir nombre de mesures tatillonnes, souvent inefficaces, ne pouvant, pour la plupart, être traitées par l'administration mais qui donnent de celle-ci une image kafkaïenne.

Bien entendu, il n'a pu en être mené un recensement exhaustif mais on peut citer quelques exemples qui donneront une idée de la nature et de l'ampleur de la tâche :

- \* l'autorisation de transport de gibiers vivants
- \* l'autorisation de vente de gibiers en dehors des périodes de chasse
- \* les autorisations d'organiser certaines activités ou compétitions sportives
- \* l'agrément des associations habilitées à exercer les droits de la partie civile
- \* les procédures de vérification des taximètres
- \* l'ensemble des régimes d'agrément relatifs aux cérémonies funéraires

- \* l'autorisation ou déclaration de mise en exploitation des terres agricoles
- \* l'agrément des auto-écoles
- \* l'autorisation d'utiliser la grenouille rousse à des fins de reproduction
- \* l'autorisation pour un huissier de justice de fixer son habitation dans une autre commune que celle où est situé son office

Sans insister outre mesure sur la manière de simplifier le régime d'autorisation préalable puisque le principe en a été acté par le projet de loi déposé devant le Parlement, il est bon de rappeler succinctement les pistes possibles et d'autre part, d'énumérer les précautions qu'il sera nécessaire de prendre :

### **A -Les méthodes de simplification**

- La suppression d'un régime d'autorisation ne signifie pas, contrairement à ce que beaucoup de nos concitoyens imaginent la fin de l'état de droit. Il existe en effet bien d'autres moyens que le régime de l'autorisation préalable pour réglementer une activité. Il suffit, dans bien des cas, d'édicter une réglementation claire et simple : nul n'étant supposé ignorer la loi, on peut supposer que les administrés s'y conformeront d'eux-mêmes. Si tel n'était pas le cas, des sanctions administratives ou judiciaires devraient suffire à les remettre dans le droit chemin. Cela doit être la règle générale dans les activités les plus courantes.

Mais il est vrai que la société française n'est pas une « société de confiance » : l'autorisation préalable apparaît, en particulier en matière économique, à la fois comme une garantie pour le public et une protection pour le citoyen ou le professionnel concerné.

Une autorisation en bonne et due forme « sécurise ». Cela est dit plus haut.

Il faut en ce domaine comme en d'autres, et cela a déjà été noté, que nous révisions nos réflexes et que nous sachions, chaque fois que cela est envisageable, passer à un système de « confiance » a priori, à même d'économiser du temps aux administrés et aux agents publics.

- Dans le cas où l'administration n'a qu'un besoin d'information sur l'évolution de tel ou tel secteur, ne serait-ce que pour des raisons fiscales ou statistiques le régime d'autorisation doit être systématiquement transformé en régime de déclaration simple.

- Enfin tous les régimes actuels d'autorisations délivrées de manière systématique et n'ayant d'autre but que la publicité à l'égard des tiers devront être transformés en un régime de déclaration avec autorisation implicite passé un certain délai qu'il semble être raisonnable de fixer à deux mois.

Ce système présente l'avantage d'obliger l'administration à réagir vite et empêcher les administrés de subir les conséquences de la lenteur ou des insuffisances des services chargés d'examiner la demande. Les administrés pourront aussi connaître à l'avance le délai maximum qui court pour tel ou tel dossier.

Certes le régime de l'accord tacite peut réserver des effets pervers. Il ne faut pas les cacher.

- Paresse de l'administration qui préférera attendre l'extinction du délai plutôt que de notifier une réponse positive à l'intérieur du délai imparti.

- Passivité de l'administration laissant supposer, dans certains dossiers litigieux, qu'un accord tacite est l'effet d'une négligence et non d'un choix délibéré.

- Difficultés, en cas d'épidémie dans le personnel, d'examiner les dossiers dans les délais impartis et donc risque de laisser passer des accords tacites particulièrement inopportuns.

- Possibilité pour l'administration prétextant ne pas avoir le temps d'examiner certains dossiers à fond, de prendre des décisions conservatoires de refus.

Mais il y a toujours un choix à faire. On connaît les inconvénients du régime actuel ; celui de l'accord tacite en comporte aussi un certain nombre ; il sera nécessaire de définir quelques règles simples, mais ce régime est certainement le mieux à même de simplifier les relations de l'administration avec les usagers, car le mieux à même de ne pas donner de l'administration une image répressive.

Tout doit être affaire de mesure.

## **B - Les précautions à prendre**

- L'accusé de réception de l'administration devra être généralisé.

Par le sondage SOFRES/FIGARO MAGAZINE, on a vu que les Français reprochaient à leurs administrations de ne pas répondre aux différents courriers. Il ne faut pas qu'en généralisant le système de la déclaration, on amplifie ce malaise : le remède serait pire que le mal.

- Lorsque la déclaration aura été mal orientée, l'administration réceptrice devra obligatoirement la transmettre au bon organisme et signaler la transmission à l'administré.

- Que sur chaque accusé de réception soit mentionné le nom du fonctionnaire responsable du dossier.

- Que chaque catégorie de déclaration, de déclaration avec accord tacite ou de demandes d'autorisation, soit examinée de la même manière sur l'ensemble du territoire quel que soit le fonctionnaire, ce qui implique que soit défini pour chaque catégorie un questionnaire-type d'examen que le fonctionnaire signera avant d'archiver le dossier.

Mais pour que cette simplification administrative pénètre bien dans l'esprit du public, qu'il puisse y avoir un déclic psychologique, il faut prendre simultanément et très rapidement quelques mesures chocs, il faut faire une place particulière à la libération de l'initiative économique et assortir le tout d'un environnement de petites mesures qui permettraient de faire dire aux Françaises et aux Français : il y a vraiment quelque chose de changé dans notre Administration.

## **C - Trois mesures chocs :**

### ***1) Le permis de construire***

Si la délivrance des permis de construire a été accélérée par l'instauration de la règle de l'accord tacite quand l'administration ne répond pas dans le délai (1970), ainsi que par la décentralisation qui a rapproché l'administration délivrant le permis (la mairie, dans le droit commun) du public, la procédure demeure lourde, les dossiers qu'il convient de réunir sont épais et complexes. Elle a été même récemment alourdie, certains services demandant aujourd'hui des pièces supplémentaires comme une photo du site ou une coupe du terrain.

Il faut franchir un pas supplémentaire dans la simplification en supprimant le permis de construire. Cela ne signifie nullement que les constructions n'aient plus à être conformes aux documents d'urbanisme. Mais la « police » de cette conformité sera faite par le maître d'ouvrage lui-même, dans la plupart des cas déléguée au maître d'oeuvre.

La mise en application d'une telle mesure nécessite naturellement certaines précautions :

- il faut d'abord qu'il existe des documents d'urbanisme d'une qualité et d'une clarté suffisantes. Toutes les communes n'ont pas encore un plan d'occupation des sols et celles qui en ont ne l'ont pas toujours d'un niveau suffisant pour que l'on puisse envisager de supprimer les permis de construire. Mais pourrait être arrêtée une liste par départements, de communes ayant un P.O.S. suffisamment structuré pour tenter l'expérience.

- il faut ensuite que l'administré puisse interroger l'administration sur ses droits. C'est le principe du certificat d'urbanisme. Mais les indications du certificat d'urbanisme ont actuellement une valeur précaire et révocable. Il faut conférer une plus grande force légale à ce document.

- il faut également un régime de police judiciaire suffisamment vigilant pour repérer et constater les infractions le plus en amont possible. Cela implique à la fois une reconversion des personnels compétents vers la surveillance de terrain et une meilleure sensibilisation des officiers de police judiciaire : maires, police urbaine, gendarmerie.

- il faut enfin un régime de sanctions assez dissuasif pour favoriser l'autodiscipline. Ces sanctions prendraient à la fois la forme d'amende et d'obligation. Elles devraient toucher tant le maître d'ouvrage que le maître d'oeuvre, solidairement responsables.

Or, l'expérience montre aujourd'hui, que ceux qui enfreignent les règlements relatifs au permis de construire sont faiblement sanctionnés. L'obligation de démolir demeure le plus souvent lettre morte, ce qui démontre que le régime d'autorisation préalable n'empêche pas, dans certains secteurs, la persistance de situations d'illégalité.

Nous mesurons l'audace d'une telle proposition mais rien n'empêche de l'expérimenter, dans un premier temps, sur quelques départements. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire d'aller jusqu'à la suppression totale des formalités : un régime de déclaration serait une innovation déjà substantielle, comme c'est déjà le cas en matière de travaux de façade.

De toute manière, une harmonisation des différents régimes relatifs au droit du sol : permis de construire, autorisation de défrichement, autorisation de reboisement, autorisation de création de camping, permis de démolir, autorisation d'ouvrir un dépôt de pneus ou de voitures etc..., doit être entreprise dans les meilleurs délais.

## **2) Les cartes grises**

Des progrès substantiels ont été accomplis en matière de délivrance des cartes grises : une dizaine de préfectures les délivrent déjà « en temps réel », c'est à dire sur le champ -à condition naturellement que le dossier soit complet-.

Une trentaine d'autres devraient mettre en place ce système en 1997.

Mais ne peut-on aller plus loin ? Même modernisés, les services de cartes grises sont dans les préfectures de gros consommateurs de personnels. Il nous semble que le système doit être radicalement simplifié afin d'éviter une telle déperdition d'énergie : pourquoi ne pas confier la délivrance des cartes aux constructeurs -et même aux revendeurs, s'agissant des voitures d'occasion- qui consulteraient les préfectures par ordinateur pour obtenir un numéro, comme c'est déjà le cas pour les immatriculations provisoires en WW ?

Faut-il en outre que l'administration continue de délivrer des certificats de non gage ? Cette procédure lourde -qui ne vise à prévenir qu'un très petit nombre d'infractions- constitue, les usagers de ces services le savent, une complication

substantielle. Nulle procédure de ce genre n'est prévue pour les autres biens meubles dont le commerce n'est pas moins actif. Le crédit automobile est pour les banques ou les organismes de crédit spécialisés une activité hautement lucrative : est-ce vraiment à l'administration de prendre en charge, sous la forme de la production de certificats de non-gage, la protection de cette activité ?

### **3) Le permis de chasse**

Sa simplification est, paraît-il, en bonne voie.

Il n'est certainement pas question de supprimer les permis de chasse, à la fois moyen de réguler l'activité cynégétique et de tirer des ressources non négligeables tant au profit de l'Etat que des fédérations de chasse.

De même, le fait que le permis ne puisse être délivré qu'à ceux qui auront passé avec succès certaines épreuves est incontournable.

Mais pourquoi imposer aux quelques millions de chasseurs que compte notre pays le « parcours du combattant » auquel ils sont, chaque année, astreints actuellement : achat du timbre de la fédération, assurance, visa du maire, validation par le percepteur et achat du timbre fiscal et le cas échéant adhésion à une société de chasse : au total quatre opérations en des lieux différents.

Pourquoi maintenir une procédure aussi archaïque et ne pas instaurer dès la saison prochaine un vrai guichet unique ? Et, comme nous le verrons plus loin, une administration ou un organisme chef de file qui accomplisse les formalités aux lieu et place du candidat chasseur.

Mais ces trois propositions, dans des domaines familiers au grand public, ne sauraient faire oublier qu'il y a en France pas moins de 4 200 régimes d'autorisation. C'est sur l'ensemble de ces régimes que devra porter l'effort de simplification.

## **D - Une place particulière à la libération de l'initiative économique.**

L'allègement des contraintes administratives constitue un enjeu majeur dans la bataille pour l'emploi.

On ne saurait à cet égard que saluer les efforts importants accomplis au cours des quinze dernières années pour aider la création d'entreprise depuis les débuts du centre de formalités unique en 1981 jusqu'à la loi Madelin de 1993 et aux dernières mesures présentées par Jean-Pierre RAFFARIN, Ministre de PME, du Commerce et de l'Artisanat.

Beaucoup reste à faire cependant pour alléger, non seulement les formalités de création d'entreprise mais encore les actes courants de la vie de



l'entreprise comme l'embauche, la paye, le recrutement d'apprentis, les multiples déclarations fiscales.

Nous ne saurions que redire la nécessité de :

- Simplifier l'embauche. Certes, la déclaration unique est un pas décisif fait dans la bonne direction mais le fait qu'elle doit avoir un caractère préalable, ce qui n'était pas le cas jusqu'en 1992, est absolument à revoir.

- Simplifier le bulletin de paye. Une réflexion importante est actuellement en cours à ce sujet. Il faut envisager que les organismes spécialisés (URSSAF etc...) effectuent eux-mêmes les calculs complexes de charges sociales et que ne soit laissé à la charge de l'employeur que le calcul, selon une règle simple, d'un seul chiffre global de charges sociales : qu'on ne dise pas qu'à l'ère de l'informatique on ne sache pas ramener quinze pourcentages différents en un seul et qu'on ne sache pas reconstituer des pourcentages ultérieurement ! C'est un problème de volonté. Que l'expérience soit tentée d'abord sur des entreprises de moins de 5 ou de 10 salariés pour être étendue ultérieurement.

- Que les employeurs, de moins de cinq salariés, puissent utiliser le chèque emploi-service pour toutes les embauches temporaires inférieures à 12 mois. Cette mesure faciliterait la vie de nombreux artisans et contribuerait à la lutte contre le chômage.

- Simplifier le recrutement des apprentis en instaurant là aussi une déclaration unique et un lieu unique. Le contrat d'apprentissage exige encore aujourd'hui 3 documents pour 11 destinataires. C'est manifestement beaucoup trop. Un seul document devrait suffire.

- Simplifier les déclarations fiscales des entreprises. Plus on complexifie, plus il y a de marges d'erreurs mais aussi plus il y a de possibilités de fraude.

- Alléger de manière importante la demande d'informations statistiques adressée aux entreprises. Cela est devenu insupportable.

Ces demandes devraient être labellisées et donc coordonnées par le Commissariat à la Réforme de l'Etat.

- Etendre le bénéfice du chèque service aux Associations.

Pour quelles raisons les associations qui ont souvent besoin de salariés pour une durée limitée ne peuvent-elles bénéficier du chèque service.

## **E - Un environnement de mesures plus générales**

- Comme cela a déjà été fait dans beaucoup de Mairies ou de Préfectures pour les documents les plus courants, il convient de généraliser des

fiches types, claires, indiquant les pièces nécessaires à telle ou telle déclaration ou à l'attribution de telle ou telle autorisation.

- Toutes pièces administratives nécessaires à la constitution d'un dossier doivent être demandées par l'Administration réceptrice de ce dossier aux Administrations concernées ; elles n'ont pas à être fournies par l'administré.

Pourquoi un notaire demande-t-il lui-même à la mairie concernée l'acte de naissance de son client ou à l'Administration fiscale le relevé cadastral et pourquoi l'Administration n'en ferait-elle pas autant ?

- Améliorer considérablement la circulation interne de l'information (dans les limites permises par la loi sur l'Informatique, les fichiers et les libertés) au sein des Administrations, afin de ne pas accabler l'utilisateur de demandes d'information trop souvent répétitives et redondantes.

On sait que l'Etat se présentait autrefois comme puissance publique, avant de se faire service public : de même, l'Administration n'a eu que trop tendance à reporter sur les usagers, les inconvénients de sa complexité, voire de ses dysfonctionnements. Trop souvent une Administration demande aux administrés des informations qu'en fait elle, ou une Administration voisine, possède déjà. Ce sont ces attitudes qu'il faut changer.

La complexité administrative doit être gérée à l'intérieur de l'Administration et non projetée à l'extérieur. C'est pourquoi, dès que la matière est un peu complexe, on aura recours au principe de l'Administration chef de file, appelée pour tel ou tel sujet (comme c'est déjà le cas avec le centre de formalités des entreprises) à recueillir de l'administré l'ensemble des informations nécessaires et à prendre ensuite sur elle de les diffuser aux autres Administrations concernées.

C'est ainsi qu'une déclaration de changement d'adresse unique pourrait être déclarée à La Poste, à charge pour elle de la transmettre aux principales Administrations concernées (Mairie, Préfecture, Sécurité Sociale, etc...).

- Le travail de codification en cours devra être poursuivi et accéléré : 20 codes ont été déjà publiés. Il y en a 60 au total à faire. Au rythme de 10 codes par an, l'opération pourrait être achevée à la fin du siècle. Il convient aussi de bien distinguer la codification de la révision du droit existant : la confusion des deux opérations risque de ralentir considérablement l'opération.

L'importance prise par la réglementation européenne pose un problème. Il est nécessaire de sensibiliser nos partenaires et la Commission à l'urgence d'une codification du droit européen qui faciliterait son intégration dans les codes nationaux, ce qui n'est pas le cas actuellement.

- Il convient de procéder à une révision générale des décisions administratives prises en commission ou après avis d'une commission. Selon les enquêtes menées dans certaines préfectures, il y aurait environ 350 Commissions administratives dans chaque département.

Il faut généraliser la suppression du passage en commission et le remplacer :

- \* Soit par une consultation écrite (que la télécopie peut aujourd'hui rendre extrêmement rapide).

- \* Soit par une limitation aux cas litigieux ou bien en appel, donnant ainsi un large pouvoir d'appréciation au président de la commission ou au service chargé d'en assurer le suivi.

- Généraliser le paiement par carte bancaire.

Alors que l'on peut, pratiquement sur chaque point du globe, s'acquitter d'une dette au moyen d'une carte de crédits, il est intolérable de ne pouvoir payer la cantine de ses enfants, ses impôts ou sa carte grise chez son percepteur ou sa Préfecture au moyen d'une carte bancaire.

On pourra toute l'année s'acquitter de la vignette automobile lors de l'achat d'un véhicule neuf chez son buraliste avec une carte bleue, mais cela reste impossible si on veut faire cette opération au centre des Impôts.

- Faire supprimer les répondeurs téléphoniques pendant les jours ouvrables.

Il est intolérable de se heurter en permanence lorsqu'on s'adresse à une Administration ou à un organisme parapublic, à un répondeur téléphonique, même si ce répondeur indique des plages, souvent très restreintes, d'heure d'appel.

Le service public porte bien son nom : c'est un service ; les Administrations doivent s'adapter pour rendre ce service téléphonique.

- Que tout formulaire avant d'être mis dans le public soit examiné et amendé par une commission composée d'un panel de personnes non fonctionnaires représentatif de toutes les couches de la société, qui pourrait intervenir dans le cadre d'un CERFA réactivé.

Peut-être obtiendrions nous ainsi les formulaires plus compréhensibles et peut-être en éviter un certain nombre totalement inutiles.

Certaines mesures devront être accompagnées d'un réel effort de pédagogie vers les fonctionnaires et de prévention de la complexité administrative.

## **F - Une meilleure responsabilisation des fonctionnaires.**

Les démarches de qualité entreprises dans beaucoup d'Administrations doivent être poursuivies, voire généralisées.

Peut-être faudrait-il dans le même esprit relancer les « cercles de qualité » qui présentent l'avantage supplémentaire d'associer les fonctionnaires de rang modeste à l'innovation. L'expérience montre qu'il y a des dysfonctionnements qu'ils sont seuls à connaître et à pouvoir signaler ; il convient aussi de leur ouvrir un large droit de proposition. Beaucoup de nos interlocuteurs ont noté que la réforme de l'Etat en cours était conduite sans que les fonctionnaires d'exécution y soient suffisamment associés. Il faut redresser cette anomalie.

Il faut donner à tous les fonctionnaires en relation avec le public une formation adéquate et très poussée.

Il faut que ces fonctionnaires soient notés, en partie, sur leurs qualités d'accueil.

Il faut bien naturellement, veiller à ce que chaque fonctionnaire porte son nom lisible pour le public avec lequel il est en relation.

Il est possible également que, sous certaines conditions, une fiche d'appréciation d'accueil soit remise à la personne qui a été en relation directe avec une Administration.

## **G - La prévention de la complexité administrative**

### ***1) Agir sur les causes de la complexité***

- Il n'est naturellement pas facile d'agir sur celles qui résultent d'une demande du public, comme cela semble être le cas en matière d'environnement ou de sécurité.

On veut prescrire une autodiscipline du gouvernement et des responsables politiques en général - auxquels il serait demandé de ne pas réagir systématiquement par un surcroît de réglementation à de telles demandes, particulièrement fortes en cas de crise ou d'accident spectaculaire. De même on ne peut que souhaiter que les Ministres cessent de mesurer leur efficacité en termes de textes produits - surtout si ces textes créent de nouveaux régimes d'autorisation.

- Plus en amont, il convient aussi d'éduquer l'opinion et d'abord ceux qui la forment : la presse qui ne devrait pas alimenter cette demande de mesures

réglementaires ; les associations en particulier les associations de défense de l'environnement qu'une pédagogie adéquate devrait convaincre que la réglementation n'est pas le maître mot de la protection de l'environnement ; d'autres mesures peuvent avoir le même effet : information, éducation, etc.

- L'autodiscipline du gouvernement en matière de production de textes devrait lui permettre d'être plus exigeant vis à vis du ministère des finances afin que les mesures prises ne voient pas leur impact affaibli par de multiples restrictions qui ont, chaque fois pour effet de compliquer les procédures. Un gouvernement multipliant indûment les effets d'annonce qui ne sont suivis que par des mesures « cosmétiques » vidées de leur substance par la direction du budget affaiblit son crédit. Face à la crise de crédibilité que rencontre l'autorité publique, il est probable que seules les mesures massives auront un impact significatif sur l'opinion.

- Exercer une vigilance accrue en amont des textes d'origine européenne afin de veiller à ce qu'ils n'entraînent pas une complication de la réglementation nationale. Nos partenaires devraient pouvoir être sensibilisés à cet argument. Encore faut-il que les organes qui, en France, ont la charge de gérer ces questions - et en premier lieu le SGCI - le soient aussi.

- Généraliser au sein de l'Administration les « études d'impact » faisant apparaître pour toute mesure proposée son coût en termes « d'heures-fonctionnaires ».

- Cette pratique, s'agissant du domaine de la loi, pourrait donner lieu au Parlement à une interprétation élargie de la clause d'irrecevabilité des amendements au titre de l'article 40 de la Constitution.

Cela implique naturellement que tant au sein de l'appareil gouvernemental que du Parlement, l'expertise en ce domaine, encore embryonnaire, soit développée, dans la lignée de la Circulaire du Premier Ministre du 21 novembre 1995.

Il serait sans doute préférable de confier cette expertise à un organe spécialisé afin de la rendre à la fois plus technique et plus neutre par rapport aux stratégies propres des différentes administrations.

Les Parlementaires eux-mêmes devraient être plus attentifs à ne pas introduire d'amendements créant de nouveaux régimes d'autorisation ou compliquant la législation.

## ***2) Instituer un processus permanent d'examen critique et de réforme de l'Administration.***

Il importe aussi que l'Administration développe en son sein une réflexion critique permanente et se dote d'un réflexe de simplification. Cela signifie donc que certains organes voient leur responsabilité accrue dans ce domaine. Naturellement les corps d'inspection ne sauraient être étrangers à cette mission.

Mais ils sont souvent trop loin du terrain et ce n'est d'ailleurs pas leur vocation principale. Il faut que cette fonction de vigie soit assurée par des hommes proches, par leur position ou leur rôle, des préoccupations quotidiennes des citoyens.

Nous proposons d'élargir dans ce sens les responsabilités des Sous-Préfets d'un côté, des Parlementaires de l'autre.

### **- Donner un rôle spécial aux sous-préfets.**

Dans le chapitre II ci-après, nous proposons de donner aux Sous-Préfets, un rôle transversal sur l'ensemble du département au lieu de les cantonner territorialement sur un arrondissement.

Il est inadmissible de gâcher autant de matière grise avec ces femmes et ces hommes, souvent en début de carrière, sous-employés d'une manière indécente.

La décentralisation les a, jusqu'à un certain point, privés du rôle d'initiative et de coordination qu'ils pouvaient avoir à l'égard des collectivités locales, régions et départements jouant un rôle croissant dans ce domaine.

Sans revenir sur leur rôle traditionnel de représentants de l'Etat dans l'arrondissement - et donc de collaborateurs du préfet -, nous proposons d'en faire des sortes d'inspecteurs de l'Administration en mission sur le terrain. Il leur serait demandé, non seulement d'appliquer les procédures, mais aussi d'exercer leur sens critique, en partant du point de vue du citoyen, sur ces procédures : celles de l'Etat, mais aussi celles des autres Administrations : établissements publics, collectivités locales (dont ils ont à connaître par le contrôle de légalité) afin d'en repérer les anomalies et de faire, au besoin des propositions d'amélioration.

- Cela implique que leur fonction de médiation soit développée. Elle existe déjà, par exemple quand ils ont connaissance de la plainte de tel ou tel administré ou de telle entreprise ayant à débrouiller un problème complexe. Mais pourquoi ne pas aller plus loin et ne pas en faire les correspondants naturels du Médiateur ? Les correspondants existants sont très en dessous de leur rôle et d'ailleurs peu connus du grand public. Ils ont rarement l'autorité nécessaire à la solution de certains problèmes. Un Sous-Préfet dans un département pourrait jouer le rôle de plaque d'aiguillage des administrés qui ne savent à qui s'adresser. Dans ce cas de figure, les problèmes simples seraient réglés par leurs collaborateurs ; ils se réserveraient les problèmes les plus ardues. Le fait qu'il leur soit demandé depuis plusieurs années d'aider les entreprises et aussi de s'impliquer dans les problèmes d'exclusion les rapproche naturellement des publics les plus demandeurs d'une simplification administrative et éviterait que bien des dossiers ne remontent au médiateur national.

- Il faut aussi qu'ils puissent faire profiter l'Etat dans son ensemble de leur expérience. Pourquoi, à partir de leur expérience de terrain ne seraient-ils pas invités à rédiger, très librement, un rapport annuel notant les anomalies les plus

criantes dont ils auront eu connaissance et faisant le cas échéant des propositions de simplification.

Ces rapports seraient adressés au Commissariat à la Réforme de l'Etat (ou éventuellement à l'Inspection Générale de l'Administration). La synthèse de ces rapports - enrichie d'autres données - donnerait lieu à un rapport annuel sur le fonctionnement des Administrations publiques, un peu analogue au rapport de la Cour des Comptes qui serait adressé au Premier Ministre et qui stimulerait l'effort de simplification des procédures.

### **- Elargir le pouvoir de proposition des parlementaires en matière réglementaire.**

L'expérience montre qu'on ne viendra pas à bout du maquis administratif s'il n'est pas attaqué sur plusieurs fronts en même temps.

Le médiateur par excellence entre le citoyen et l'Etat, c'est le parlementaire et singulièrement le député élu au suffrage universel direct.

Tous les parlementaires le savent, on l'a rappelé plus haut, tous les contacts qu'ils ont dans leurs permanences ou leurs visites sur le terrain les amènent à toucher du doigt de nombreuses anomalies administratives. Le plus souvent, ces anomalies ne sont pas du domaine de la loi, mais du règlement. La Constitution de 1958, dans son article 34, a, pour des raisons tout à fait légitimes, circonscrit le pouvoir du Parlement aux questions essentielles. Il y avait là une volonté de moderniser le contrôle parlementaire et de renforcer l'Etat, sur laquelle il n'est pas question de revenir (même si la pratique du Parlement montre son incursion, répétée dans le domaine réglementaire). On se trouve par là confronté à une lacune : le pouvoir réglementaire autonome, désormais très large, fonctionne pratiquement sans contrôle autre que juridictionnel (c'est a fortiori le cas dans les matières qui sont désormais de compétence communautaire). Certains bureaux tout-puissants n'ont dès lors que trop tendance à produire à longueur d'année de la réglementation sans vrai « retour d'expérience du terrain ». Cette situation alimente un malaise que nous ne connaissons que trop à l'heure actuelle : le sentiment qu'ont beaucoup de Français d'être gouvernés par une technocratie irresponsable fonctionnant suivant une logique différente de la leur, accompagné de l'impression que la classe politique, dont ce devrait être le rôle, remplit mal sa fonction de médiation entre le centre et la périphérie. Le moment semble venu, dans une conception élargie du contrôle parlementaire, de permettre aux députés et sénateurs, sinon de décider, du moins de proposer des améliorations dans le domaine réglementaire, compte tenu de l'expérience concrète qu'ils ont des problèmes des administrés.

Nous ne proposons pas une nouvelle police des décrets d'application des lois ; sans nul doute y-a-t-il là aussi un vrai problème mais il s'agit d'un problème différent.

La forme que pourrait prendre ce contrôle de l'exercice du pouvoir réglementaire est à définir : mais on peut imaginer une forme spéciale de question

écrite interrogeant sur le bien fondé de telle ou telle procédure qui semble anormale et portant proposition de modification de la réglementation. Ces propositions pourraient être faites par le canal du Médiateur dont les pouvoirs vont être étendus par le projet de loi en cours de discussion. Le Parlement pourrait aussi désigner une commission spéciale qui ferait une synthèse des idées des parlementaires sous la forme d'un rapport annuel au gouvernement.

Dans une société où le citoyen se sent de plus en plus perdu, il n'est que temps de proposer de nouvelles médiations ou de renforcer celles qui existent.

Mais un autre médiateur naturel existe entre les citoyens et l'Etat, ce sont les collectivités locales.



## **CHAPITRE II**

### **LES RELATIONS DES SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES**

La décentralisation constitue un fait majeur de l'histoire administrative de la France au cours de ces dernières années. La réforme en cours de l'Etat ne saurait en ignorer les effets, notamment en ce qui concerne l'organisation des services déconcentrés de l'Etat. Si les entités juridiques sont différentes, le territoire et les hommes à administrer sont les mêmes. L'Harmonisation des relations entre l'Etat déconcentré et les collectivités locales passe donc par une organisation cohérente des uns et des autres.

Elle constitue un enjeu considérable à la fois pour l'efficacité de l'action publique et pour les usagers, grand public ou entreprises, qui ne pourraient être que les premières victimes d'éventuels dysfonctionnements.

Cela implique à la fois :

- \* la bonne entente des acteurs,
- \* une claire distribution des rôles,
- \* une bonne coordination des administrations.

Il faut donc repenser, ou du moins rajeunir l'architecture de nos administrations déconcentrées pour que les hommes qui doivent les animer se sentent bien dans leur peau et puissent donner le meilleur d'eux-mêmes.

Un principe reconnu par tous :

#### **A - Décentralisation : vers une déconcentration rigoureuse.**

Face à un Président d'un Conseil Régional ou Général possédant l'exécutif régional ou départemental, c'est à dire un pouvoir étendu dans le cadre de

leurs compétences, il doit y avoir un représentant de l'Etat qui soit un interlocuteur fort, sinon unique (certains secteurs devront rester indépendants) et ayant l'autorité nécessaire pour régler, au niveau régional ou départemental, la majorité des dossiers.

C'est demandé unanimement par les Présidents de Conseil Généraux ; c'est essentiel pour l'efficacité des services de l'Etat qui, empêtrés dans des structures aux réglementations obsolètes, risquent la démobilitation et surtout ne sont plus à même d'apporter à leurs interlocuteurs locaux, en termes de rapidité et d'efficacité, les réponses que ceux-ci attendent d'eux.

## **B - Une nouvelle architecture**

Il faut constituer une véritable équipe préfectorale unie et polyvalente ; que les Sous-Préfets n'aient plus une compétence territoriale limitée aux arrondissements, mais des compétences transversales sur l'ensemble du territoire départemental.

On a vu plus haut qu'ils pourraient être les correspondants du médiateur national ; il y a déjà eu des velléités de leur confier des missions plus ciblées en matière d'emploi ou d'exclusion.

Il faut élargir ces possibilités et même si, pour des raisons psychologiques, ils doivent rester des correspondants territoriaux (bien que les secrétaires généraux n'aient jamais le temps de remplir cette mission dans le ressort de leur arrondissement), ils pourraient leur être confié de manière plus systématique des missions en matière d'aménagement du territoire, de tourisme, de protection de l'espace, d'économie, d'emploi, de politique de l'eau, etc...

Ils pourraient, on l'a signalé plus haut, être, le cas échéant en liaison avec les Mairies, chargés de l'orientation des différents dossiers administratifs, à charge pour eux de les transmettre à l'Administration concernée.

Dans chaque département, le Président du Conseil Général a un Directeur Général des Services qui, lui-même, à sous sa responsabilité trois, quatre ou cinq grandes directions ; même si l'organisation des Régions et des Départements qui sont des entités autonomes et pratiquement autosuffisantes et celle des services de l'Etat au niveau local qui ne sont que des maillons d'un réseau couvrant tout le territoire, suivent une logique différente et qu'elles ne doivent pas être systématiquement calquées, on pourrait cependant s'inspirer de cette architecture pour rendre plus opérationnel le corps préfectoral dans chaque département et utiliser d'une manière plus efficace ces haut-fonctionnaires.

Cela aurait, aussi, l'intérêt de donner un nouvel attrait à cette fonction et permettrait d'obliger les énarques, comme il en avait été question, à passer un temps suffisamment long (qui ne pourrait être inférieur à cinq ans) dans ce qu'on

appelle la France profonde et de pouvoir se confronter efficacement aux problèmes de terrain. Ce ne pourrait être pour eux qu'une expérience enrichissante.

Cette architecture repensée, il est nécessaire de l'étayer par un faisceau de mesures indispensables.

### **C - Un faisceau de mesures indispensables**

#### ***1) Maintenir chaque Préfet en place pour un temps qui ne devrait pas être inférieur à trois ans.***

Il faut un minimum de temps pour s'imprégner du « terrain » et c'est quand un Préfet devient « opérationnel » qu'il est désigné pour une autre affectation.

Certains n'ont de cesse d'obtenir, dès leur arrivée dans un département, une autre affectation.

Un Président d'un Conseil Général, depuis la décentralisation, et ce n'est pas exceptionnel, a eu sept Préfets différents, soit une moyenne de dix-huit mois pour chaque Préfet !!!!

On retire ainsi beaucoup de crédibilité à la fonction préfectorale et cela ne permet pas de mener une politique cohérente dans le département.

#### ***2) Elargir le système d'enveloppes globales déléguées aux préfets.***

Cela va de soi en matière de budget de fonctionnement des services, où le principe de spécialité budgétaire ne se justifie pas, pourvu que les crédits soient dépensés dans le seul but de remplir les missions de l'Etat. Il est vrai qu'en ce domaine, d'importants progrès ont été accomplis : l'exemple donné par le ministère de l'intérieur dès 1983, d'une enveloppe globale de fonctionnement déléguée au Préfet, a été largement suivi par d'autres ministères.

Mais il convient d'aller plus loin :

L'action de l'Etat est devenue plus complexe au fil des ans . L'expérience a montré que l'Etat classique, ordonné par grandes catégories verticales autour des principaux pôles ministériels était inapte à résoudre certains types de problèmes dont l'acuité est allée croissante : problèmes des banlieues, problème de la grande pauvreté et, jusqu'à un certain point, problèmes

d'environnement. La seule gestion par chapitres et par articles des crédits destinés à combattre ces fléaux se révèle d'une rigidité insupportable.

Ainsi que l'a dit le Président de la République dans ses vœux aux corps constitués pour 1997, « un Etat plus efficace, c'est aussi un Etat capable de répondre rapidement à ses interlocuteurs » et en tout premier lieu aux collectivités locales.

C'est pourquoi il importe dans ces domaines, mais également dans d'autres de déléguer aux Préfets des enveloppes globales dont ils auraient la liberté d'utilisation. Une réforme est en cours dans ce sens pour donner plus de flexibilité à l'emploi des crédits de la politique de la ville et à l'insertion.

Il serait souhaitable que le champ de cette réforme soit rapidement étendu à d'autres domaines, comme par exemple la politique d'aménagement du territoire. Une enveloppe de crédits globale et polyvalente est seule à même de permettre aux préfets de réagir rapidement à certaines situations.

***3) Instituer des corps interministériels pour les agents de catégorie B et C utilisables dans n'importe quelle administration centrale ou locale et déconcentrer leur gestion au niveau régional ou local.***

Autant la spécialité par corps est concevable en catégorie A ou pour certaines spécialités techniques, autant elle a peu de justification et se trouve être un facteur de lourdeur pour les agents d'administration générale des catégories B et C.

La situation actuelle qui spécialise ces agents par Ministères, voire parfois par directions au niveau déconcentré, atteint quelquefois la limite du ridicule tant du point de vue du service (tel service pourra se trouver en surabondance et tel autre en situation de pénurie sans qu'il soit possible d'effectuer des transferts) que du point de vue des agents (un poste est vacant dans tel département et dans telle direction départementale : il sera pourvu par un agent ne souhaitant pas sa mutation alors que tel autre qui la désirerait n'obtiendra pas le poste parce qu'il appartient à une administration voisine).

Il est donc urgent de réaliser une fusion de la plupart des corps de catégorie B et C, en commençant par les plus polyvalents comme les sténodactylos, en un corps unique et de laisser aux Préfets la gestion de ce corps, en liaison avec ses chefs de services, et en fonction, bien entendu, de certaines directives souples. Une large facilité de détachement dans les collectivités locales ou établissements publics sera ouverte à ces agents. La mobilité intra-administrative sera systématiquement encouragée par une valorisation adéquate des carrières de ceux qui prendront ce risque.

Une étude particulière sera menée afin de voir si ce système ne pourrait pas être étendu à une partie des agents de catégorie A, en particulier les attachés.

***4) Regrouper certaines fonctions communes aux différents services de l'Etat en pôle de compétences, voire services uniques sous l'autorité du Préfet.***

Un certain nombre de fonctions essentielles à la vie des services de l'Etat se trouvent encore éclatées entre les différentes administrations, ce qui affaiblit d'autant leur expertise : on pense à la documentation juridique, la gestion du patrimoine, la formation permanente des agents, l'information du public, les liaisons avec la presse. Est-il vraiment nécessaire que les principales administrations de l'Etat aient chacune leur attaché de presse alors que l'Etat se doit de présenter un visage unique ? Dans le cas où il n'est pas possible de fusionner immédiatement tous ces services (l'information du public en matière fiscale présente par exemple une certaine spécificité), il est essentiel de rechercher une synergie entre eux et de les habituer à travailler en réseau sous l'autorité du Préfet.

***5) Simplifier l'organisation des services de l'Etat, notamment par certains regroupements de services.***

Les recensements les plus récents font apparaître que la représentation locale de l'Etat se trouve dispersée entre une quinzaine de services dans les départements et près d'une quarantaine dans les régions. Malgré l'instauration d'une conférence des chefs de service dans la loi du 6 février 1992, ce chiffre est excessif. D'autant plus que chacun des chefs de service concernés a un statut particulier : les uns sont sous l'autorité directe du Préfet, les autres en partie, et d'autres pas du tout.

L'inconvénient de cette situation est double :

- D'abord, certaines matières traditionnelles se trouvent éclatées entre de nombreux services ; l'exemple le plus couramment cité est celui de la gestion de l'eau. Prenons l'exemple d'une pollution de la nappe phréatique : elle intéressera le service d'incendie et de secours, mais aussi la DASS, la DDA si l'eau aboutit à un cours d'eau non-navigable, la DDE s'il est navigable, le cas échéant, la gendarmerie, le procureur, etc...

- Ensuite certaines compétences transversales correspondant à de nouvelles approches de l'administration (insertion, prévention de la délinquance, politique de la ville), sont mal prises en compte dans les schémas traditionnels.

On connaît aussi les problèmes de concurrence, parfois malsaine, que pose la dispersion de l'ingénierie de l'Etat entre les DDA et les DDE.

Si nul ne conteste l'utilité d'un regroupement des services, jusqu'où faut-il aller ? L'Etat a sa spécificité et le regroupement de ses services en deux ou trois grandes directions, selon le modèle du département, est irréaliste. Mais est-il utile de conserver une inspection des lois sociales en agriculture distincte, tant de la DDA que de l'Inspection du travail ?

Entre le statu quo et une réduction massive des services, il faut trouver une voie moyenne. Certains corps ont une culture forte (comme par exemple les services de l'agriculture et ceux de l'équipement) et traitent avec des « clientèles » très différentes : entre la fusion et la concurrence, il convient de trouver un juste milieu, quitte à réorienter l'activité des uns ou des autres.

En dehors de la justice ou de la défense, les services déconcentrés pourraient être organisés autour des grandes missions suivantes :

- a) le respect du droit
- b) la sécurité
- c) la population et la solidarité
- d) l'aménagement et la protection de l'espace
- e) l'agriculture, l'alimentation et l'eau
- f) la promotion du travail et de l'emploi
- g) l'économie
- h) les affaires maritimes
- i) l'éducation
- j) les finances de l'Etat
- k) la gestion des moyens

Au niveau régional, la liste serait légèrement différente

- a) la santé
- b) l'aménagement du territoire et les transports
- c) l'économie rurale et l'environnement
- d) les activités économiques et la technologie

- e) le travail et l'emploi
- f) l'éducation
- g) la politique culturelle
- h) la jeunesse et les sports
- i) les finances de l'Etat

Du point de vue du Département, il n'est pas essentiel de savoir si le regroupement aboutira à 8 ou à 12 services, pas davantage de savoir exactement qui sera regroupé avec qui. L'important est qu'une certaine simplification, inséparable d'une clarification des compétences, intervienne.

### **6) Compléter la déconcentration**

Aujourd'hui seulement 45 % des régimes d'autorisation inventoriés se trouvent déconcentrés ou décentralisés. Un examen au cas par cas, parallèle à l'effort de réduction du nombre de régimes d'autorisation devrait permettre d'augmenter ce pourcentage.

Néanmoins, plusieurs mesures de déconcentration pourraient d'ores et déjà être prises. Ainsi les autorisations de défrichement, qui font aujourd'hui l'objet d'une procédure lourde et longue entre les ministères et la DDAF, pourraient être totalement déconcentrées.

La loi d'orientation sur l'organisation territoriale de la République du 6 février 1992 et le décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration posent le principe que les administrations centrales n'assurent au niveau national qu'« un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle ». Les mesures individuelles sont du ressort normal des administrations déconcentrées. L'observation oblige à dire que ce principe est loin d'être passé dans la réalité.

A côté de la déconcentration réglementaire, il y a la déconcentration financière. On l'a déjà évoquée en parlant de la marge de manoeuvre financière des préfets. Les enveloppes pour lesquelles le préfet est ordonnateur secondaire pourraient encore être élargies, même en restant au sein des catégories budgétaires traditionnelles.

### **7) Renforcer les pouvoirs des préfets sur les chefs de services extérieurs**

Rien ne tient plus à coeur aux présidents de conseils généraux et régionaux que l'unité de commandement du côté de l'Etat. Ils souhaitent, autant que faire se peut, n'avoir pour les affaires de l'Etat, qu'un seul interlocuteur et cet interlocuteur ne saurait être que le préfet.

Il apparaît anormal que les préfets n'aient pas leur mot à dire sur les ouvertures et fermetures d'écoles, sur les évolutions dans les collèges ou les lycées, compte tenu de l'importance que ces décisions revêtent désormais en matière d'aménagement du territoire.

On peut certes comprendre que le corps enseignant souhaite conserver, quant à la gestion de ses carrières, une relative autonomie. Il est normal qu'en matière de pédagogie, il y ait indépendance et que les directives émanent du Ministère de l'Education Nationale.

En revanche, tout ce qui touche à la carte scolaire et à l'administration générale doit relever désormais des préfets.

Le monde économique demande de plus en plus l'arbitrage du préfet dans des dossiers d'entreprises en difficultés.

Il est nécessaire et même indispensable qu'en ce qui concerne ces secteurs économiques, le directeur des services fiscaux et le trésorier payeur général soient placés sous la responsabilité du préfet.

Il est urgent, si on veut éviter un affrontement grave entre les élus locaux et les architectes des bâtiments de France, de mettre un terme à la totale indépendance de ces derniers et à leurs droits régaliens exercés trop souvent de manière arbitraire.

Leur passage sous l'autorité du préfet s'impose, sauf à prévoir une possibilité d'appel auprès de l'Administration centrale dans certains cas particuliers.

Il est à noter que le pouvoir des préfets est loin de s'être développé autant qu'on le croit depuis la décentralisation. Si les réformes de 1964, 1982 et 1992 ont voulu accroître l'autorité du préfet sur les services déconcentrés de l'Etat, un mouvement en sens inverse, celui de la décentralisation par services, voire de la privatisation, a eu tendance parallèlement à les priver de toute emprise sur plusieurs pans de l'activité des services publics : hier la Poste et France-Télécom, aujourd'hui les agences hospitalières régionales.

Un des premiers actes du président de la Poste, une fois que la loi eut fait du service postal un «exploitant public autonome», fut d'écrire à ses directeurs départementaux pour leur dire que désormais ils ne relevaient plus du préfet.



Les deux tendances : déconcentration, décentralisation par services sont dans l'air du temps. Il faut prendre garde que leurs effets peuvent être inverses. D'autant plus que beaucoup d'établissements publics sont loin d'avoir une structure aussi déconcentrée que celle de l'Etat.

Il faut que chaque fois qu'un grand service public devient autonome, une charte précise les modalités de travail en commun de ces nouveaux services avec les services déconcentrés de l'Etat. La seule tutelle financière au niveau central ne saurait épuiser à elle seule les modalités de leur collaboration.

### ***8) Harmoniser les circonscriptions entre les différents services de l'Etat***

C'est déjà le cas au niveau du département. Par son ancienneté, par le fait que c'est à ce niveau que se trouvent encore et de loin les échelons déconcentrés les plus forts, cet échelon doit être privilégié.

L'observation des changements de structures qu'effectuent les organismes privés ou autonomes montre que la plupart conservent le département comme un échelon pertinent.

Une réflexion d'ensemble reste à mener sur le niveau optimal de déconcentration des différents ministères. Dans un désordre apparent, certains ont choisi le niveau départemental (agriculture, équipement, impôts, jeunesse et sports) ou régional (santé, affaires culturelles, industrie).

Même si l'on comprend que chacune des actions de l'Etat concernée a sa spécificité et que par conséquent leur niveau pertinent d'action n'est pas forcément le même, peut-être faudrait-il néanmoins introduire une certaine coordination.

L'expérience montre que, quel que soit le choix fait, on ne saurait court-circuiter un échelon fort. C'est le cas de l'échelon départemental. Certaines actions en faveur de l'emploi ont tenté de s'établir sur le couple arrondissement (ou bassin d'emploi/région) : or les dossiers ont toujours transité par le département ; il convient de privilégier chaque fois que cela est possible ce dernier.

S'il y avait quelques impossibilités, l'exemple des DRIRE pourrait être suivi : il nous paraît particulièrement instructif. L'échelon fort du ministère de l'industrie est l'échelon régional -ou plus exactement interdépartemental-, mais un correspondant qualifié présentant la particularité d'être placé auprès du préfet demeure au niveau départemental.

Ce système fonctionne à la satisfaction générale.

On ajoutera que cette administration pratique depuis longtemps la règle selon laquelle les jeunes ingénieurs des mines, corps d'élite s'il en est, commencent leur carrière par 4 années en DRIRE. On regrette que le Gouvernement soit revenu

partiellement sur le projet d'imposer une obligation analogue aux fonctionnaires issus de l'ENA.

### ***9) Renforcer la capacité d'arbitrage au niveau gouvernemental***

L'idéal serait que le maximum de matières soit déconcentré de telle manière que tous les problèmes locaux puissent se résoudre au niveau local.

Mais on est encore, sur ce chapitre, loin du compte.

Il est surtout très important pour les interlocuteurs locaux de l'Etat que celui-ci soit à même de rendre en tous temps et rapidement les arbitrages nécessaires à l'avancement des dossiers.

Or, si le préfet -qu'il soit de région ou de département- est habilité à rendre au niveau local certains arbitrages, dès que l'affaire lui échappe, si elle n'est pas de la compétence du cabinet du Premier Ministre, plus personne ne dispose de la capacité d'arbitrage.

Une anecdote est à cet égard significative et nous a été rapportée : il y a dans un département de la couronne parisienne un domaine composé d'un château du XVIII<sup>e</sup> siècle et d'un jardin, tous deux très renommés mais à l'abandon. Un groupe financier étranger acquiert le domaine et se propose de restaurer château et jardin à condition d'être autorisé à y faire un golf. Refus de l'architecte des bâtiments de France, refus du ministère de l'agriculture de donner l'autorisation nécessaire de défrichement, réticences du directeur de l'équipement à une révision du POS, chacun campant dans son domaine particulier de compétence.

Le préfet n'ayant pas juridiquement une capacité d'arbitrage suffisante, et le dossier n'ayant pu être arbitré au niveau interministériel, le Cabinet du Premier Ministre n'intervenant que dans les affaires ayant un caractère directement politique, aucune décision n'a été prise. Le groupe financier est découragé. Le château est toujours à l'abandon et on peut supposer que les auteurs du projet continuent de répandre dans le monde l'idée que la bureaucratie française est décidément impossible.

Ce qui a manqué dans ce cas, c'est une instance, rattachée au Premier Ministre, à même de rendre, sur saisine du préfet, des arbitrages sur des questions non directement politiques. Ce n'est pas le rôle du secrétariat général du Gouvernement. Le ministère de l'intérieur n'en a pas la capacité.

Une solution serait de reprendre le projet un moment caressé par le Général de Gaulle dans les travaux préparatoires à la réforme de 1964 : rattacher la direction générale de l'administration -et donc le corps préfectoral- au Premier Ministre ; une autre est de créer une instance d'arbitrage « ad hoc » dans l'orbite du secrétariat général du Gouvernement à laquelle les préfets pourraient s'adresser en cas de blocage interministériel.

### ***10) Mieux répartir et harmoniser les tâches de l'Etat et des assemblées locales***

Il existe encore trop de confusion entre les tâches de l'Etat déconcentré et celles des collectivités qui lui font face : département et région. Leur bonne collaboration est indispensable, non seulement pour le fonctionnement de l'administration, mais encore pour une meilleure lisibilité de son action dans le grand public.

C'est dans cet esprit qu'il importe :

- de mieux clarifier la répartition des compétences, mais ceci est une autre affaire, et pourtant, il eut mieux valu commencer par clarifier les compétences avant d'aborder la simplification administrative.

- de rendre plus homogène et plus effectif le contrôle de légalité. Le contrôle de légalité tel qu'il est exercé aujourd'hui par les préfetures pêche à la fois par son irrégularité géographique et chronologique ; selon le caractère des personnels en charge, il oscille entre le rigorisme le plus excessif et le laxisme le plus blâmable, et par son caractère superficiel : trop souvent, il « attrape les sardines et laisse passer les requins ».

Le contrôle exercé par l'Etat porte trop sur la régularité formelle et semble avoir peu de prise sur les affaires les plus scabreuses qui n'alimentent que trop la chronique politico-judiciaire.

Une réforme du contrôle des marchés est actuellement engagée. On pourrait envisager que le préfet soit personnellement présent ou représenté lors de l'ouverture des plis des appels d'offres des marchés de plus de 500 000 F.

- d'organiser la coordination entre les services de l'Etat déconcentré et ceux des collectivités territoriales de même ressort. Il pourrait être posé comme règle générale que se tiendrait à intervalle régulier -tous les trois mois par exemple- une conférence départementale rassemblant d'un côté le préfet et son équipe, de l'autre le président du conseil général et son équipe.

Nous savons que cela se pratique ici ou là. Ce devrait être la règle et ce serait le moyen de lever, pour le plus grand bien des administrés, les malentendus qui peuvent se présenter parfois.

### ***11) Développer l'administration de proximité***

Nécessaire dans les quartiers des banlieues sous-administrées des grandes villes, les maisons des services publics seraient la pire des choses si elles devaient se traduire dans les zones rurales, sous prétexte de regroupement, par un affaiblissement du tissu administratif de proximité.

Bien au contraire, ce tissu qui constitue un des atouts de la France, doit être maintenu. Il est significatif que les deux administrations d'Etat, présentes au niveau du canton, la gendarmerie et la perception, sont aussi les deux seules à remonter aux Capétiens : bel exemple de l'empreinte de l'histoire sur notre territoire et de la nécessité, avant de démanteler ce qui existe, de tenir compte de ce que Fernand Braudel appelle « l'histoire longue ».

Les expériences de polyvalence des services publics devront être maintenues, même si l'autonomie croissante de la Poste risque de priver l'Etat d'un partenaire de choix.

Les schémas départementaux des services publics constituent aussi un instrument toujours utile.

Les mairies continuent à jouer un rôle irremplaçable dans l'administration de proximité. Il serait désastreux que le développement de l'intercommunalité aboutisse à remplacer les secrétaires de mairie ruraux, agents polyvalents par excellence et presque toujours d'une disponibilité exemplaire par des « pools » d'agents spécialisés installés au siège de la communauté de commune.

Cependant, les moyens des communes petites et moyennes sont limités. De même que l'Etat ne saurait faire porter sur le citoyen le poids de sa propre complexité, il est une limite au-delà de laquelle il ne doit plus se décharger sur les mairies.

Cette limite paraît atteinte dans bien des cas.

Les maires, spécialement ceux des petites communes trouvent de plus en plus insupportables le nombre des tâches qui leur sont confiées par l'Etat, et cela sans contrepartie. Là aussi, une entreprise systématique d'élagage pourrait être utilement menée par le Commissariat à la réforme de l'Etat.

Enfin, une réflexion spécifique pourrait être entreprise sur ces auxiliaires de l'administration trop méconnus, échelon de proximité par excellence que sont les bureaux de tabac. La baisse de la consommation de tabac rend leur survie parfois précaire. L'expérience du grand débat sur l'aménagement du territoire qui a conduit la DATAR à recourir à eux pour mettre à la portée du grand public un questionnaire sur le cadre de vie souhaité par les Français montre qu'avec un peu d'imagination et une compensation, ils peuvent jouer un rôle supplétif utile au service de l'Etat et peut-être aussi des collectivités locales.

Contrairement à ce qu'une certaine rhétorique a pu laisser penser dans les débuts de la décentralisation, l'Etat n'est pas l'ennemi des collectivités locales.

La modernisation de l'Etat, son efficacité, l'unité de responsabilité en son sein, sont souhaités par les élus locaux.

Un contrôle administratif de qualité et une coopération harmonieuse, dans une claire répartition des rôles, sont la condition du bon accomplissement de ce qui constitue leur finalité commune : **le service public.**

Le monde va aller en se complexifiant ; l'administration, hélas, ne pourra pas résister à cette complexité ambiante, mais elle ne doit pas la rejeter sur l'administré, et doit l'autodigérer pour donner une image accueillante et serviable.

Sommes-nous capables de relever ce défi ?

C'est une question de volonté.

## **LISTE DES ANNEXES**

**ANNEXE 1 :** - Lettre de Mission de M. Alain JUPPE, Premier Ministre

**ANNEXE 2 :** - Liste des personnalités auditionnées.

**ANNEXE 3 :** - Contributions écrites.

**ANNEXE 4 :** - Propositions de suppressions ou modifications de M. Pierre-Rémy  
HOUSSIN

## **ANNEXE 1**

- Lettre de Mission de Monsieur Alain JUPPE, Premier Ministre

Monsieur le Député,

Comme vous le savez, le Gouvernement a entrepris, dans le cadre de la réforme de l'Etat, de simplifier les relations entre les usagers, citoyens, associations ou entreprises, et l'administration.

Parmi les moyens d'amélioration envisagés, l'un des plus sensibles et auquel nos concitoyens sont le plus attachés, concerne la simplification et la réduction des régimes d'autorisation administrative préalable. Il s'agit des très nombreux procédés - plus de 4 200 ont été recensés - par lesquels l'autorité administrative réglemente des activités individuelles ou collectives, professionnelles ou privées, en imposant préalablement une autorisation, une habilitation, un permis ou une déclaration.

Si certains de ces régimes doivent être conservés, d'autres peuvent sans dommage être supprimés ou transformés en régimes de déclaration. C'est le sens des instructions que j'ai données aux Ministres par ma circulaire du 15 mai dernier, publiée au Journal Officiel du 29 mai.

A l'initiative du Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, M. Dominique PERBEN, le commissariat à la réforme de l'Etat a réalisé le recensement exhaustif des régimes d'autorisation et a mis en oeuvre une procédure destinée à en réduire le nombre en liaison avec les ministères concernés. Il prépare les dispositions législatives destinées à tirer les conséquences de cette orientation de principe.

J'ai souhaité qu'un parlementaire, connaissant bien les contraintes ressenties par les usagers du fait de la réglementation administrative, apporte à cette réforme la lumière de son expérience, sa capacité de propositions ainsi que le volontarisme nécessaire au succès d'une telle entreprise.

Monsieur Pierre-Rémy HOUSSIN  
Député de Charente  
Assemblée Nationale  
126, rue de l'Université  
75355 PARIS CEDEX 07



En conséquence, je vous demande de conduire une mission de réflexion et de propositions visant à déterminer les régimes d'autorisation administrative préalable qui, aux yeux des usagers, paraissent les moins pertinents ainsi que les procédés qui pourraient leur être substitués lorsque leur suppression n'apparaît pas possible, en raison des impératifs d'intérêt général que ces régimes concourent à préserver.

Vous porterez une attention particulière aux dispositifs permettant de favoriser les initiatives économiques et l'emploi et de lutter contre les phénomènes d'exclusion.

Je souhaite par ailleurs que vous puissiez apporter votre concours au Ministre chargé de la réforme de l'Etat, auprès duquel vous serez placé en mission, pour apprécier les incidences de la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat sur les relations de ce dernier avec les départements.

Votre mission qui s'inscrit dans le cadre de l'article L.O. 144 du Code Electoral, prendra effet à compter de la date du décret vous nommant parlementaire en mission.

Votre rapport devra m'être remis pour le 15 novembre prochain.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alain Juppe', with a stylized, cursive script.

Alain JUPPE

## **ANNEXE 2**

- **Auditions de personnalités**

## ***Auditions de personnalités***

- |     |                             |  |
|-----|-----------------------------|--|
| 1.  | <b>Mme LEPAGE</b>           | Ministre de l'Environnement  |
| 2.  | <b>M. DENOIX de St Marc</b> | Vice-Président du Conseil d'Etat   |
| 3.  | <b>M. PELLETIER</b>         | Médiateur de la République   |
| 4.  | <b>M. MATTEOLI</b>          | Président du Conseil Economique et Social  |
| 5.  | <b>M. SAUVE</b>             | Secrétaire Général du Gouvernement   |
| 6   | <b>M. GUAINO</b>            | Commissaire au Plan  |
| 7.  | <b>M. BERGER</b>            | Délégué Interministériel des Professions Libérales   |
| 8.  | <b>M. MARTIN</b>            | Directeur du Cabinet de Monsieur le ministre de la Culture   |
| 9.  | <b>Mme AUDIER</b>           | Directeur du Cabinet de Monsieur le Ministre des Petites et Moyennes<br>Entreprises, du Commerce et de l'Artisanat       |
| 10. | <b>M. BESSE</b>             | Directeur du Cabinet de Monsieur le Ministre de l'Intérieur  |
| 11. | <b>M. BREUIL</b>            | Directeur du Cabinet de Monsieur le Ministre de l'Equipeement, du<br>Logement, des Transports et du Tourisme             |
| 12. | <b>M. DELON</b>             | Directeur du Cabinet de Monsieur le Ministre de l'Education Nationale, de<br>l'Enseignement Supérieur et de la Recherche |
| 13. | <b>M. WERNER</b>            | Directeur du Cabinet de Monsieur le Ministre de la Jeunesse et des<br>Sports   |
| 14. | <b>M. SEJOURNE</b>          | Cabinet de Monsieur le Ministre de l'Industrie, de la Poste et des<br>Télécommunications                                 |
| 15. | <b>M. CHABOT</b>            | Député de l'Indre  |
| 16. | <b>M. PREEL</b>             | Député de la Vendée  |
| 17. | <b>M. FANTON</b>            | Député du Calvados   |
| 18. | <b>M. BERTHOL</b>           | Député de la Moselle   |
| 19. | <b>M. PRORIOI</b>           | Député de la Haute-Loire   |
| 20. | <b>M. DELMAS</b>            | Député de la Lozère  |
| 21. | <b>M. AIME</b>              | Député de la Vendée  |
| 22. | <b>M. SAUVADET</b>          | Député de la Côte d'Or   |
| 23. | <b>M. JEGOU</b>             | Député du Val de Marne   |
| 24. | <b>Mme AURILLAC</b>         | Député de Paris  |
| 25. | <b>M. DUSSOURD</b>          | Préfet des Hautes-Pyrénées   |

26	<b>M. PAUTRAT</b>	Préfet de la Région Basse-Normandie
27	<b>M. CULTIAUX</b>	Préfet de Seine et Marne
28	<b>Mme CLEMENT</b>	Vice-Président du CNPF
29	<b>M. GUIBE</b>	Président du Bureau National Interprofessionnel du Cognac
30	<b>M. CAZENAVE</b>	Directeur Général des Services du Conseil Général de la Vienne
31	<b>M. LISOIR</b>	Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Angoulême
32	<b>M. SIMON</b>	Président de la Chambre des Métiers d'Angoulême
33	<b>M. de MASSOL</b>	Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Cognac
34	<b>M. AUDRY</b>	Président de l'Union Patronale de la Charente
35	<b>M. BAGUET</b>	Vice-Président Délégué de l'Union Patronale de la Charente
36	<b>M. BONNISSOL</b>	Président de l'Union Fédérale des Cadres des Fonctions Publiques
37	<b>M. DUPAQUIER</b>	Secrétaire Général de la CFTC
38	<b>M. VALMONT</b>	Auteur du Rapport du Comité pour la réorganisation et la déconcentration des Administrations (Avril 1995)
39	<b>M. PREVOST</b>	Président de l'Institut pour la Simplification
40	<b>M. HERVIEU</b>	Président de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
41	<b>M. RENAUD</b>	Secrétaire Général de l'Union des Fédérations CFDT
42	<b>M. BERNARD</b>	Directeur de l'ANPE
43	<b>M. GUALEZZI</b>	Président de l'U.N.S.A.
44	<b>M. ROUX</b>	Secrétaire Général de la F.E.N.
45	<b>Mme GARIC</b>	Association des Usagers du Service Public
46	<b>M. PRADA</b>	Président de la COSIFORM
47	<b>M. AMOUROUX</b>	Journaliste-écrivain
48	<b>M. GAILLARD</b>	Secrétaire Général de la Fédération des Fonctionnaires FO
49	<b>M. HALLINGER</b>	Union Fédérale des Fédérations de fonctionnaires CGT

## **ANNEXE 3**

- **Contributions écrites**

## **Sommaire**

### ***Contributions écrites***

- |     |                                 |   |
|-----|---------------------------------|---|
| 1.  | <b>M. Martial POURET</b>        | Ancien Conseiller Général<br>Ancien Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie                              |
| 2.  | <b>M. Bernard ENIXON</b>        | Conseiller Général  |
| 3.  | <b>M. Bernard DESBORDES</b>     | Conseiller Général, Maire de La Couronne  |
| 4.  | <b>M. Marc COURJAUD</b>         | Conseiller Général  |
| 5.  | <b>M. Eric DOLIGE</b>           | Président du Conseil Général du Loiret -<br>Député-Maire de Meung-sur-Loire   |
| 6.  | <b>M. Christophe PAYET</b>      | Président du Conseil Général de la Réunion  |
| 7.  | <b>M. Jean DELANEAU</b>         | Président du Conseil Général d'Indre et Loire - Sénateur  |
| 8.  | <b>M. François BRAGER</b>       | Président du Conseil Général de la Lozère   |
| 9.  | <b>M. Christian PONCELET</b>    | Ancien Ministre - Sénateur des Vosges - Président du Conseil Général  |
| 10. | <b>M. Jean-François HERVIEU</b> | Président de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture  |
| 11. | <b>M. Alain MAGNAN</b>          | Directeur Général de l'Agence Départementale de Développement de la<br>Charente                                     |
| 12. | <b>M. D. ROMAN</b>              | Directeur du CAUE Charente  |
| 13. | <b>M. Charles BONISSOL</b>      | Président de l'Union Fédérale des Cadres des Fonctions Publiques  |
| 14. | <b>M. Christian BERGELIN</b>    | Président du Conseil Général de la Haute-Savoie   |
| 15. | <b>M. Jacques BARTHELEMY</b>    | Préfet de la Charente   |
| 16. | <b>M. Michel BRAULT</b>         | Chef d'entreprise à 16320 RONSENAC  |
| 17. | <b>M. René HERMENT</b>          | Sénateur - Président du Conseil Général de la Meuse   |
| 18. | <b>M. Roger GOEMAERE</b>        | Président du Conseil Général du Loir et Cher  |
| 19. | <b>M. Georges CHAVANES</b>      | Député-Maire d'Angoulême  |
| 20. | <b>M. Paul MOURIER</b>          | Directeur Général des Services du Conseil Général de la Charente  |
| 21. | <b>M. Pierre COULBOIS</b>       | Président de la 3ème Section Aménagement du Territoire au Conseil<br>Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts |
| 22. | <b>M. Philippe LEROY</b>        | Président du Conseil Général de la Moselle  |
| 23. | <b>Mme M. G. BARON</b>          | Directrice du Foyer des Personnes Agées de Baignes-Sainte-Radegonde   |
| 24. | <b>M. Gérard BUREL</b>          | Président du Conseil Général de l'Orne  |

## **ANNEXE 4**

- Propositions de suppressions ou modifications de M. Pierre-Rémy HOUSSIN

## CODE CIVIL

N°	Dénomination de la procédure	Article(s)	Autorité	Proposition de M. HOUSSIN	Ministère
185	Permission du Roi (!) pour qu'un usufruitier jouisse de mines et carrières dont l'exploitation a été concédée	L 598		Suppression	Justice
202	Autorisation expresse du Roi en matière de transaction par les communes et E.P.	L 2045		Suppression	Justice

## CODE RURAL

N°	Dénomination de la procédure	Article(s)	Autorité	Proposition de M. HOUSSIN	Ministère
? 1199	Déclaration en mairie des animaux de basse-cour se trouvant indûment dans sa basse-cour	Art. 202		Suppression	Agriculture

## DECRET DU 30 DECEMBRE 1809 CONCERNANT LES FABRIQUES DES EGLISES

N°	Dénomination de la procédure	Article(s)	Autorité	Proposition de M. HOUSSIN	Ministère
1	Autorisation, par l'Evêque ou le Préfet, de réunion du conseil de fabrique en cas d'urgence	Art. 10		Suppression	Intérieur
? 2	Autorisation du Préfet pour que le conseil de fabrique ordonne des travaux > 200 000 Francs	Art. 42			Intérieur
3	Autorisation administrative préalable d'acceptation des dons et legs en faveur d'églises	Art. 59		Suppression	Intérieur
? 4	Autorisation de l'administration pour vendre, échanger (...) les biens immeubles de la fabrique	Art. 62			Intérieur
? 5	Permission du Ministre des cultes pour placer dans les églises des cénotaphes, des inscriptions	Art. 73			Intérieur
6	Autorisation administrative préalable d'acceptation des dons et legs faits aux cathédrales	Art. 113		Suppression	Intérieur



# **DECRET DU 26 MARS 1852 SUR L'ORGANISATION DES CULTES PROTESTANTS**

N°	Dénomination de la procédure	Article(s)	Autorité	Proposition de M. HOUSSIN	Ministère
? 15	Agrément gouvernemental de l'élection des membres du Consistoire	Art.3			
? 16	Autorisation du directoire et agrément du gouvernement pour le passage d'une cure à une autre par un pasteur	Art. 11			
? 17	Approbation gouvernementale de la nomination du professeur du gymnase par le directoire	Art. 11			

# **LOI DU 21 JUIN 1865 RELATIVE AUX ASSOCIATIONS SYNDICALES**

N°	Dénomination de la procédure	Article(s)	Autorité	Proposition de M. HOUSSIN	Ministère
? 23	Autorisation, par délibération du conseil général, pour un préfet d'adhérer à une association syndicale pour les biens du département	Art. 4 al. 2			

# **LOI DU 10 AOÛT 1871 RELATIVE AUX CONSEILS GENERAUX**

N°	Dénomination de la procédure	Article(s)	Autorité	Proposition de M. HOUSSIN	Ministère
? 32	Autorisation d'absence pour les présidents et membres des conseils généraux	Art. 2			

# **LOI DU 3 JUILLET 1877 RELATIVE AUX REQUISITIONS MILITAIRES**

N°	Dénomination de la procédure	Article(s)	Autorité	Proposition de M. HOUSSIN	Ministère
? 37	Déclaration annuelle obligatoire par les propriétaires de chevaux, juments... indiquant le nombre et l'âge des bêtes	Art. 37 al. 1			

**LOI DU 29 JUILLET 1881**

N°	Dénomination de la procédure	Article(s)	Autorité	Proposition de M. HOUSSIN	Ministère
? 39	Déclaration du colportage	Art. 18			

**LOI DU 12 AVRIL 1892 RELATIVE A L'AGREMENT DES GARDES PARTICULIERS**

N°	Dénomination de la procédure	Article(s)	Autorité	Proposition de M. HOUSSIN	Ministère
? 40	Agrément préfectoral des gardes particuliers	Art. 1er			

**DECRET DU 12 JUILLET 1893 PORTANT REGLEMENT SUR LA COMPTABILITE DEPARTEMENTALE**

N°	Dénomination de la procédure	Article(s)	Autorité	Proposition de M. HOUSSIN	Ministère
? 41	Autorisation d'effectuer des travaux et fournitures pour l'exécution des services compris au budget départemental	Art. 96			

**LOI DE FINANCES DU 16 AVRIL 1930**

N°	Dénomination de la procédure	Article(s)	Autorité	Proposition de M. HOUSSIN	Ministère
? 77	Autorisation d'organiser le pari mutuel	Art. 186 et loi du 2 Juin 1981 (Art. 4)			

**DECRET DU 6 FEVRIER 1932 PORTANT REGLEMENT GENERAL DE POLICE DES VOIES DE NAVIGATION INTERIEURE**

N°	Dénomination de la procédure	Article(s)	Autorité	Proposition de M. HOUSSIN	Ministère
? 80	Autorisation, par les ingénieurs, de circuler sur les digues et chemins de halage des canaux...	Art. 62			
? 81	Autorisation individuelle par l'ingénieur en chef de la navigation, pour les mariners et leur famille de circuler en deux-roues sur ces endroits	Art. 62			
? 82	Autorisation pour des entrepreneurs ou certaines personnes de circuler en automobile sur les dits endroits	Art. 62 al. 2			
? 83	Autorisation d'établir des accès ou sorties sur les digues, lavoirs, abreuvoirs, prises d'eau, ports privés, pontons...	Art. 63			

**DECRET N° 42.730 DU 22 MARS 1942 PORTANT REGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE SUR LA POLICE, LA SURETE ET L'EXPLOITATION DES VOIES FERREES D'INTERET GENERAL ET D'INTERET LOCAL**

N°	Dénomination de la procédure	Article(s)	Autorité	Proposition de M. HOUSSIN	Ministère
? 120	Autorisation, par l'autorité susvisée, de suppression du poste d'agent chargé d'arrêter le train en cas de défaillance du mécanicien (sur certaines sections)	Art. 30			
? 121	Autorisation pour l'exploitant de ne faire accompagner les trains que par un seul agent	Art. 31 al. 2			

**DECRET N° 52.968 DU 12 AOUT 1952**

N°	Dénomination de la procédure	Article(s)	Autorité	Proposition de M. HOUSSIN	Ministère
? 174	Autorisation, par le Préfet, d'ouverture des garderies et jardins d'enfants	Art. 2			

**DECRET N° 56.1030 DU 28 SEPTEMBRE 1956**

N°	Dénomination de la procédure	Article(s)	Autorité	Proposition de M. HOUSSIN	Ministère
? 217	Autorisation, par le Préfet, de création des bureaux d'aide sociale	Art. 5			

**DECRET N° 66.104 DU 18 FEVRIER 1966**

N°	Dénomination de la procédure	Article(s)	Autorité	Proposition de M. HOUSSIN	Ministère
? 328	Déclaration au maire et à l'inspecteur d'académie par les personnes responsables d'un enfant, qu'elles lui feront donner l'instruction dans la famille	Art. 2			

**DECRET N° 67.421 DU 22 MARS 1967**

N°	Dénomination de la procédure	Article(s)	Autorité	Proposition de M. HOUSSIN	Ministère
338	Autorisation de l'ingénieur en chef des mines pour prendre des repas autre que des casse-croûte dans les locaux affectés au travail	Art. 1		Suppression	

**DECRET N° 81.448 DU 8 MAI 1981**

N°	Dénomination de la procédure	Article(s)	Autorité	Proposition de M. HOUSSIN	Ministère
? 695	Autorisation par le Préfet de créer un service de soins à domicile pour les personnes âgées	Art. 2			

**DECRET N° 88.1200 DU 28 DECEMBRE 1988**

N°	Dénomination de la procédure	Article(s)	Autorité	Proposition de M. HOUSSIN	Ministère
? 1021	Autorisation, par le Préfet du département ou le Préfet de région, de création de services sociaux ou médico-sociaux intervenant dans le maintien à domicile ou l'action éducative	Art. 2			

**ARRETE PREFECTORAL (PREFET DE REGION - ORDONNATEUR EN VERTU DES DECRETS 90-94 ET 90-95 DU 25 JANVIER 1990)**

N°	Dénomination de la procédure	Article(s)	Autorité	Proposition de M. HOUSSIN	Ministère
? 1102	Autorisations de pêche à pied ou naturels de coquillages		Préfet de région coordinateur		Agriculture