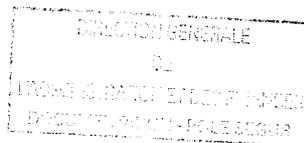


L'ETAT EN FRANCE
Servir une nation ouverte sur le monde

**RAPPORT DE LA MISSION SUR LES RESPONSABILITES
ET L'ORGANISATION DE L'ETAT**

- MAI 1994 -



AVANT PROPOS

de Monsieur André ROSSINOT,
ministre de la Fonction publique

Le Gouvernement a décidé de rendre public le rapport de la mission sur l'organisation et les responsabilités de l'Etat présidée par M. Jean PICQ, conseiller-maître à la Cour des comptes.

Ce rapport constitue une contribution indépendante, et qui n'engage pas le Gouvernement, au débat public sur la modernisation de l'Etat. Il a été élaboré à l'issue d'un long et sérieux travail d'auditions et d'analyse. Il aborde des questions fondamentales et est susceptible d'éclairer le Gouvernement dans l'action qu'il conduit pour améliorer l'organisation et la gestion de l'Etat.

L'Etat doit, en effet, poursuivre son mouvement d'adaptation aux évolutions de la société française, pour maintenir sa capacité à agir et garantir la cohésion nationale.

Le rapport de la mission PICQ fournit ainsi aux pouvoirs publics une réflexion riche. C'est pourquoi il a paru utile de le porter à la connaissance du public.

Ayant la responsabilité de la réforme administrative, le ministère de la Fonction publique a été chargé de faire l'analyse de ce document et de préparer les suites éventuelles à lui apporter.

*

* *

Le rapport est disponible au ministère de la Fonction publique.

*"La cité est fondamentalement périssable.
Sa survie dépend de nous."*

Hannah Arendt

"Le site de l'Etat n'est plus clair dans la conscience des citoyens".

Paul Ricoeur

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE. LES RESPONSABILITES DE L'ETAT

CHAPITRE I. LES RESPONSABILITES FONDAMENTALES	15
I - Resituer l'Etat	15
II - Eclairer le débat public	24
III - Légiférer avec mesure	28
CHAPITRE II. LES RESPONSABILITES DE SOUVERAINETE	31
I - Rendre la justice	31
II - Assurer la sécurité	35
III - Promouvoir les intérêts français dans le monde	41
CHAPITRE III. LES RESPONSABILITES PARTAGEES	47
I - L'éducation et la formation	47
II - La culture et la communication	55
III - La recherche scientifique et technique	60
IV - L'harmonie du territoire	63
V - La cohésion sociale	71
VI - Le développement de l'économie	82

SECONDE PARTIE. L'ORGANISATION DE L'ETAT

CHAPITRE IV. ASSURER LA DIRECTION DE L'ETAT	95
I - Donner au gouvernement les moyens de diriger l'Etat	97
II - Restaurer une administration responsable au service de l'Etat	105
CHAPITRE V. DELEGUER LA RESPONSABILITE	113
I - Rendre plus simple et plus efficace l'administration territoriale de l'Etat	114
II - Faire des établissements publics un outil de la modernisation de l'Etat et créer de nouvelles agences	118

.../...

CHAPITRE VI. MOBILISER LES FONCTIONNAIRES	123
I - Donner de vrais pouvoirs de gestion aux responsables de l'administration	125
II - Introduire dans l'Etat la gestion prévisionnelle des effectifs	129
III - Placer les citoyens au coeur de l'administration	133
CHAPITRE VII. MAITRISER LA DEPENSE PUBLIQUE	135
I - Développer la responsabilité budgétaire	136
II - Moderniser le cadre et les services financiers de l'Etat.	140

CONCLUSION

ANNEXES

Lettre de mission du premier ministre

Discours du premier ministre lors de l'installation du comité (12 novembre 1993)

Programme de travail du comité

Liste des personnes rencontrées

.../...

INTRODUCTION

Que doit faire l'Etat ? Et comment doit-il le faire ?

Questions difficiles tant les responsabilités de l'Etat sont renouvelées par les changements du monde et de notre société : l'ouverture des frontières, la mondialisation des échanges, la montée du chômage et de l'exclusion, l'entrée massive d'étudiants dans le système universitaire, l'urbanisation accélérée ou la désertification de certaines zones rurales.

Questions cruciales pourtant qui déterminent les choix des représentants de la nation, l'activité des fonctionnaires, des pans entiers de la vie des citoyens et qui touchent au principe même de l'Etat, institué pour les servir.

Invitée à y répondre par le premier ministre, la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat a voulu apporter le fruit de ses réflexions à la délibération commune. Elle n'a pas eu pour préoccupation de faire du neuf à tout prix. Elle n'a pas sacrifié au désir de surprendre ou de bouleverser. La plupart de ses recommandations sont applicables immédiatement mais elle a tenté de ne pas se limiter à des analyses de court terme. Autant que possible, elle s'est attachée à anticiper ce que serait ou ce que ferait l'Etat dans dix ans. Elle a simplement cherché à tirer profit des circonstances et de sa composition pour réfléchir librement aux responsabilités et à l'organisation de l'Etat.

Pour cela, le comité ⁽¹⁾ a d'abord écouté ceux qui, ministres, parlementaires, élus locaux, hommes politiques, représentants des usagers, chefs d'entreprise, responsables associatifs, syndicalistes, sociologues, philosophes, personnalités étrangères, responsables des grands corps de contrôle de l'Etat, fonctionnaires d'administration centrale et fonctionnaires de proximité, pouvaient l'aider à comprendre la situation actuelle, les attentes et les obstacles au changement ⁽²⁾. Parallèlement, il s'est efforcé de tirer parti des rapports précédents et des principaux travaux que réalisent en permanence les administrations pour améliorer la façon dont

¹ Cf. page 8, la liste des membres de la mission.

² Cf. annexe 4, liste des 700 personnes rencontrées.

.../...

elles remplissent leurs missions ⁽³⁾. Convaincu enfin que les responsabilités de l'Etat ne peuvent être analysées dans le cadre des structures ministérielles actuelles (chaque ministère ne dispose que d'une partie des solutions adaptées aux problèmes qui touchent le pays), le comité a réfléchi aux grands domaines de responsabilité publique : la sécurité, la justice, la défense des intérêts français dans le monde, l'économie, la recherche, l'éducation et la formation, la culture, l'harmonie du territoire, la cohésion de notre communauté nationale. Pour recenser les responsabilités actuellement exercées, apprécier l'organisation et évaluer les résultats des dispositifs existants, le comité s'est appuyé sur des rapports préparatoires rédigés par des équipes de rapporteurs choisis dans quatorze corps de fonctionnaires de l'Etat. Pour arrêter ses conclusions et ses recommandations, le comité a examiné les analyses et les propositions de ces documents ; il les a suivis le plus souvent ; il s'en est écarté parfois.

Cette simple démarche a conduit la mission à faire trois observations qui l'ont guidée dans ses travaux.

Les responsabilités de l'Etat, comme son organisation, sont des affaires politiques. En ce domaine, la réflexion ne peut se limiter à l'administration. Elle doit porter sur l'ensemble de l'Etat, cette "organisation que se donne une communauté rassemblée par l'histoire pour prendre des décisions et assurer sa survie" ⁽⁴⁾.

Pour introduire le changement dans l'Etat, il est préférable de préparer et d'entretenir un processus d'adaptation permanente. Peut-être notre pays, à certains moments-clé de son histoire, a-t-il reconstruit l'Etat. Mais la persévérance est aussi importante, sinon plus, que la clairvoyance dans les décisions. Les réformes nécessaires pour améliorer l'efficacité de l'Etat au service des Français, renforcer les chances de la nation dans la compétition mondiale et rendre à des fonctionnaires souvent désorientés le goût et la fierté de servir ne seront appliquées avec la continuité requise que si elles résultent de choix délibérés en commun. La mission n'a pas eu d'autre ambition que de permettre d'ouvrir un débat public sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat.

Ce débat est d'autant plus nécessaire que notre pays attend beaucoup de son Etat. Il existe aujourd'hui une très grande demande d'Etat, diffuse, complexe, en un certain sens nouvelle. Elle n'exprime pas un désir que l'Etat intervienne plus ou moins mais l'attente qu'il fasse correctement ce qu'il doit faire. Les Français reprochent à l'Etat d'être devenu opaque, lointain, rigide, "à la traîne" et de ne plus être toujours impartial. Ils ressentent que, pour avoir été tenté de s'occuper de tout, il s'est identifié

³ Au-delà des nombreuses études et analyses ministérielles, et notamment des réformes administratives conduites, d'une part, dans le cadre du plan de renouveau du service public et par les comités ministériels pour la réorganisation et la déconcentration administrative d'autre part, il s'agit principalement des travaux de la mission sur l'organisation des administrations centrales présidée par M. de Baecque à partir de 1982, de la mission animée en 1986 par MM. Belin et Gisserot et des rapports des groupes de travail préparatoires aux Xème et XIème plans, sous la présidence de MM. de Closets et Blanc respectivement.

⁴ Eric Weil, *Philosophie politique*.

à l'explosion de la dépense publique, il ne fournit plus les repères dont ils ont besoin pour faire face à une mutation économique et sociale profonde qu'ils affrontent sans toujours bien la comprendre. Ils attendent sans doute que l'Etat réapparaisse dans la plénitude de ses responsabilités propres.

C'est pourquoi la mission a privilégié la réflexion sur les responsabilités de l'Etat. C'est en disant d'abord à quoi il sert que l'Etat pourra ensuite, et tout à la fois, mobiliser ses forces, maîtriser ses dépenses, être plus utile aux citoyens et maintenir, dans un monde ouvert et exigeant, l'unité de notre communauté nationale.

Même en temps de crise, le discours de l'Etat ne peut se limiter à décrire les contraintes, demander des efforts, appeler au sacrifice. Il doit d'abord s'attacher à entretenir et à développer cette communauté vivante de principes, de valeurs, de règles et de références dans laquelle les Français, au fur et à mesure qu'ils s'y reconnaîtront mieux, trouveront le ressort de tous les efforts.

C'est en effet la première responsabilité de l'Etat que d'être un producteur d'unité entre ceux qui l'ont institué. Ce fut, dans l'histoire, son objectif constant : rassembler les terres de France, construire des ponts et des chaussées, abolir les octrois et les douanes intérieures, unifier les étalons de mesure, acheminer le courrier, faire prévaloir le français sur les dialectes, diffuser la même instruction, généraliser la protection sociale, équiper tous les foyers d'un téléphone... Aujourd'hui, le besoin d'unité a seulement changé de nature. Il nous faut connaître notre passé commun, nous souvenir des fondations, ressentir ce qui nous unit, comprendre pourquoi nous vivons ensemble, éprouver la nécessité de notre solidarité, réfléchir à ce vers quoi nous allons, avoir une conception partagée de notre bien commun. Nous avons besoin de cette forme spirituelle d'unité qui fait qu'un peuple traverse l'histoire. Et conformément à notre tradition particulière, nous l'attendons d'abord de l'Etat.

L'enjeu, sans nul doute le plus important, pour les décennies à venir, c'est de retrouver le fondement de l'Etat, de restaurer pour les Français un contrat social solide, vivant, qui les soude et les rende à nouveau sûrs d'eux-mêmes pour faire face aux bouleversements qui les atteignent et à la compétition qui, dans le monde, nous oppose à d'autres formes d'organisation politique, économique et sociale.

* * *

.../...

**COMPOSITION DE LA MISSION
SUR LES RESPONSABILITES ET L'ORGANISATION DE L'ETAT**

Président : Jean PICQ, conseiller-maître à la cour des comptes.

Membres du comité :

Yves BARBE, directeur général adjoint des Automobiles Peugeot
Hubert BLANC, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur
Michel BON, directeur général de l'agence nationale pour l'emploi
Alain CARPENTIER, professeur à l'université Paris VI, chef du service de chirurgie
cardio-vasculaire de l'hôpital Broussais
Marie-Claude OURY-GATELMAND, recteur de l'académie d'Orléans, décédée
accidentellement le 6 avril 1994
Michel PINAULT, directeur des affaires juridiques et fiscales de l'UAP.

Membres associés :

Jean-Paul MARCHETTI, adjoint au directeur du budget
Didier MAUS, directeur de l'institut international d'administration publique.

Rapporteur général : Jean-Ludovic SILICANI, maître des requêtes au conseil d'Etat.

Secrétaire général : Catherine FAGART, administrateur civil.

Rapporteurs généraux adjoints : Claire BAZY-MALAUURIE, conseiller référendaire à la cour des comptes ; Jean-Luc de BOISSIEU, administrateur civil hors classe ; Richard DESCOINGS, maître des requêtes au conseil d'Etat ; Jacques GERAULT, sous-préfet hors classe ; Bruno METTLING, inspecteur des finances ; Bruno ORY-LAVOLLEE, conseiller référendaire à la cour des comptes.

Rapporteurs : Bruno ACAR, inspecteur de l'administration ; Yann AGUILA, maître des requêtes au conseil d'Etat ; Patrick AUROY, ingénieur en chef de l'armement ; Jean-Baptiste AVEL, magistrat ; Olivier BRAULT, auditeur à la cour des comptes ; Gérard CLIQUET, professeur d'université ; Remi DAUDIN, ingénieur des mines ; Patrick GANDIL, ingénieur en chef des ponts et chaussées ; Gérard GIBOT, administrateur civil ; Emmanuel GLASER, auditeur au conseil d'Etat ; Marie-Hélène GRANIER-FAUQUERT, administrateur civil ; Gérard KAUFFMANN, contrôleur des armées ; Marianne LAIGNEAU, auditeur au conseil d'Etat ; Bruno MAQUART, inspecteur des affaires sociales ; Philippe MOIROUD, ingénieur en chef des mines ; Olivier PAGEZY, inspecteur des finances ; Dominique PELISSIE, ingénieur du génie rural ; Catherine PERIN, conseiller référendaire à la cour des comptes ; Denis PIVETEAU, auditeur au conseil d'Etat ; François PUJOLAS, secrétaire des affaires étrangères ; Stéphane RAMON, inspecteur des finances ; Alain SEBAN, auditeur au conseil d'Etat ; Jean-Pierre VIOLA, auditeur à la cour des comptes.

Rédacteurs du rapport : Jean-Ludovic SILICANI, Bruno ORY-LAVOLLEE et Olivier BRAULT.

La mission en chiffres

- . un comité de neuf sages
- . 30 rapporteurs à temps partiel issus de 15 corps de l'Etat et constitués en huit équipes travaillant sur les grands domaines de responsabilités publiques : justice et sécurité ; cohésion sociale ; économie ; harmonie du territoire ; finances publiques ; défense des intérêts français dans le monde ; éducation, formation, culture ; gestion publique...
- . 7 mois de travail de novembre 1993 à mai 1994
- . plus de 700 personnes rencontrées
- . 30 séances de travail (120 heures) tous les vendredis dont 17 consacrées à l'audition de personnalités : anciens ministres, parlementaires, philosophes, sociologues, élus locaux, responsables de l'administration, personnalités étrangères, responsables d'associations, fonctionnaires de proximité
- . déplacements sur le terrain à Lyon, Marseille, Orléans, Tarbes, Nantes, Caen...
- . plus de 600 pages de rapports préparatoires.

PREMIERE PARTIE
LES RESPONSABILITES DE L'ETAT

Que doit faire l'Etat ?

Il doit d'abord répondre à cette question.

Aucune organisation ne peut bien faire ce qu'on attend d'elle si elle ne dispose pas en permanence d'une idée claire de ses missions. Cette exigence générale de méthode vaut pour l'Etat plus encore que pour les autres organisations : ce que nos concitoyens attendent de lui ne se traduit pas facilement par des objectifs opérationnels ; sa direction est soumise, en permanence et de toutes parts, à des pressions sans équivalent. Cela vaut en particulier aujourd'hui : de profondes transformations sont en oeuvre, dans le monde, dans notre économie, dans notre société et dans nos esprits ; elles ne peuvent pas rester sans effet sur l'exercice des responsabilités de l'Etat. Aujourd'hui, plus que jamais, l'Etat se perd s'il ne s'affranchit pas de l'urgence du court terme. Moins que jamais, il ne peut se passer d'une réflexion sur ses responsabilités à l'horizon du siècle prochain.

Notre pays a beaucoup à y gagner. Si les Français y voient plus clair, ils sauront ce qu'ils peuvent attendre de l'Etat et des autres collectivités publiques ; ils sauront aussi ce qu'ils ne doivent pas en attendre. Si l'Etat sait définir ses responsabilités et en tirer des objectifs pour ses agents, les fonctionnaires pourront s'engager dans une logique de responsabilité et retrouver la fierté de servir le pays. La cohésion de notre communauté sera mieux assurée et notre pays s'adaptera mieux aux contraintes qu'impose aujourd'hui la compétition internationale. Il déterminera s'il peut encore faire vivre ce que beaucoup tiennent toujours pour un "exemple français".

Que doit faire l'Etat ? Cette question appelle moins une réponse unique qu'autant de réponses qu'il y a de domaines de responsabilité publique. C'est pourquoi l'analyse a porté successivement sur les responsabilités de l'Etat souverain puis sur celles qu'il partage avec d'autres (les citoyens, les entreprises, les associations, les organismes de protection sociale, les collectivités locales, l'Europe...) sans oublier d'abord les responsabilités fondamentales qui lui sont propres.

Plan de la première partie

Chapitre I. Les responsabilités fondamentales

Chapitre II. Les responsabilités de souveraineté

Chapitre III. Les responsabilités partagées

.../...

CHAPITRE I
LES RESPONSABILITES FONDAMENTALES

L'Etat n'est pas une organisation comme les autres. Dépositaire de la souveraineté, instrument du pouvoir politique, porte-parole de l'intérêt général, l'Etat est investi de *responsabilités fondamentales*. Elles font de lui le gardien du bien commun, défenseur et promoteur de nos intérêts collectifs, chargé d'entretenir et de développer tout ce qui rassemble nos énergies et favorise notre vie commune.

Dans les deux dernières décennies, l'Etat s'est progressivement identifié à l'*Etat-providence*, répondant à toutes les demandes, engagé ainsi dans une sorte de fuite en avant qui tend à le transformer en un gigantesque service d'assistance généralisée. Par contrecoup, le débat politique n'éclaire plus les orientations de la cité ; il se limite à mesurer les marges de manoeuvre économiques. L'action politique paraît toujours urgente et souvent précipitée. Les événements semblent dominer un Etat de moins en moins capable de donner aux citoyens le sentiment qu'il assure la cohésion de la communauté nationale.

C'est pourtant à l'Etat qu'il revient de fixer les règles essentielles et les références fondamentales indispensables à la vie sociale : que faut-il attendre de l'Etat et que ne faut-il pas en attendre ? Quelles sont les responsabilités respectives des différentes collectivités publiques ? Comprendons-nous les changements qui s'imposent à nous ? Comment décidons-nous de les conduire ? Les règles introduites pour cela sont-elles claires et compréhensibles pour tous ?

S'il veut s'acquitter correctement de ses responsabilités fondamentales, notre Etat doit d'abord se resituer. Il doit aussi se rendre capable de mieux éclairer l'avenir pour organiser le débat public. Il doit faire en sorte, enfin, puisque nul n'est censé ignorer la loi que chacun puisse la connaître et la comprendre.

I - RESITUER L'ETAT

Face à l'Etat, face à la puissance publique en général, les Français n'ont plus les idées claires.

Il n'y a pas si longtemps encore, les choses étaient simples et bien connues : le gouvernement à Paris, le préfet au chef-lieu du département. Et, proches des gens, le maire et des administrations dont les noms parlaient d'eux-mêmes : l'école

.../...

communale, les ponts et chaussées, les eaux et forêts, la gendarmerie. Aujourd'hui, tout est devenu compliqué (cf. schéma ci-contre). Le département et la région, collectivités territoriales à part entière, sont venus s'ajouter aux cadres familiaux de l'Etat et de la commune. Leur installation, à grands frais parfois, dans des "hôtels" voulant égaler ou surpasser les préfectures, leurs campagnes de communication, l'extension de leurs compétences et la généralisation des cofinancements entre collectivités publiques ont achevé de brouiller les esprits. La sécurité sociale progressivement généralisée est venue compléter le tableau : comment y voir clair lorsqu'une personne âgée en situation de dépendance doit s'adresser à la sécurité sociale pour les soins à domicile, au département ou à la commune pour le portage des repas, au seul département pour "l'allocation compensatrice des dépenses d'hébergement", mais à la commune, au département et à la sécurité sociale, tout à la fois, pour l'aide ménagère à domicile ?

D'une manière différente mais pas moindre, la construction européenne contribue à la confusion. L'inspiration élevée des pères fondateurs (l'unité économique pour éviter le retour de la guerre en Europe) cède progressivement la place, dans les esprits, à l'emballage d'une mécanique bureaucratique accusée de tous les maux. Au-delà même du risque que fait courir cette perception à la construction européenne, elle suscite confusément le doute sur la nature de cette organisation qui nous dépasse.

Enfin, l'Etat lui-même est devenu une machine complexe, sans rôle ni contours fixes, dès lors que ses structures peuvent proliférer et qu'au gré des idées politiques dominantes, son domaine d'intervention peut tour à tour, s'étendre ou se contracter.

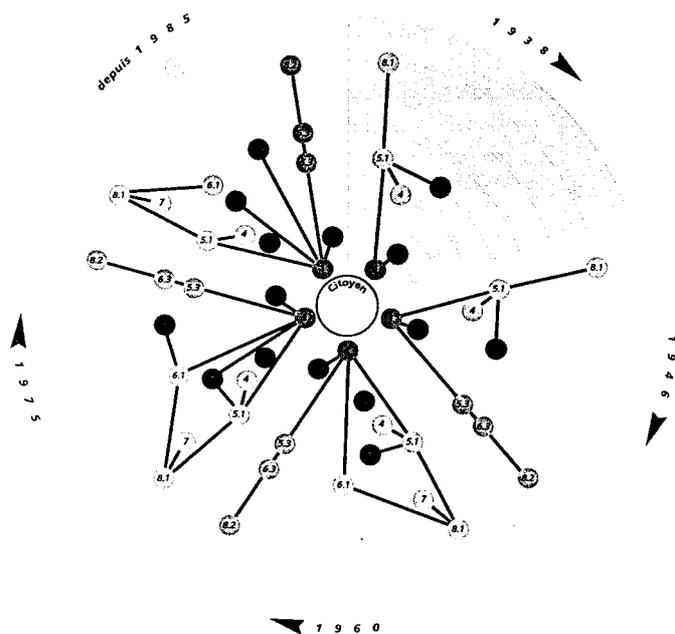
C'est la première attente des Français que d'y voir clair. Il faut dissiper la confusion qui prévaut actuellement dans les esprits sur la nature et sur les responsabilités de la chose publique. "Le site de l'Etat n'est plus clair dans la conscience des citoyens" (Paul Ricoeur).

C'est aussi l'intérêt de l'Etat que de répondre à cette demande des Français. Traditionnellement en effet, l'Etat est "maître chez lui" : il fixe les règles fondamentales, il définit les compétences, il est le gardien de leur respect. Mais cette maîtrise semble progressivement lui échapper dans les transformations en cours depuis une quarantaine d'années. La convertibilité de la monnaie et l'entrée dans le marché commun à la fin des années 1950, les événements de 1968 et leurs conséquences sociales, les avancées des libertés locales, la libération des changes et des prix, l'apparition des radios libres et la privatisation de la télévision dans les années 1980, l'union européenne et la mise en place prochaine des canaux de communication multimédias affectent la place et le rôle de l'Etat. Il ne peut plus être le grand ordonnateur d'un monde devenu libre et mobile. Mais pour que notre pays tire profit de tous ces progrès de la liberté, l'Etat doit rester le régulateur des différents pouvoirs qui fixe les règles de la vie en commun.

C'est un trait particulier de l'Etat moderne qu'il est à la fois "une instance parmi d'autres et l'enveloppe de toutes, une partie du tout et simultanément le tout". Même s'il n'avait plus aucune responsabilité directe dans le secteur industriel ou bancaire, on continuerait de se retourner vers lui après une crise économique ou

.../...

La complexification des niveaux et des réseaux d'administration publique
(hors armées) de 1938 à aujourd'hui,



NIVEAUX

- | | | |
|--------------------------|-----|---|
| 1. Proximité | 1 | Services publics de proximité : établissement scolaire, commissariat, perception, subdivision de l'équipement, brigade de gendarmerie, bureau de poste, hôpital, musée, établissement d'action culturelle, établissement social, tribunal... S'y ajoutent à partir de 1946 agence locale d'établissements publics nationaux (EPN), antenne locale des organes de sécurité sociale |
| 2. Commune | 2 | Communes |
| 3. Inter-commune | 3 | Communautés urbaines et les syndicats de communes |
| 4. Arrondissement | 4 | Sous-préfectures d'arrondissement |
| 5. Département | 5.1 | Préfets de départements, directions ou délégations départementales des ministères et des EPN |
| | 5.2 | Départements (conseils généraux et leurs services) |
| | 5.3 | Caisses locales des régimes de sécurité sociale (le cas échéant) |
| 6. Région | 6.1 | Préfets de région, directions régionales, délégations régionales des ministères et des EPN |
| | 6.2 | Établissements publics régionaux puis régions (conseils régionaux et leurs services) |
| | 6.3 | Caisses régionales des régimes de sécurité sociale (le cas échéant) |
| 7. Inter-région | 7 | Secrétariats généraux pour l'administration de la police, zone de défense, etc. |
| 8. Nation | 8.1 | État national central : ministères et services centraux des EPN |
| | 8.2 | Caisses nationales de sécurité sociale (CNAM, CNAF, CNAV, UNEDIC, ACOSS) |
| 9. Europe | 9 | Union européenne |

immobilière grave. C'est aussi vers lui qu'on se tourne quand un poids lourd provoque une catastrophe routière : que valent les règles de sécurité ? Pourquoi les limitations de vitesse ne sont-elles pas respectées ?

L'Etat doit distinguer les domaines respectifs de l'initiative privée et de l'intervention publique. Il doit surtout clarifier la répartition des compétences entre les différentes collectivités publiques (collectivités locales, Etat, union européenne).

1. DEFINIR LE CHAMP DES INTERVENTIONS PUBLIQUES

Comment tracer entre l'initiative privée et l'intervention publique une ligne de partage, à la fois adaptée à la situation de notre pays aujourd'hui et acceptée par le plus grand nombre ? Il n'existe pas de réponse unique ni permanente à cette question. Elle est par nature au coeur du débat politique qu'il revient à l'Etat d'entretenir et d'éclairer constamment. Quelques principes directeurs s'imposent toutefois.

En premier lieu, *il apparaît indispensable que l'Etat accorde la priorité à ses responsabilités particulières, celles que nulle autre institution ne peut exercer à sa place*. Il s'agit d'abord des fonctions de souveraineté (la justice, la sécurité, la défense, la diplomatie). Mais au-delà même de ces domaines, cette responsabilité s'étend à l'édiction des normes et au contrôle de leur application. Ce sont là les deux principaux moyens d'action de l'Etat *régulateur*, que le développement de l'Etat-Providence a parfois occulté. Recentrer la puissance publique sur ses fonctions essentielles relève aujourd'hui d'un pragmatisme prudent : cela peut contrer la tendance naturelle à l'expansion des collectivités publiques ; cela s'impose aussi pour réduire les déficits massifs (plus de 5 % du produit intérieur brut) qu'a entraînés la progression des dépenses publiques et qui menacent les chances de notre pays dans la compétition mondiale.

Cette première règle en entraîne une deuxième : *au-delà de ses responsabilités propres, l'intervention de la puissance publique devrait constituer l'exception*. Le modèle de l'Etat-providence a justifié l'intervention de la puissance publique dans de très nombreux domaines. Sa crise révèle aujourd'hui qu'en règle générale, il n'appartient pas à l'Etat d'être un *opérateur*. Il ne doit pas faire ce que d'autres peuvent faire mieux que lui. Cette deuxième règle est plus ou moins bien acceptée selon les domaines. La déréglementation mise en oeuvre dans la plupart des pays du monde depuis quinze ans et l'effondrement des systèmes collectivistes font apparaître de plus en plus clairement que, sauf exceptions, les entreprises peuvent prendre en charge, dans de meilleures conditions que les collectivités publiques, les activités de production de biens ou de services. Mais dans d'autres domaines (protection sociale, éducation, équipement, environnement...) le débat reste ouvert : au moment où le président des Etats-Unis propose de "réinventer l'Etat" et de mettre en place un système d'assurance-maladie que la plupart des pays d'Europe possèdent déjà depuis quarante ans, ces derniers s'interrogent sur leur régime de protection sociale, face à la concurrence de certains pays d'Asie où les salaires et les charges sociales sont très bas.

.../...

Il faut donc définir les situations particulières dans lesquelles, à titre exceptionnel, les collectivités publiques peuvent être conduites à intervenir dans les domaines qui relèvent en principe de la libre initiative. Pour l'essentiel, trois d'entre elles doivent être relevées.

- *Quand l'exercice des libertés menace certains droits fondamentaux* (droit au logement, droit à l'éducation, droit aux soins par exemple), une collectivité publique est alors fondée à intervenir par une règle (obliger les employeurs à financer l'effort de construction), une prestation en nature (le service public d'éducation) ou en espèce (des indemnités journalières en cas de maladie ou de chômage, la garantie d'un revenu minimum).

- *Quand un intérêt national stratégique est en jeu* (indépendance énergétique, liberté de choix en matière d'armements), la puissance publique peut encore intervenir.

- *Quand le marché est défaillant* (investissements très coûteux, projets à rentabilité lointaine, prise en compte de critères non marchands), la puissance publique doit intervenir. Ni Airbus ni le grand Louvre n'existeraient sans l'Etat.

Les interventions publiques dans le domaine de l'initiative privée sont décidées par le parlement dans le respect des principes constitutionnels. C'est à la représentation nationale qu'il incombe en effet de trancher les débats politiques nécessaires pour justifier une intervention publique et fixer ses modalités, en conciliant la protection des droits, les intérêts collectifs et le respect des libertés ⁽⁵⁾.

2. DELIMITER LES RESPONSABILITES DES DIFFERENTES COLLECTIVITES PUBLIQUES

La construction européenne et la décentralisation doivent être maîtrisées pour offrir tous les avantages qu'on peut en attendre.

a) S'organiser pour tirer le meilleur parti de l'Europe

Dans une construction fédérale, les compétences de l'union sont toujours limitativement énumérées. Tel n'est pas le cas de l'union européenne. Elle n'a certes que des compétences d'attribution mais énoncées parfois en termes très généraux. Et, depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, ces compétences couvrent la plupart des domaines d'action des états. En pratique, rien n'interdit à l'union de prendre des directives dans des domaines qui auraient pu demeurer nationaux, qu'il s'agisse du lait pour nourrissons, des fromages à pâte molle ou des systèmes de réfrigération des patinoires...

⁵ En particulier de la liberté d'entreprendre dont l'union européenne, pourchassant toute distorsion de concurrence, devient un gardien de plus en plus scrupuleux.

.../...

L'union européenne : un système original

La construction européenne diffère à plusieurs égards de la création d'un Etat fédéral, doté d'un parlement, d'un pouvoir exécutif et d'une administration propres.

- Les états-membres constituent le pouvoir législatif de l'union européenne. Ils composent ensemble le conseil des ministres et le conseil européen, ces deux organes où sont décidées, en dernier ressort, les politiques et les normes de l'union.

- Lorsque les Douze décident de mettre une compétence en commun, ils n'en sont généralement pas dessaisis. Ils conservent le pouvoir d'agir en complément des politiques européennes.

- La mise en oeuvre des politiques et des normes européennes est du ressort des états-membres. Par des lois ou des décrets, ils transposent dans le droit national les normes qu'ils ont arrêtées à Bruxelles. Le plus souvent, il revient aux administrations nationales de mettre ces textes en oeuvre, de contrôler et de sanctionner leur application. De même, la quasi-totalité des crédits européens transitent par elles.

- Dans la construction européenne, le transfert direct de souveraineté du peuple vers les institutions de l'union est très limité. Cette caractéristique des états fédéraux (aux Etats-Unis, le président et le congrès sont élus au suffrage universel) se retrouve peu dans l'union européenne. Si le parlement européen est élu au suffrage universel (depuis 1979), ses pouvoirs de décision en dernier ressort demeurent limités au budget et aux quelques domaines dans lesquels le parlement détient un pouvoir de co-décision avec le conseil des ministres. La commission dispose de pouvoirs propres mais ils sont limités, pour l'essentiel, à la proposition et à l'application des décisions. De manière générale, le transfert de souveraineté s'effectue par l'intermédiaire des pays membres, représentés au conseil des ministres et au conseil européen.

Quelles que soient l'importance et l'étendue des compétences de l'union européenne, les Etats demeurent toujours les principaux dépositaires de la souveraineté. Dans ce contexte, deux orientations s'imposent pour tirer parti de la construction communautaire.

- *Savoir quelle Europe nous voulons*

S'il veut exercer pleinement ses responsabilités, s'il veut éviter que ses marges de manoeuvre ne soient subrepticement réduites par les procédures communautaires, l'Etat doit définir une stratégie en matière européenne, conforme à nos intérêts à long terme.

Rien ne montre mieux la nécessité d'une stratégie claire que les difficultés de l'Europe à mettre en oeuvre le *principe de "subsidiarité"*. Inconnu en droit français, ce principe vise à faire prendre les décisions au niveau le mieux adapté. Mais les différents pays l'interprètent différemment, en fonction de leurs traditions politiques ou de leurs intérêts conjoncturels. La règle de subsidiarité ne résiste pas toujours à la pression des opinions ou aux compromis inter-étatiques (si plusieurs pays ont chacun un intérêt au lancement d'une intervention nouvelle, la négociation conduit souvent à

.../...

les décider toutes). Dans une telle mécanique, sans doute inévitable, seuls parviennent à défendre efficacement leurs intérêts les pays qui ont une idée claire de l'Europe qu'ils veulent construire. Ce n'est pas assez nettement, semble-t-il, le cas de la France.

Il est indispensable pour cela d'avoir une vision claire et ordonnée des compétences respectives de l'Etat et de l'union européenne. Cette connaissance n'existe pas suffisamment aujourd'hui. Deux recommandations sont faites :

- Dresser d'abord dans chaque ministère un bilan exhaustif du partage des compétences entre la France et l'union européenne () Sur le fondement de ce bilan, il sera possible d'élaborer une doctrine pour la répartition des compétences et de donner corps au principe de subsidiarité. Quelles compétences souhaite-t-on transférer ? Quelles compétences faut-il absolument conserver ?*

- Définir ensuite une véritable stratégie européenne. Cette analyse, à la fois rétrospective et prospective, doit permettre de mieux identifier nos intérêts nationaux et de définir une stratégie qui fonde nos initiatives politiques. Une telle stratégie éviterait à notre pays d'être pris de court par les propositions de la commission et lui permettrait de tirer le plus grand bénéfice possible de sa participation à l'union européenne. Elle pourrait être discutée au parlement, au moment de son élaboration et, par la suite, à intervalles réguliers.

- S'adapter aux procédures communautaires

C'est une chose (essentielle) d'élaborer une doctrine ; c'en est une autre de la faire prévaloir dans un processus de décision nécessairement long et compliqué. Toutes les décisions communautaires sont négociées. Une position a d'autant plus de chances de prévaloir qu'elle a été mieux expliquée, argumentée, défendue devant les institutions communautaires comme dans les douze capitales des pays membres. L'influence devient un mode d'action pour l'Etat. Pour promouvoir nos intérêts nationaux, il faut accroître notre capacité de persuasion sur le "marché européen des idées et des arguments". Cela requiert de bien faire circuler l'information, de renforcer la cohérence des positions françaises et d'intervenir le plus en amont possible par rapport aux propositions de la commission. Cette meilleure efficacité peut être recherchée par un triple effort.

⁶ Par convention, les recommandations du comité sont présentées en caractères italiques. Les plus importantes ont aussi été encadrées d'un trait simple.

- Faire entrer le fait européen dans la culture administrative française.

Alors que toutes les administrations ont désormais à connaître de décisions prises à Bruxelles, la connaissance du droit communautaire et du fonctionnement concret des institutions européennes demeure très largement insuffisante. Le droit communautaire devrait figurer au programme de tous les concours administratifs de catégorie A et de tous les cycles de formation administrative générale. Notre pays devrait aussi mettre en place une véritable "stratégie de présence" dans les institutions communautaires et dans les différentes administrations nationales. Au-delà du travail diplomatique, le détachement de fonctionnaires à Bruxelles devrait être développé. Comme le fait déjà le ministère des affaires étrangères, tous les ministères devraient engager des programmes d'échange de fonctionnaires avec leurs homologues des autres pays-membres.

- Coordonner le travail d'influence française. Le premier ministre dispose avec le secrétariat général du comité interministériel pour la coopération économique européenne (SGCI) d'un outil de coordination du travail d'influence française dans les processus de décision communautaire. Cet effort de coordination concerne chaque ministère. Il devrait aussi s'étendre aux professionnels et aux collectivités publiques directement concernés pour éviter que des initiatives dispersées, et pas toujours conformes à l'intérêt général, n'affaiblissent nos positions.

- Mieux associer le parlement aux questions européennes. L'Europe sera d'autant plus légitime et mieux acceptée que sa construction avancera d'une manière plus démocratique. A cette fin, le gouvernement devrait associer plus étroitement le parlement à la négociation communautaire. Il en tirerait d'ailleurs une consolidation des positions françaises et, dans certains cas, de nouvelles marges de manoeuvre. Deux mesures pourraient servir à cet effet. En premier lieu, la procédure de consultation du parlement sur tous les projets de textes européens qui touchent au domaine de la loi (article 88-4 de la constitution) pourrait être améliorée. Le parlement devrait pouvoir être saisi des avant-projets de texte, éclairés par un avis du conseil d'Etat motivant brièvement les raisons qui conduisent à considérer tout ou partie du texte comme relevant du domaine de la loi. Par ailleurs, le gouvernement devrait commenter régulièrement au parlement les progrès et les résultats des négociations communautaires. Sur certains sujets d'importance, l'accord de la France au conseil des ministres devrait pouvoir être donné sous réserve d'examen parlementaire. Rien n'oblige le gouvernement à cette démarche, pratiquée par plusieurs de nos partenaires, mais elle pourrait renforcer à la fois la légitimité démocratique de la construction européenne et la position de nos négociateurs.

b) Tirer les conséquences de la décentralisation

Il est délicat de dresser un bilan de la décentralisation. Ses apports indiscutables à la vie du pays (la rénovation des lycées, le maintien d'écoles en milieu rural, l'animation touristique, l'action en faveur de la culture ou les services offerts aux

.../...

entreprises) sont estompés par des excès que de nombreux observateurs ont pu relever (de fortes augmentations de la fiscalité locale, des dépenses somptuaires, des dérapages en matière d'urbanisme par exemple).

Trois caractéristiques de la décentralisation méritent d'être soulignées. Tout d'abord, et contrairement à l'idée originelle des transferts de compétences "par blocs", on a mélangé la décentralisation par matière (l'urbanisme aux communes, les affaires sociales aux départements, la formation professionnelle aux régions) et la décentralisation par niveau (les collèges aux départements, les lycées aux régions). La loi, par ailleurs, a rarement précisé ce que chaque collectivité devait faire, pouvait faire ou n'était pas autorisée à faire. Enfin, la moitié des dépenses des collectivités locales sont aujourd'hui financées par l'Etat ou par l'emprunt. Ces trois facteurs réunis expliquent l'enchevêtrement des compétences des différentes collectivités publiques et la généralisation des financements croisés. Fondés sur la recherche de partenariat, ces cofinancements compliquent les procédures et favorisent l'irresponsabilité : chaque partenaire a beau jeu de renvoyer sur un autre les raisons des échecs et des dérapages financiers.

L'Etat lui-même n'est pas exempt de critiques. Les collectivités locales font observer que l'évolution des dotations budgétaires n'a pas suivi celle des charges transférées (entretien des lycées, dépenses de formation professionnelle, action sociale par exemple). Elles constatent aussi que l'Etat les invite à financer des routes nationales (contrats de plan) ou des universités (programme "Universités 2000"). Elles regrettent enfin de ne toujours pas disposer, en matière d'aménagement du territoire par exemple, des outils juridiques nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles responsabilités.

Ce constat peu favorable ne s'explique pas seulement par les défauts de la décentralisation. Notre pays dispose d'un nombre excessif de niveaux d'administration. Aucune des principales collectivités publiques ne paraît plus adaptée aux problèmes d'aujourd'hui : la commune est trop petite, le département trop uniforme, la région rarement à l'échelle européenne. La coopération intercommunale ou la mise en place des communautés urbaines, introduites pour compenser ces défauts, connaissent des développements limités. Il y a sans doute un niveau de trop. Mais les mêmes qui le reconnaissent bien volontiers ne peuvent jamais s'entendre pour dire lequel supprimer.

Chargé de réfléchir aux responsabilités et à l'organisation de l'Etat, le comité n'a pas eu pour mandat de proposer des réformes touchant à la structure des collectivités locales. Il se limite donc à trois recommandations, inspirées par l'idée qu'il faut clarifier les compétences des collectivités locales pour tirer parti de la décentralisation.

.../...

- *Légiférer sur les compétences locales.* Le comité recommande qu'une loi fixe de manière limitative les compétences de chaque collectivité publique, en distinguant les compétences obligatoires et les compétences facultatives, tout le reste étant interdit (domaine par domaine, des propositions précises d'ajustement des compétences sont faites au chapitre III). La collaboration de différentes collectivités publiques resterait possible mais encadrée dans des limites précises. Les responsabilités de chacun seraient plus claires pour les citoyens.

- *Limiter les cofinancements.* Cette répartition des compétences permettrait de définir une collectivité "chef de file" dans chaque domaine d'intervention publique. Les différentes collectivités publiques pourraient alors définir dans chaque région le programme des investissements selon une procédure contractuelle triennale (Etat, régions, départements et principales communes). Ce programme comporterait la liste des investissements jugés prioritaires localement. Chaque opération aurait un maître d'ouvrage unique (la collectivité "chef de file"), contraint d'apporter au moins les deux tiers du financement. Une seule autre collectivité publique pourrait la cofinancer.

- *Expérimenter les politiques publiques.* L'Etat devrait tirer avantage de l'existence de collectivités locales entreprenantes pour engager autrement les nouvelles politiques publiques. Moyennant quelques précautions juridiques, la décentralisation peut fournir l'occasion d'expérimenter des programmes nouveaux avant de les généraliser. L'expérimentation du revenu minimum d'insertion en Ille et Vilaine a permis d'améliorer le projet avant son extension nationale. Un recours accru à l'expérimentation permettrait de mieux prendre en compte la diversité des situations sur le territoire et de dépasser, quand c'est nécessaire, un réflexe d'uniformité qui paraît de moins en moins adapté aujourd'hui.

II - ECLAIRER LE DEBAT PUBLIC

1. PREVOIR

L'Etat ne peut pas se limiter à la gestion des crises, dans l'ordre où elles surviennent ou que l'urgence impose. Alors que le monde et la société sont devenus plus mobiles et plus complexes, l'Etat paraît aujourd'hui moins bien armé pour prévoir qu'il ne l'était il y a trente ans. Parfois, il semble même sourd et aveugle. Ce handicap peut avoir un coût social élevé : il mine la confiance du pays dans les capacités de direction de l'Etat.

.../...

"Quand c'est urgent, c'est déjà trop tard". "Gouverner, c'est prévoir" (?). Dans toute la mesure du possible, l'action politique doit anticiper les évolutions et les événements. A cette fin, elle doit s'appuyer sur le travail des philosophes, des sociologues, des démographes, de tous ces "veilleurs" qui tentent d'éclairer l'avenir du pays. Car les Français attendent de l'Etat - dans un langage simple - des synthèses, des explications, des repères. Son action doit être comprise. Et même là où il doit se retirer de la gestion, l'Etat ne doit pas être absent de l'analyse, de la compréhension, de la prévision ni de la capacité de proposition. L'Etat doit donc s'organiser pour anticiper les évolutions démographiques, percevoir ce qui à Bonn, Moscou, Pékin ou Alger, peut rejaillir sur la vie politique ou économique de la nation, prévoir les conséquences de découvertes décisives dans le domaine biologique ou dans les techniques de communication, appréhender puis comprendre les transformations du monde agricole, les mutations industrielles ou les évolutions du corps social. A côté des mécanismes du marché et face aux tentations de la politique au jour le jour, il doit être le *responsable du temps long*, dans un environnement incertain et parfois inattendu. La politique est "moins un art de souveraineté sur les hommes et sur la société qu'un art de navigation dans un milieu" (E. Morin).

Il est donc de la plus haute importance que soient revitalisées les capacités d'analyse prospective de l'Etat.

- *Rendre au commissariat général au plan un rôle aussi important que celui qu'il eut dans les années 1950 et 1960.* Mais sa mission en cette fin de siècle ne peut plus être la même : l'analyse prospective (ce que les grandes entreprises appellent la "veille stratégique") prend la place de la planification. Notre pays a besoin d'un *commissariat à la prospective et à l'évaluation* qui, par la qualité des liens qu'il tisse avec tous les "observatoires" (entreprises, universités, centres d'études et de réflexions - privés ou publics, français ou étrangers -, médias), par l'indépendance de ses travaux, par sa participation à la direction de l'Etat, éclaire le gouvernement et le pays sur les enjeux et sur les résultats des politiques publiques. Cette capacité d'analyse prospective ne peut être dissociée de l'évaluation.

- *Exercer l'Etat tout entier au travail d'anticipation.* La direction de la prévision et l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) devraient être associés, beaucoup plus étroitement qu'aujourd'hui, à l'éclairage de la conduite des affaires publiques. Plus généralement, tous les ministères devraient se doter d'une cellule de prévision et d'analyse stratégique, comme l'ont fait le ministère des affaires étrangères au début des années 1970 et le ministère de la défense à la fin des années 1980. C'est dans tous les domaines que l'Etat doit devenir un interlocuteur permanent de ceux qui se préoccupent de déceler les grandes évolutions politiques, économiques ou sociales susceptibles d'avoir une influence sur notre vie commune. Ces organismes d'analyse et de prévision devraient remettre au premier ministre un rapport annuel sur les évolutions qui, dans leur secteur, peuvent affecter la vie du pays. Le commissariat à la prospective et à l'évaluation en assurerait la publication.

⁷ Pierre Mendès-France.

- Commander plus régulièrement la rédaction de "livres blancs" dans les domaines importants de la vie publique (défense, santé, environnement, finances publiques, emploi...). En mobilisant pour quelques mois les meilleurs experts, cet exercice permet d'actualiser les données majeures de notre environnement, de poser les problèmes, d'esquisser les solutions possibles et de favoriser (après publication) un débat ouvert sur les grands enjeux nationaux. Il est surprenant qu'il ait fallu attendre près d'un quart de siècle pour disposer d'un nouveau livre blanc sur la défense alors que chacun des principaux éléments déterminant notre politique de sécurité (situation stratégique, armements, démographie...) avaient connu de profondes évolutions depuis 1969.

2. ORGANISER LE DEBAT PUBLIC

Le débat public fait participer le plus grand nombre au processus de décision. Il permet en outre de remettre dans le courant de la discussion ce qui est abusivement monopolisé par les experts et les spécialistes. L'information surabondante, quand elle est peu ordonnée, rend les problèmes perceptibles mais n'indique pas les solutions. Chacun perçoit par exemple que l'emploi, ce sujet central de nos difficultés actuelles, est au coeur d'évolutions technologiques et sociales historiques. Mais depuis dix ans, aucun débat public approfondi n'a été préparé ni organisé pour s'efforcer de les comprendre ; et ce qui tient lieu de débat se réduit à des échanges de certitudes, d'arguments usés, de recettes miraculeuses, avec ce seul effet certain d'augmenter le doute de l'opinion sur la capacité de l'Etat à traiter des vraies questions.

Ce fut la vertu du débat de l'été 1992 que de faire entrer les questions européennes dans la conscience des citoyens appelés à se prononcer sur d'importants transferts de souveraineté. C'est l'intérêt du débat sur l'aménagement du territoire que de mobiliser les intelligences autour de cet enjeu essentiel pour notre pays. Car il n'existe pas de génération spontanée de la volonté générale. Sans doute nos convictions profondes sont-elles plus partagées qu'on le croit. A l'intersection de nos sensibilités différentes réside notre conscience commune, ce consensus latent qu'un pluralisme de plusieurs siècles a lentement constitué. Mais seul un débat public, patient et argumenté, peut le transformer en accord majoritaire, nécessaire pour permettre à la société de s'adapter à son temps.

Tout doit être entrepris pour permettre au parlement de redevenir le lieu principal de ce débat public renouvelé. Dans une démocratie représentative, les représentants élus sont les mieux fondés à débattre des orientations de la cité. Trois recommandations peuvent être faites en ce sens.

- *Ouvrir la session parlementaire de printemps par un discours du premier ministre sur "l'état de la France"*. Reposant sur les travaux prospectifs déjà mentionnés, ce discours annuel donnerait l'occasion de mettre en évidence, à intervalles réguliers, les questions cruciales pour l'avenir du pays.

- *Réorganiser profondément le débat budgétaire de la session d'automne*. L'autorisation de la dépense publique ne peut être donnée en toute connaissance de cause qu'à la lumière d'un véritable débat d'orientation. Actuellement, un nombre réduit de parlementaires votent le budget à l'issue d'un examen rapide de quelques indicateurs partiels, d'un débat très technique sur les dispositions fiscales et d'une discussion détaillée des crédits de chaque ministère. Renvoyer en commission l'examen détaillé des dispositions fiscales et des différents budgets ministériels permettrait de donner une importance beaucoup plus grande aux séances plénières. La discussion budgétaire comprendrait alors deux parties : un débat d'orientation budgétaire et l'examen des principales fonctions collectives. Le débat d'orientation budgétaire serait organisé en quatre étapes :

- évolution des finances publiques et sociales (Etat, collectivités locales, régimes sociaux)
- débat de conjoncture et politique fiscale,
- définition des priorités budgétaires,
- gestion de la fonction publique.

La discussion sur les principales fonctions collectives (sécurité, défense, éducation, justice...) reposerait sur l'examen des objectifs fixés l'année précédente, des résultats observés, des nouveaux objectifs retenus et des moyens requis. Un tel débat permettrait de s'interroger régulièrement sur trois questions simples mais fondamentales et aujourd'hui insuffisamment posées : quelle est la contribution de la politique budgétaire et fiscale à la compétitivité de notre économie ? Quel périmètre retenir pour les fonctions collectives ? Quelle est l'efficacité des politiques publiques ?

- *Améliorer l'information nécessaire au débat*. Pour dissiper le soupçon qui existe dans notre pays envers l'information de source publique, le débat parlementaire sur les perspectives économiques et sociales pourrait être préparé, comme en Allemagne ou aux Etats-Unis, par les contributions de différents instituts de conjoncture, français ou internationaux. De même, la cour des comptes pourrait être renforcée dans son rôle de "commissaire aux comptes publics", chargé de certifier que les comptes de l'Etat donnent une image fidèle de la situation des finances publiques.

Mais le travail parlementaire est trop lourd et le besoin d'argumentation trop grand pour que le parlement puisse être le seul forum de délibération. Parce qu'ils réunissent les corps intermédiaires dont notre pays a besoin, *le conseil économique et social et les comités économiques et sociaux régionaux devraient être beaucoup plus sollicités et plus étroitement associés au travail des collectivités publiques, tant à Paris*

.../...

que dans les régions.

De la même manière et, compte tenu de la puissance de ce moyen de communication aujourd'hui, la télévision devrait servir le débat public. La nouvelle chaîne éducative et culturelle devrait rappeler notre passé commun, les richesses de notre patrimoine et de notre population, les principes de notre système politique et social, l'utilité et le fonctionnement de nos institutions. Elle ferait réapparaître à la télévision l'éducation du citoyen, insuffisamment présente à l'école. Elle pourrait aussi offrir un forum moderne à la délibération publique.

III - LEGIFERER AVEC MESURE

"Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête qu'une oreille distraite". Cette formule du vice-président du conseil d'Etat reprend le constat sévère de la haute assemblée sur la prolifération des normes et leur qualité insuffisante (8).

Les instances habilitées à édicter des normes de droit sont de plus en plus nombreuses et la norme étatique doit désormais se concilier avec de multiples autres sources de droit, internationales ou locales, professionnelles ou contractuelles. Cette évolution est sans doute inévitable. Mais elle n'est pas sans risques pour la clarté et la lisibilité des règles de droit. C'est une menace pour l'Etat de droit si, comme a pu le dire le chef du gouvernement en installant la commission supérieure de codification, le droit est "dispersé, foisonnant, complexe et parfois incompréhensible". Or on estime que près de 8 000 lois et quelque 80 000 décrets sont actuellement en vigueur. Loin de diminuer, ces chiffres continuent d'augmenter dans des proportions préoccupantes, puisqu'en trente ans, le nombre des lois nouvelles votées en une année s'est accru de 35 % et celui des décrets de 20 %. Personne n'est capable de dire le nombre de circulaires émises chaque année par les administrations centrales mais les meilleurs experts considèrent qu'il dépasse le chiffre de 10 000 ! L'augmentation du nombre des textes se combine avec leur allongement : la taille moyenne d'une loi était de 93 lignes en 1950 ; elle dépasse 220 aujourd'hui. A ces textes nationaux s'ajoute encore un stock important de textes d'origine européenne : on recense à ce jour plus de 20 000 règlements communautaires.

La prolifération des normes mine leur force dans l'esprit des citoyens. Elle peut même engendrer parfois un sentiment d'insécurité : le droit n'apparaît plus comme une protection mais comme une menace. Cette situation n'est pas uniquement imputable à la complexité croissante de l'environnement socio-économique. Elle résulte aussi d'un travers dans la conduite de l'Etat qui tend trop souvent à juxtaposer des textes nouveaux plutôt qu'à tirer parti et, le cas échéant, à enrichir une construction raisonnée et méthodique du système de normes. Entre 1973 et 1990, le mode de fixation des loyers

⁸ Conseil d'Etat, rapport général de 1991.

a été modifié dix-sept fois (soit une fois par an en moyenne), par neuf lois et huit décrets. De même, depuis la loi du 29 juillet 1982 mettant fin au monopole de l'Etat sur la radio et la télévision, une quinzaine de textes législatifs successifs ont modifié le régime juridique de la communication audiovisuelle. Pourtant, le conseil d'Etat le rappelle, une loi gagne à vieillir un peu ; elle y gagne non seulement en respectabilité, mais aussi en force puisqu'elle est mieux connue et mieux assimilée.

De même, l'insuffisante qualité de rédaction des normes affaiblit la confiance que les Français pourraient avoir dans leur droit écrit. "La loi ordonne, permet ou interdit" écrivait Portalis il y a deux siècles. Aujourd'hui, trop peu de textes répondent encore à cette stricte et heureuse définition. Cette remarque vaut aussi pour les normes européennes dont la rédaction résulte de négociations internationales où l'ambiguïté, la multiplication des exceptions, la profusion des détails et l'utilisation du "jargon" ne sont pas toujours tenues pour des écueils qu'il faut impérativement éviter.

Enfin, la société n'est pas toujours suffisamment consultée lors de la préparation des textes. On se souvient de la réaction brutale des camionneurs lors de l'entrée en vigueur de la loi de 1989 sur le permis à points. Après la crise, quelques semaines de concertation intelligemment menée avec la profession avaient permis de vaincre la méfiance sans revenir sur le principe d'une disposition inspirée par le souci d'assurer une plus grande sécurité sur les routes. Un effort prioritaire doit être accompli pour maîtriser la production des normes, leur nombre et plus encore leur qualité. Des résultats rapides seraient une contribution importante à l'effort de simplification administrative que les citoyens appellent de leurs vœux. Plusieurs recommandations peuvent être faites. Sans doute ralentiraient-elles un peu la production du droit mais ce serait au bénéfice de tous.

- *Publier les projets de loi au journal officiel avant leur présentation au conseil d'Etat. Les citoyens disposeraient alors d'un délai d'un mois pour faire connaître leurs réactions. Cette disposition tendrait à réduire le nombre des lois et permettrait en outre de mieux associer la société à leur préparation.*

- *Imposer que tout projet de loi fasse l'objet d'une "étude d'impact" préalable. Cette étude porterait sur l'environnement juridique (textes existants ou en projet au plan national et international), sur les conséquences budgétaires et sur les coûts induits pour la société et pour l'économie. Cette formalité devrait être qualifiée de "substantielle" pour permettre au juge d'annuler un texte qui aurait été pris sans la respecter.*

- *Prévoir qu'un seul conseil des ministres par mois examine les projets de loi (partie A de l'ordre du jour).*

- *Introduire plus souvent l'abrogation automatique de dispositions législatives ou réglementaires à l'issue d'un délai raisonnable. Cela imposerait de procéder à une évaluation de l'application des textes et d'apprécier l'opportunité de leur reconduction ou de leur modification.*

.../...

- *Codifier, d'ici à la fin du siècle, l'ensemble des dispositions applicables.* Dès la publication d'un code, tous les textes qui ne seraient ni codifiés ni mentionnés dans le code deviendraient caducs. Toute nouvelle proposition de texte, législatif ou réglementaire, devrait ensuite être établie dans une double rédaction : une rédaction modifiant le code existant pour disposer en permanence de codes à jour, une rédaction claire et autonome pour que tout texte puisse être lu par tout le monde.

- *Désencombrer le conseil d'Etat de l'examen, pour avis, des projets de décision à caractère individuel.* Il pourrait ainsi se consacrer davantage à l'examen des projets de textes législatifs ou réglementaires.

- *Mettre en place le recours à des juristes de haut niveau dans les ministères.* L'administration manque de juristes de qualité. Outre le recours habituel aux membres du conseil d'Etat, elle doit rechercher le concours de ceux qui travaillent dans les tribunaux, les universités ou dans les cabinets d'avocats.

.../...

CHAPITRE II
LES RESPONSABILITES DE SOUVERAINETE

Des responsabilités de souveraineté, l'Etat est investi sans partage. Assurer la sécurité et l'ordre public, rendre la justice, défendre le pays contre les menaces extérieures, promouvoir ses intérêts dans le monde sont les premières raisons d'être de l'Etat, historiquement et politiquement. Ce sont aussi les conditions premières de la vie en commun.

De la manière dont ces missions de souveraineté sont remplies dépendent la qualité de notre état de droit, la cohésion nationale et notre capacité à relever les défis qui nous sont lancés. Une justice rapide, une sécurité assurée et des intérêts efficacement défendus dans le monde doivent être des objectifs prioritaires de l'Etat (9).

I - RENDRE LA JUSTICE

La justice est la principale mission de souveraineté. Elle est consubstantielle à la notion même d'Etat. Ce qu'on a coutume d'appeler la crise de la justice est donc une des manifestations les plus graves de la crise de l'Etat. Si la loi commune n'est plus respectée en certains endroits du territoire, si des citoyens préfèrent se résigner à l'injustice plutôt que d'engager une procédure judiciaire qu'ils savent lourde et compliquée, si les décisions de justice sont critiquées par ceux qu'elles dérangent, si le sentiment prévaut que la justice n'est pas la même pour tous, c'est tout le pacte social qui est miné de l'intérieur. Une justice prompte, respectée, qui garantit que le droit et l'équité priment toujours sur la force et le fait accompli est une condition vitale de la cohésion sociale et de la démocratie.

⁹ Compte tenu de l'existence du livre blanc sur la défense rendu public en février dernier, la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat n'a traité de la défense nationale que dans la mesure où elle recoupait l'exercice d'autres responsabilités (la sécurité ou l'économie par exemple).

.../...

1. UN SYSTÈME JUDICIAIRE EN CRISE

a) Une demande croissante et mal satisfaite

Le premier problème que pose la justice est celui des délais de jugement. Ils sont devenus si longs que des plaignants renoncent désormais à se confier à la justice. En dépit d'un réel effort des tribunaux et d'un taux de classement des plaintes sans doute trop élevé, les délais moyens de jugement vont de neuf mois dans les tribunaux de grande instance à vingt-six mois dans les tribunaux administratifs. Il s'agit là de moyennes qui cachent des délais encore plus longs dans certaines juridictions (quatre ans au tribunal administratif de Versailles par exemple).

Cette situation tient principalement à l'accroissement du contentieux. Selon les juridictions, le nombre des plaintes a été multiplié par deux, voire par quatre, en dix ans. Sans doute notre société complexe et technicienne crée-t-elle plus de conflits qu'autrefois. Mais cette demande de justice résulte aussi de la place croissante du droit dans les rapports sociaux. Des personnes de plus en plus nombreuses se tournent vers le juge pour faire respecter les droits qu'elles tiennent de la loi ou d'un contrat. Dans ce contexte, l'incapacité des tribunaux à répondre à la demande est perçue comme une démission de l'Etat. Elle peut pousser les citoyens vers des formes d'arbitrage privé ou vers la violence.

b) Une crise morale

Dans notre pays, l'image des juges et de la justice est très dégradée. Sans doute la méfiance envers le juge a-t-elle des racines très anciennes : sous l'ancien régime, l'Etat monarchique s'est constitué contre les parlements, la révolution de 1789 a interdit au juge judiciaire de connaître des actes de l'administration. Mais il est déplorable que des décisions de justice puissent être publiquement critiquées, habitude répandue chez nous mais inimaginable chez nos voisins anglo-saxons.

Les juges, par ailleurs, participent à toutes sortes de commissions administratives. Si leur mission a gagné en étendue, elle a aussi perdu en clarté.

L'organisation de l'institution judiciaire souffre enfin d'archaïsmes profonds. Les magistrats réagissent souvent aux difficultés matérielles de leur vie professionnelle par un renfermement sur soi, dans une conception quasi-cléricale de leur mission qui les isole du monde. Tout cela explique sans doute le désintérêt relatif des jeunes vis-à-vis de la carrière de magistrat.

c) Des moyens inadaptés et trop de projets de réforme sans suite

Le budget de la justice s'est accru de 75 % en francs constants depuis 1985. Mais cette progression n'a pas suffi à remédier aux mauvaises conditions matérielles dans lesquelles la justice s'exerce. Le constat est connu et touche tous les domaines : les locaux (il pleut dans certaines salles d'audience), les effectifs de magistrats et plus

.../...

encore des greffes, les rémunérations, les moyens matériels (informatiques notamment), les conditions de travail.

Un juge d'instance de la région parisienne, jeune magistrat passionné par son métier - "un véritable sacerdoce" - souligne que sa charge de travail pourrait être considérablement allégée par l'abandon de certaines tâches administratives (signature des registres comptables des sociétés par exemple), par le recrutement de greffiers et par l'institution de juges suppléants compétents, sous son contrôle, pour les petits litiges civils ou pénaux. Il réclame des marges de manoeuvre pour pouvoir acquérir un micro-ordinateur portable pour travailler le week-end.

La justice se réforme difficilement. Depuis dix ans, les projets se sont multipliés mais sont peu entrés dans les faits ou ont été aussitôt remis en cause, aggravant ainsi le malaise. Une réforme ne peut réussir qu'à deux conditions : reposer sur une vision, claire et cohérente de ce que la justice doit devenir et s'inscrire dans la durée. L'institution judiciaire a besoin de sérénité. Dans tous les domaines où il est nécessaire d'agir, il convient donc de définir des objectifs à moyen terme et de s'en approcher de façon progressive et continue.

2. UNE NOUVELLE AMBITION POUR LA JUSTICE

Trois recommandations permettraient à l'institution judiciaire de rompre son isolement, de mieux répondre à la demande de justice et d'améliorer les conditions dans lesquelles elle est rendue, renforçant ainsi son indépendance sans coût excessif pour la collectivité.

a) Réaffirmer la place de la justice dans l'Etat

Traduire dans les choix budgétaires la place éminente de la justice. Il faut rappeler que si les juges exercent un métier à part, ils appartiennent à l'Etat et remplissent une mission régaliennne essentielle. L'augmentation du nombre des magistrats (et surtout des greffiers), l'amélioration de certaines rémunérations et le renforcement des moyens matériels permettraient de réduire les délais de jugement : c'est la démocratie dans son ensemble qui en tirerait profit.

Mais donner de nouveaux moyens à la justice n'aura de sens et d'effets que pour accompagner *une réorganisation profonde des tribunaux*. Cette réorganisation passe par une refonte de la carte judiciaire (cent à deux cents tribunaux peu actifs pourraient être supprimés et leurs moyens redéployés) et par une meilleure gestion de l'appareil judiciaire. Pour être bien gérée, toute institution doit avoir un responsable jugé sur ses résultats. Dans le monde judiciaire, ce principe doit conduire à faire de son président le responsable du fonctionnement du tribunal (des délais de jugement en particulier) et à lui donner la liberté d'organisation et les marges de manoeuvre nécessaires à la gestion. Naturellement, cette évolution doit respecter l'indépendance dont chaque juge bénéficie pour apprécier le fond des affaires et prononcer ses décisions.

.../...

b) Ouvrir l'institution judiciaire sur la société

Les magistrats doivent mieux connaître ceux qu'ils trouvent, face à face, dans les prétoires. Tous les moyens doivent être mis en oeuvre pour multiplier les occasions de contact avec les acteurs les plus divers de la vie économique et sociale.

- *Le recrutement des magistrats doit être ouvert et diversifié* : l'intégration (provisoire ou définitive) de personnes provenant des professions juridiques, la participation plus fréquente des citoyens aux décisions de justice et le détachement de fonctionnaires dans les fonctions de magistrat peuvent y contribuer. Réciproquement, des séjours de deux ou trois ans dans d'autres administrations ou dans les entreprises devraient être systématiquement proposés aux magistrats.

- *Ouvrir le tribunal aux étudiants en droit*. Le tribunal devrait devenir pour l'étudiant en droit ce qu'est l'hôpital pour l'étudiant en médecine. A partir de l'année de maîtrise, les programmes devraient comporter des périodes de stage (à temps partiel) en juridiction, dont la durée pourrait croître avec les années. Comme les externes et les internes des hôpitaux, sélectionnés et rémunérés comme eux, les "assistants de justice" effectueraient au profit des magistrats, et sous leur surveillance, des travaux de recherche documentaire et de rédaction. Cette mesure permettrait à la fois de contribuer à l'ouverture de la profession judiciaire et d'accroître les moyens des tribunaux.

c) Désencombrer la justice

- *Décharger les juges des tâches annexes qui occupent une part importante de leur temps*. Ces tâches peuvent être transférées à d'autres fonctionnaires (déclarations de nationalité, déclarations d'autorité parentale, procurations de vote, certificats de notoriété...) ou aux notaires et aux autres auxiliaires de justice (envois en possession, renonciations à succession...). De même, la liste des commissions administratives auxquelles les juges participent doit être revue pour ne conserver que celles où la présence de l'autorité judiciaire est indispensable.

- *Développer la prévention du contentieux*. Face à l'augmentation du nombre des affaires, il faut créer des filtres préalables à l'intervention du juge. Une telle procédure existe déjà en matière fiscale : lorsqu'un contribuable conteste une évaluation faite par l'administration, l'examen du dossier par une commission comportant des fonctionnaires et des administrés conditionne le recours devant le tribunal administratif ; les parties se rangent très souvent à l'avis de la commission. Des procédures comparables devraient être généralisées à toutes les branches du contentieux administratif. En matière judiciaire, il faudrait développer de même l'obligation de conciliation ou de médiation préalable au recours au juge.

.../...

- *Accroître la participation des citoyens à la justice.* Comme dans des pays voisins, notamment au Royaume-Uni, des personnes issues de la société civile, choisies pour leur compétence et leur probité (juristes, professeurs ou fonctionnaires par exemple) pourraient assister les juges de première instance et les décharger des petits litiges. Cette version moderne du *juge de paix* peut contribuer à rendre la justice à la fois plus rapide et plus proche des citoyens.

- *Simplifier les procédures pour les rendre plus efficaces.* De nature technique, les réformes à mettre en oeuvre couvrent aussi bien la définition des attributions des juges suprêmes (cour de cassation, conseil d'Etat), qui ne peuvent remplir réellement leur rôle que si le nombre d'affaires qui leur est soumis est limité, que les mécanismes de sélection préalable des recours ou le développement des procédures à juge unique.

- *Développer les alternatives à l'emprisonnement.* En ce qui concerne l'exécution des décisions de justice, cette orientation s'impose si l'on veut éviter, à brève échéance, de devoir lancer un nouveau programme de construction de prisons ou d'avoir à faire face aux conséquences de leur surpopulation.

II - ASSURER LA SECURITE

La paix publique conditionne la qualité de la vie et l'ensemble des activités économiques et sociales. Il est essentiel que l'Etat, qui doit la maintenir, s'acquitte correctement de cette responsabilité. S'il n'y parvenait pas, les citoyens seraient tentés de retrouver des réflexes d'autodéfense ou de se tourner vers des pouvoirs de fait, aux dépens des libertés individuelles et de la cohésion sociale.

1. L'ETAT N'A PAS SU RENOUVELER SES REPOSES À LA MONTEE DE LA DELINQUANCE

a) Une sécurité inégalement assurée

Des pans entiers de la mission de sécurité publique sont très correctement assurés. C'est le cas en particulier de la sûreté de l'Etat (protection des personnalités, information du gouvernement sur l'état de l'opinion, contre-espionnage), de la police judiciaire qui obtient également de bons résultats dans la lutte contre la grande criminalité (avec des moyens très modernisés), du maintien de l'ordre sur la voie publique (compte tenu de ses difficultés particulières), et du traitement des crises ou des catastrophes naturelles (le grand nombre d'acteurs participant aux secours n'empêchant pas une efficacité reconnue sous le commandement opérationnel des préfets). Ces

.../...

résultats tiennent notamment à l'importance des moyens engagés. En 1993, l'Etat a consacré près de 60 milliards de francs à la sécurité qui occupait 240 000 personnes environ : 41 000 pour la sûreté de l'Etat, 146 000 pour la sécurité des personnes et des biens, 52 000 personnes pour la sécurité civile (sans compter 200 000 sapeurs-pompiers volontaires).

Pourtant, de nombreux citoyens demeurent exaspérés par un sentiment d'insécurité. En vérité, l'Etat n'a pas su faire face à la montée de la petite criminalité et de la violence quotidienne, imputables essentiellement au trafic et à la consommation de drogue. Le nombre des crimes et des agressions contre les personnes diminue mais le nombre des délits est passé de 2,7 millions en 1980 à 3,9 millions en 1993, en raison notamment d'une explosion du nombre des atteintes à la propriété. La police n'en élucide qu'une toute petite partie : 85 % des cambrioleurs et 93 % des voleurs à la roulotte ne sont jamais retrouvés. Les victimes ont le sentiment d'être abandonnées, en particulier dans certaines zones urbaines où, de fait, le droit ne s'applique plus totalement.

b) Le désarroi des forces de sécurité

Cette situation crée aussi un désarroi parmi les agents chargés de la sécurité publique, qu'il s'agisse des policiers ou des gendarmes. Au sentiment d'impuissance s'ajoutent d'autres causes : des textes trop nombreux et trop compliqués finissent par donner le sentiment que la loi est inapplicable, les décisions judiciaires de classement ou de relaxe (surtout pour des récidivistes) sont mal comprises et ressenties comme autant de capitulations, la logistique est déficiente. Le sentiment d'être peu compris et mal aimés de la population, un repliement sur soi sont quelques signes de cette crise multiforme de l'appareil policier.

Un commissaire de police de banlieue souligne les difficultés qu'ont des policiers jeunes (près des deux tiers ont moins de trois ans d'ancienneté), mobiles (90 % du personnel change tous les quatre ans) et formés à la règle que "force doit rester à la loi", à travailler face à une population également jeune (le tiers a moins de vingt ans), mal intégrée et qui les prend pour boucs émissaires d'une société qu'elle rejette. La hiérarchie doit constamment s'efforcer de calmer les esprits, de désamorcer les conflits et de remonter le moral des troupes. Des situations personnelles difficiles peuvent conduire à des gestes désespérés : "un forcené s'est enfermé avec sa femme et ses quatre enfants en possession d'un harpon, d'un pistolet et d'une grenade. Au chômage, les pneus de sa voiture crevés, son appartement délabré et son frigidaire vide, il était au bout du chemin..."

Quelques autres problèmes rencontrés : alors que le public attend de voir sa police dans la rue au moment où c'est le plus nécessaire, les flics ne travaillent plus le dimanche, jour du marché où se commettent pourtant un nombre élevé d'infractions ; quand un pare-brise est cassé (ce qui arrive fréquemment), il faut attendre quinze jours pour que la voiture soit réparée au garage central de la police ; le standard téléphonique du commissariat est constamment saturé : des trois lignes allouées, une est occupée en permanence par la liaison avec le parquet, la durée moyenne d'attente est de vingt minutes.

.../...

c) Des conceptions traditionnelles à renouveler

Pendant des années, la mission de sécurité de l'Etat se résumait à faire respecter la loi et à maintenir l'ordre public. La sécurité résultait de l'arrestation des auteurs des crimes et délits, de la sanction des infractions constatées, de l'ordre imposé sur la voie publique, de la protection des personnalités et des bâtiments de l'Etat. L'organisation, la formation et les pratiques de la police découlent entièrement de cette conception traditionnelle de l'ordre public. Mais cette conception n'est plus adaptée aujourd'hui.

Dans un contexte de petite délinquance croissante, de règles trop nombreuses et de moindre acceptation de la contrainte et de l'autorité, la police ne peut plus prétendre appliquer la norme partout et de la même manière. Elle ne peut plus arrêter tout contrevenant. Quel sens y a-t-il à verbaliser un jeune qui roule sans casque en motocyclette dans une banlieue difficile si l'insuffisance des moyens contraint à tolérer dans le pâté de maison voisin une zone interdite consacrée au trafic de drogue ?

Les forces de sécurité doivent trouver de nouvelles méthodes, adapter leurs comportements et leurs façons d'agir à des circonstances désormais variables. Les inégalités dans l'application du droit et l'affectation des moyens qui peuvent en résulter ne doivent avoir qu'un seul but : rétablir l'égalité pour tous dans la sécurité et l'application de la loi.

2. METTRE LES FORCES DE SECURITE AU SERVICE DES CITOYENS

Pour lutter contre l'insécurité quotidienne, l'action de l'Etat ne peut consister seulement à recruter et administrer des policiers et des gendarmes. L'Etat doit mobiliser tous les acteurs concernés (police, gendarmerie, mais aussi forces de sécurité municipales ou privées, collectivités locales...), préciser leurs missions, organiser leur collaboration. La sécurité constitue une politique publique à part entière. Il doit mettre les forces de sécurité au service des citoyens. Trois orientations complémentaires peuvent être mises en oeuvre à cet effet.

a) Préciser les missions des forces de sécurité

Maintien de l'ordre, lutte contre la criminalité, prévention de la délinquance, police administrative, participation au fonctionnement de la justice, médiation sociale, tâches administratives : les missions accomplies par la police et la gendarmerie sont à la fois variées et très nombreuses. Elle correspondent à trois niveaux différents d'intervention : les forces de sécurité assurent le respect de la loi en constatant les infractions et livrant leurs auteurs à la justice ; grâce à des actions de prévention, de réglementation, de dissuasion, de surveillance et de secours, elles maintiennent un niveau de sécurité permettant à la vie sociale de se dérouler normalement ; jour après jour enfin, elles rendent des services aux citoyens en indiquant un itinéraire par exemple ou en assurant le service d'ordre d'une manifestation sportive.

.../...

- *Définir et hiérarchiser les objectifs.* La demande de sécurité est potentiellement illimitée. Accroître indéfiniment les effectifs de la police et de la gendarmerie ne saurait être la bonne réponse. Mieux vaut reconnaître que les forces de sécurité ne peuvent pas tout faire partout, et donc définir et hiérarchiser les objectifs qui leur sont donnés, tant au niveau national que localement, en fonction des moments et des circonstances particulières.

- *Organiser la collaboration des forces nationales de sécurité avec les polices municipales et les sociétés privées de sécurité.* Ces dernières peuvent appuyer les actions de sécurité locale, à condition de demeurer bien distinctes des forces nationales et de voir leur recrutement et la formation de leurs agents mieux contrôlés par l'Etat. De même, les agents de sécurité privés (gardes particuliers, agents de recherche, employés des sociétés de surveillance et de gardiennage) doivent être aussi mieux contrôlés par l'Etat. Pour résoudre le débat sur la définition juridique des missions et l'extension des pouvoirs des polices municipales, on pourrait s'inspirer de l'exemple des gardes champêtres : depuis très longtemps et pour le bien de tous, ces agents municipaux apportent leur concours aux forces de la gendarmerie nationale. Enfin, il convient d'appliquer très strictement les textes qui réglementent les activités des agents de sécurité privée (gardes particuliers... gardiennage) et permettent à l'Etat de les contrôler.

b) Mettre en place un "service public de sécurité"

Mettre en place un véritable "service public de sécurité" pour répondre à l'aspiration des citoyens. Cet objectif impose une démarche à la fois décentralisée, attentive aux besoins de la population et mobilisatrice de tous les intervenants concernés. Déjà mise en oeuvre en certains endroits du territoire, cette approche a montré son efficacité. Son développement franchit en ce moment une nouvelle étape avec les plans départementaux de sécurité.

Les causes de l'insécurité sont nombreuses et se combinent : urbanisme mal maîtrisé, difficultés familiales, chômage, échec scolaire, drogue... Elles mettent en jeu l'ensemble du corps social. C'est donc l'ensemble du corps social (les citoyens, les élus, les administrations, les associations, les entreprises) qui doit être associé à la mise en oeuvre d'une *stratégie locale de sécurité*. A l'intérieur d'une "zone de sécurité" cohérente, cette stratégie consiste à définir des objectifs prioritaires (le recul du nombre de cambriolages, du trafic de stupéfiants dans un quartier, du racket près des écoles) ainsi que l'ensemble des actions engagées par les différents partenaires pour les atteindre. Les objectifs sont chiffrés et les résultats obtenus mesurés.

Cette approche favorise le dialogue des forces de police et des représentants de la population, permet une meilleure compréhension mutuelle, encourage la communauté à assumer les conséquences (notamment financières) des demandes de tous ordres qu'elle adresse aux forces de sécurité. Elle permet surtout à l'Etat d'exercer pleinement ses responsabilités en matière de sécurité. C'est lui qui suscite, organise et pilote la stratégie locale de sécurité. Il engage ses moyens dans les actions de prévention, contrôle et coordonne les polices municipales et privées qui y participent. Il conserve le monopole de la répression et du maintien de l'ordre.

c) Tirer meilleur parti des moyens disponibles

Trois recommandations peuvent être faites en ce sens.

- Améliorer la coopération de la police et de la gendarmerie

La coexistence de deux forces nationales de sécurité (la police et la gendarmerie) présente pour l'Etat plus d'avantages que d'inconvénients, à condition de mieux organiser leur travail commun pour en renforcer l'efficacité.

- Redessiner la carte des zones de police et de gendarmerie afin que chaque zone de sécurité relève de la responsabilité d'une force unique. La police se spécialiserait sur les grandes agglomérations, la gendarmerie sur les zones les moins urbanisées.

- Regrouper les laboratoires de police scientifique et technique de la police et de la gendarmerie dans un établissement public national unique. Les fichiers informatiques respectifs devraient être rendus compatibles dans les meilleurs délais. Au-delà même de son coût pour les finances publiques, le doublement de ces équipements ne favorise pas l'efficacité optimale des forces de sécurité.

- Mieux employer les effectifs de la police

- Rechercher une meilleure allocation des forces sur le territoire national malgré les rigidités statutaires et la pression des élus locaux. La France dispose d'une des plus fortes densités policières d'Europe (un policier ou un gendarme pour 384 habitants). Mais ces moyens sont mal répartis : la surdensité à Paris et dans les zones rurales laisse certaines zones urbaines et surtout suburbaines dramatiquement démunies. Des encouragements à la mobilité, y compris pécuniaires, pourraient faciliter le redéploiement.

.../...

L'efficacité des forces de sécurité dépend largement de la durée effective du temps de travail. De concession en concession, la réduction du temps de travail a diminué le nombre de policiers présents sur le terrain alors même que les effectifs se sont accrus. Dans certains services de police, la durée hebdomadaire de travail effectif est de trente heures environ. Cette tendance doit être arrêtée et, si possible, inversée. La politique d'aide au logement des policiers dans certaines grandes agglomérations peut y contribuer.

Un réexamen des effectifs consacrés à la protection des institutions et des personnalités permettrait sans doute des redéploiements au profit des commissariats et des brigades de gendarmerie. Dans le même esprit et sous réserve d'une adaptation de leurs conditions d'emploi, il conviendrait d'explorer la participation accrue des compagnies républicaines de sécurité (CRS) et de la gendarmerie mobile à d'autres missions de sécurité, notamment dans les villes et les quartiers difficiles. Enfin, les services régionaux de la police judiciaire (SRPJ) gagneraient à être regroupés en quelques grands pôles urbains pour mieux employer leurs effectifs.

- Moderniser la gestion

- Améliorer la gestion des moyens de fonctionnement et des équipements.

Elle souffre encore d'une trop forte centralisation, de lourdeurs et d'une inefficacité préoccupantes. Il importe en particulier de donner aux responsables sur le terrain une plus grande liberté en la matière : un commissaire de police doit pouvoir faire changer une serrure ou effectuer une petite réparation mécanique.

- Mesurer mieux l'activité de la police : comptabiliser plus systématiquement le nombre d'hommes, de patrouilles, les moyens de toutes sortes qu'elle déploie et les comparer aux résultats obtenus (nombre d'infractions, de plaintes, d'arrestations...).

- Mieux contrôler l'activité policière. L'inspection ne doit pas intervenir seulement en cas de crise ou de "bavure". Les enjeux et les risques liés à l'activité policière justifient que l'inspection fasse partie de la vie courante des services de police. Elle doit porter sur l'efficacité, les méthodes, la probité et le respect des droits du citoyen. Avec un contrôleur pour mille policiers environ, les effectifs des corps d'inspection internes de la police ne sont sans doute pas suffisants. L'application réelle des dispositions qui placent la police judiciaire sous le contrôle du parquet et la création d'une inspection de la police judiciaire peuvent aussi contribuer à atteindre cet objectif.

.../...

III - PROMOUVOIR LES INTERETS DE LA FRANCE DANS LE MONDE

La défense des intérêts nationaux, cette mission essentielle de souveraineté, a contribué à forger l'Etat et à donner à notre pays son identité. Mais cette responsabilité ancienne est aujourd'hui en pleine mutation. Après une longue période de stabilité relative en effet, le monde est entré dans une phase de changement profond et accéléré. Or la France est désormais très largement ouverte sur le monde. Les contacts, les liens, les phénomènes d'interdépendance se sont multipliés. Il n'y a quasiment plus de domaine de l'action de l'Etat qui n'ait un aspect international. Cette évolution impose d'adapter rapidement les instruments mis en oeuvre pour défendre et promouvoir nos intérêts dans le monde.

Au-delà des tâches régaliennes traditionnelles que sont la diplomatie et la défense, il s'agit aujourd'hui de défendre nos intérêts économiques à l'étranger, de promouvoir le rayonnement culturel et linguistique de notre pays, son image et son savoir-faire. De nouveaux domaines d'action internationale sont apparus que l'Etat se doit d'investir. Ce sont les effets croissants de la diplomatie multilatérale (la coopération européenne en matière de justice et de sécurité, la politique étrangère et de sécurité commune en Europe), de nouvelles formes d'action politique (l'action humanitaire par exemple) ou le prolongement international de questions auparavant traitées dans un cadre exclusivement national (l'environnement, la prévention du SIDA, la lutte contre le trafic de drogue ou contre le blanchiment de l'argent "sale").

Ces changements sont autant de défis lancés à l'Etat. Pour parvenir à les relever, il peut certes s'appuyer sur la qualité des hommes qui conduisent son action internationale. Mais il doit aussi se donner les moyens d'être plus efficace en révisant des structures inadaptées et des procédures devenues trop lourdes. Engagée avec la réforme du ministère des affaires étrangères, cette modernisation de l'action internationale de l'Etat doit à présent s'étendre aux autres ministères concernés, et notamment au ministère de l'économie et au ministère de la coopération.

1. RENFORCER LA COHERENCE DE L'ACTION EXTERIEURE DE L'ETAT

Situation unique en Europe, il existe en France trois centres importants de décision dans le domaine international. Leurs domaines de compétence, de surcroît, se recouvrent partiellement. Le ministère des affaires étrangères a le monopole des relations politiques avec les états étrangers. Le ministère de la coopération est limité aux pays du "champ" (l'Afrique francophone subsaharienne pour l'essentiel), au développement et à la coopération. Le ministère de l'économie gère plus de la moitié de tous les crédits d'action extérieure et les deux-tiers des crédits d'aide au développement. A ces trois principaux centres de décision s'ajoute une myriade d'organismes, de directions, de sous-directions ou bureaux qui, dans les différentes administrations, ont une compétence internationale (la mission en a recensé plus d'une centaine).

.../...

Cette diversité se retrouve dans les réseaux de la France à l'étranger. Alors même que notre réseau diplomatique et consulaire est le plus dense du monde après celui des Etats-Unis, le ministère des affaires étrangères ne gère aujourd'hui que la moitié des implantations administratives françaises à l'étranger. Le ministère de l'économie, pour ne prendre qu'un exemple, dispose pour sa part de deux réseaux distincts : 166 postes d'expansion économique (rattachés à la direction des relations économiques extérieures) et 26 missions financières dépendant du service des affaires internationales de la direction du trésor.

Le nombre excessif des intervenants affaiblit l'action extérieure de l'Etat. Alors que la force d'une action diplomatique dépend essentiellement de sa cohérence, la coordination est très souvent insuffisante. A Paris, et sauf en matière communautaire, elle repose sur des contacts informels et sur la bonne volonté des hommes plus que sur des procédures établies. A l'étranger, la multiplicité des services complique leur coopération et rend plus malaisée la coordination qu'assure l'ambassadeur, quelle que soit la lettre du décret de 1979 établissant ses pouvoirs interministériels.

En outre, l'éclatement de la fonction internationale a d'importantes conséquences sur l'ampleur et l'affectation des moyens disponibles. Le surcoût budgétaire lié à la juxtaposition des réseaux de l'Etat à l'étranger est loin d'être négligeable (implantations immobilières, réseaux de communication, rémunération d'agents expatriés). La régulation budgétaire, par ailleurs, a des effets beaucoup plus sensibles sur le ministère des affaires étrangères ou le ministère de la coopération que sur les autres : toute économie sur les crédits de ces deux ministères entraîne une perte de substance de leur action internationale alors que les autres ministères ont plus de facilité pour préserver leur "pré-carré" international et faire porter les restrictions sur d'autres lignes budgétaires.

Récemment créé pour renforcer la cohérence de l'action extérieure, le comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger devrait pouvoir vérifier, au moment de la procédure budgétaire, le respect des décisions qu'il a prises.

2. UNIFIER LA POLITIQUE DE COOPERATION ET D'AIDE AU DEVELOPPEMENT

Dans l'organisation actuelle, l'aide au développement est partagée entre trois ministères : le ministère de la coopération pour les pays dits du "champ", le ministère des affaires étrangères pour les pays "hors champ" et le ministère de l'économie pour la gestion de l'essentiel des crédits. Mais le ministère de la coopération n'a pas de vocation claire : c'est à la fois le ministère de l'Afrique (mais l'Algérie, le Nigéria, ou l'Afrique du Sud lui échappent), le ministère du développement (mais son champ de compétence ne coïncide pas avec la liste des pays en développement) et le ministère de "l'influence française" (mais il n'est pas compétent pour la péninsule indochinoise). Quant à la distinction "champ/hors champ", elle est source d'effets pervers : la France consacre autant de moyens à la coopération avec le Togo qu'avec l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale. Et ce n'est pas la conséquence d'un choix politique clair mais un effet de l'inertie des structures et des procédures administratives.

.../...

Le comité formule deux recommandations.

Supprimer la distinction "champ/hors champ" et rapprocher les services du ministère de la coopération du ministère des affaires étrangères. Le traitement de tous les pays par le même ministère doit permettre une meilleure définition des priorités, une allocation plus rationnelle des moyens et plus de souplesse pour d'éventuelles réorientations. Il apparaît souhaitable, toutefois, de maintenir dans la composition du gouvernement un ministre de la coopération, délégué auprès du ministre des affaires étrangères. Ce maintien est indispensable vis-à-vis de nos partenaires africains, qui risqueraient sinon d'interpréter cette amélioration des structures administratives comme un signe de désintérêt de la France à leur égard.

- Mieux séparer les fonctions proprement politiques et les fonctions d'exécution. En matière d'aide au développement, l'Etat est à la fois le concepteur de la politique suivie, l'autorité de tutelle des organismes publics et l'opérateur direct de la coopération. Cette confusion est source de dysfonctionnements importants. L'Etat ne devrait conserver la mise en oeuvre des actions de coopération que dans des domaines bien précis (l'éducation ou la sécurité par exemple). La conduite des autres programmes pourrait être confiée à une agence exécutive, placée sous la tutelle conjointe du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'économie, et dont la caisse française de développement serait le noyau.

3. MIEUX DEFENDRE LES INTERETS ECONOMIQUES DE LA FRANCE

Dans le domaine économique international, l'Etat remplit actuellement deux missions principales : la diplomatie économique (information du gouvernement et du pays, négociation) et le soutien aux entreprises. Le soutien aux entreprises recouvre lui-même d'une part des systèmes d'aide ou de garanties financières et d'autre part des services rendus aux entreprises (l'information sur les marchés étrangers, la promotion des produits français).

En matière de soutien aux entreprises, l'action directe de l'Etat se justifie de moins en moins.

.../...

A terme, l'objectif devrait être de substituer à la multiplicité des intervenants un opérateur unique, sous la forme d'une agence, qui regrouperait progressivement les moyens actuellement dispersés entre la direction des relations économiques extérieures (DREE), le centre français du commerce extérieur (CFCE) et les chambres de commerce et d'industrie. L'objectif de l'agence serait de parvenir à s'autofinancer en facturant ses services aux entreprises. L'agence s'appuierait sur le réseau actuel de la DREE (dont elle pourrait progressivement reprendre certains postes) et sur les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger (quand elles existent et sont performantes). L'Etat ne conserverait un rôle direct que dans les pays particulièrement difficiles et, temporairement, là où n'existe pas encore un tissu suffisant d'entreprises françaises bien implantées.

L'analyse économique internationale, la gestion des crédits de soutien aux exportations et les relations avec les institutions financières internationales relèvent essentiellement du ministère de l'économie. Ces tâches comportent un élément d'expertise économique, financière ou commerciale prépondérant.

La disparition progressive des activités de promotion commerciale de la DREE devrait conduire à regrouper les services actuellement compétents pour le traitement des affaires économiques, financières ou commerciales internationales. La direction unique créée à cet effet au ministère de l'économie devrait disposer d'un réseau extérieur unifié et resserré autour d'une vingtaine de postes. Ces postes seraient chargés d'analyser les évolutions de nos principaux partenaires sur le plan économique, de surveiller le respect par nos concurrents des règles commerciales internationales et d'aider les entreprises à prospecter les marchés nouveaux non encore couverts par l'agence.

4. PROMOUVOIR L'IMAGE DE LA FRANCE A L'ETRANGER

Le nombre excessif des intervenants se retrouve aussi en matière de communication extérieure. Une étude du conseil économique et social, publiée en 1993, constate que dix ministères différents consacrent des crédits à la promotion de l'image de la France à l'étranger (coopération culturelle, promotion commerciale et touristique, action audiovisuelle). Au-delà des risques de cacophonie toujours présents, l'insuffisance de coordination augmente le coût et réduit l'efficacité des actions menées.

L'enjeu financier n'est pas négligeable. L'enveloppe globale des crédits de promotion a été estimée à 2,4 milliards de francs en 1989 dont la moitié pour des opérations de communication (campagnes de publicité, sensibilisation, réalisation et diffusion de divers produits communication...).

Le Quai d'Orsay est le seul ministère qui ait une vision globale de l'action extérieure et qui puisse coordonner la communication de la France à l'étranger.

.../...

L'étendue de son réseau, la présence de services de presse et d'information dans les ambassades et les consulats, la performance de ses réseaux de communication et l'importance des crédits qu'il consacre à la promotion de l'image de la France (36 % de l'effort national total) doivent conduire à lui confier un rôle central en cette matière.

Il apparaît donc souhaitable de créer au ministère des affaires étrangères une structure chargée de conduire la communication extérieure de la France. Cet outil aurait pour mission de mettre sur pied un observatoire de l'image de la France à l'étranger et d'élaborer une stratégie globale en lien avec les ministères, les collectivités locales et les grandes entreprises concernées.

.../...

CHAPITRE III

LES RESPONSABILITES PARTAGEES

Dans la plupart des grands domaines de la vie économique et sociale, les responsabilités de l'Etat complètent ou encadrent celles d'autres acteurs, publics (collectivités locales, organismes de sécurité sociale, union européenne) ou privés (citoyens, associations, entreprises). Ce sont des domaines de *responsabilité partagée* : l'éducation et la formation, la culture et les médias, la recherche scientifique et technique, l'harmonie du territoire, la cohésion sociale, le développement de l'économie.

Dans certains de ces domaines, l'Etat est principalement régulateur (c'est de plus en plus le cas en matière économique). Dans les autres, il est à la fois régulateur et opérateur (c'est le cas par exemple de la formation des jeunes ou des politiques de solidarité).

Pour chacun des thèmes retenus, la mission a cherché d'abord à définir les responsabilités de l'Etat, à la fois actuelles et telles que l'évolution des rôles respectifs de l'initiative privée, des collectivités locales et de l'union européenne pourrait les déterminer à l'avenir. Elle a examiné ensuite les conséquences qu'il paraissait utile d'en tirer pour l'organisation des services et des établissements de l'Etat.

I - L'EDUCATION ET LA FORMATION

L'éducation des hommes est l'une des plus hautes ambitions qu'une nation puisse se donner car elle a sur sa cohésion et sur son avenir une importance décisive. Le préambule de la constitution de 1946 la consacre comme un devoir de la nation et de l'Etat ⁽¹⁰⁾. Aujourd'hui, l'éducation est trop souvent confondue avec la formation professionnelle. Ces notions ont évolué et doivent être précisées.

L'éducation a une triple fonction. C'est d'abord un atout capital pour apprendre à travailler : lire, écrire mais aussi écouter, s'adapter, communiquer sont des avantages essentiels pour l'acquisition d'un métier. Mais l'éducation est aussi un moyen puissant d'intégration au moment où la cohésion sociale est compromise. Elle est enfin

¹⁰ "La nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat".

un facteur d'équilibre et d'épanouissement personnel, dans un temps où les périodes de loisirs vont s'allonger. L'éducation a donc pour objectif d'élever l'homme à la conscience de citoyen et de donner à chacun la meilleure chance de valoriser ses qualités propres. Aussi doit-elle être largement dispensée, en adaptant les structures et les méthodes à la diversité des hommes et des situations sociales, sans dépendre des lois du marché.

La formation professionnelle, quant à elle, vise à apporter à chacun, tout au long de sa vie, les qualifications nécessaires à l'exercice d'un métier. Dispensée au sein d'établissements à visée professionnelle, elle doit être ouverte sur la vie des entreprises, en prise avec l'évolution du marché du travail, pour assurer un emploi à ses bénéficiaires.

La France consacre un peu plus de 6 % de son produit intérieur brut à la formation initiale contre 5,5 % environ au Royaume-Uni et en Allemagne, 7 % aux Etats-Unis et 7,5 % au Canada. De ce total (500 milliards de francs environ), 65 % sont apportés par l'Etat, 20 % par des collectivités locales, 10 % par les ménages, 5 % par les entreprises. Ces chiffres montrent l'importance considérable du financement public de l'éducation en France et, au sein de ce dernier, la part prépondérante de l'Etat (76 %), contre seulement 14 % aux Etats-Unis et 1 % en Allemagne ⁽¹⁾.

Le nombre des élèves et des étudiants était de quatorze millions en 1991-1992. Les prévisions actuelles font état d'un accroissement limité du nombre d'élèves et d'étudiants d'ici à l'an 2000 : un peu moins de 400 000 au total soit une augmentation de 2,5 % (une baisse de 200 000 pour l'enseignement du premier degré et des hausses de 200 000 et de 400 000 pour l'enseignement du second degré et l'enseignement supérieur respectivement).

France métropolitaine + DOM, public + privé	Effectifs en milliers				
	Constat			Projection	
	1981-82	variation	1991-92	variation	2001-02
Préséquentaire	2447	202	2649	-22	2627
Elémentaire	4695	-511	4184	-151	4033
Spécial	130	-44	86	-16	70
Premier degré	7272	-353	6919	-189	6730
Collèges (1)	3264	-110	3154	50	3204
L.P. (2)	817	29	846	24	870
Lycées	1137	478	1615	120	1735
Second degré (3)	5218	397	5615	194	5809
Université hors IUT	829	330	1159	183	1342
STS + CPGE + IUT	171	202	373	170	543
Post baccalauréat (4)	1000	532	1532	353	1885
TOTAL GENERAL	13490	576	14066	358	14424

(1) 6ème à 3ème, plus 4ème et 3ème technologiques ainsi que CPPN et CPA implantés en collège
 (2) CAP, BEP, bacc prof. plus 4ème et 3ème technologiques ainsi que les CPPN et CPA implantés en lycée professionnel
 (3) Enseignement spécial de second degré non compris
 (4) Uniquement université et classes supérieures : rappelons que le nombre total d'étudiants est de 1 858 000 en 1991-92.

¹⁾ Sources : OCDE et ministère de l'éducation nationale.

.../...

Ainsi, il apparaît possible de répondre à la croissance modérée des effectifs futurs par une amélioration de l'efficacité du système éducatif, sans augmenter la part de la dépense nationale d'éducation dans le produit intérieur brut.

1. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

a) Les nouveaux défis

Longtemps, l'enseignement scolaire français a été cité comme un exemple d'excellence et d'efficacité contribuant à atténuer les différences sociales et à donner les meilleures chances à chaque enfant de la République.

Aujourd'hui, le système scolaire doit accueillir une population de plus en plus hétérogène. Sa mission est du même coup plus difficile : il doit continuer à fournir les voies d'excellence qui conduisent aux plus hauts grades universitaires et, dans le même temps, assurer la sortie du système éducatif, à tous les niveaux, d'élèves de plus en plus nombreux vers des situations professionnelles de plus en plus exigeantes. Fait plus récent, mais aux conséquences très lourdes, *l'école, le collège et le lycée sont confrontés à une déstructuration sociale* qui amplifie les écarts existants au sein des publics scolaires. L'école n'est pas responsable de cet état de fait, mais elle est obligée d'en tenir compte. Elle doit faire face à *l'échec scolaire qui en résulte*. Les méthodes uniformes qu'au nom de l'égalité, elle emploie trop souvent pour le traiter, conduisent en fait à maintenir ou accroître les inégalités.

b) Une organisation devenue inadaptée

L'éducation nationale a fait de gros efforts de déconcentration. Mais celle-ci n'a pas porté sur l'essentiel : l'administration centrale gère encore directement les enseignants du secondaire et décide seule de leur affectation. Ceci n'est pas conciliable avec une bonne gestion des ressources humaines. Cette déconcentration inachevée ne peut permettre un vrai développement de la responsabilité. L'administration centrale n'en a pas, pour autant, une capacité suffisante de coordination et de pilotage, en raison notamment de sa dispersion en une dizaine de directions, aucune d'entre elles n'ayant une appréhension d'ensemble des problèmes à traiter.

c) Quatre propositions pour faire évoluer le système éducatif

Face au gigantisme (1 100 000 agents) et à l'inertie de l'éducation nationale, qui sont sources de dysfonctionnement coûteux, on pourrait être tenté par un changement radical et notamment par le transfert de la gestion des établissements d'enseignement scolaire aux collectivités locales comme c'est le cas en Allemagne par exemple. Cette mesure présenterait actuellement plus de risques que d'avantages : aggravation des dysfonctionnements et trop grande disparité des enseignements entre les

.../...

régions. En réalité, notre système scolaire a moins besoin d'une nouvelle organisation que de la définition d'objectifs simples et des moyens nécessaires pour les atteindre. A cette fin, la mission formule quatre recommandations.

- Remplacer l'édiction de normes rigides et uniformes par la fixation d'objectifs d'éducation

L'Etat édicte actuellement des normes détaillées concernant le contenu et l'organisation de l'enseignement. Censées s'appliquer à l'ensemble des établissements, elles sont en fait peu respectées, en raison d'une rigidité incompatible avec la diversité des problèmes qui se posent sur le terrain. Les normes relatives aux horaires et au contenu des programmes de chaque année de formation sont particulièrement mal reçues par les enseignants et les familles : elles sont l'objet de remaniements très fréquents et la source de complexité et de dépenses excessives (renouvellement fréquent des livres scolaires).

Le comité propose que l'Etat se limite à fixer les principaux objectifs d'éducation, c'est-à-dire les savoirs qui devraient être acquis au terme des grandes étapes du cursus scolaire : fin de l'enseignement primaire, fin du collège et baccalauréat. Pour tenir compte de la variété des situations, les méthodes d'enseignement doivent être laissées à l'initiative des enseignants et utiliser, beaucoup plus qu'aujourd'hui, les nouvelles technologies de l'information.

- Donner aux établissements autonomie et responsabilité

Une plus grande autonomie des établissements peut seule faciliter la réalisation des objectifs dans des situations souvent diverses. Les obligations pédagogiques doivent pour cela faire l'objet de contrats d'établissement, en fonction des populations d'élèves à prendre en charge. Un tel contrat devrait notamment comporter l'obligation de prise en charge d'un certain quota d'élèves en difficulté sur la base d'une règle simple : la dotation publique doit être proportionnée aux charges et contraintes publiques. Il convient par ailleurs de favoriser les coopérations avec d'autres établissements et d'ouvrir la vie des établissements aux parents et aux partenaires locaux, notamment en révisant la composition et le fonctionnement des conseils d'administration : la présidence pourrait ainsi en être confiée à une personnalité autre que le directeur, comme c'est déjà le cas dans l'enseignement agricole.

Les établissements devraient disposer d'une grande liberté d'utilisation de leurs moyens de fonctionnement (forfait d'heures, dotation globale) pour tenir compte de la diversité des situations. Enfin, les chefs d'établissements devraient être consultés sur la notation pédagogique et sur l'affectation des enseignants. Cette dernière devrait être déconcentrée au niveau des rectorats, afin de mieux tenir compte des besoins des établissements.

.../...

Le proviseur d'un lycée polyvalent récemment construit souligne le rôle "intégrateur" de l'établissement installé dans un quartier périphérique difficile : organisation d'expositions permettant des rencontres entre les habitants du quartier et ceux du centre ville ; hébergement de sportifs dans l'internat en contrepartie de la mise à disposition par le club de football d'entraîneurs ; ouverture du lycée pendant les vacances scolaires, des appelés du contingent animateurs de quartier s'occupant des jeunes désœuvrés. Alors qu'après une séance de "taggage" le proviseur avait décidé de suspendre toutes ces activités, les jeunes ont accepté de nettoyer eux-mêmes les façades et tout est rentré dans l'ordre.

L'ouverture de l'établissement à la formation continue (langues, micro-informatique) a changé l'état d'esprit des professeurs qui ont accepté une expérience d'ateliers pédagogiques personnalisés en maths ou en philo donnant aux élèves la possibilité d'un soutien scolaire en dehors des heures normales de cours.

"On pourrait travailler autrement, dit-il, si la règle du jeu était plus ouverte : développer la flexibilité du temps de travail en laissant le soin au chef d'établissement de la négocier. La globalisation et l'annualisation du temps de travail des enseignants seraient un élément fondamental d'assouplissement du système aujourd'hui bloqué par des obligations de service définies à la semaine".

- Renforcer l'évaluation des établissements

L'autonomie et la diversité accrues des établissements nécessitent un renforcement de leur évaluation qui devra obéir à deux principes : porter sur les résultats et non sur les méthodes ; être comprise comme un outil d'information et non comme un instrument de contrôle conduisant à des mesures coercitives.

La pédagogie est un métier mais sa noblesse vient de ce que ses objectifs et ses résultats peuvent être jugés, débattus et critiqués. Evaluer ses résultats, c'est accepter de progresser, de mieux réaliser la vocation qu'on a choisie.

- Revoir le rôle et l'organisation de l'administration centrale

Le comité fait sienne les recommandations du rapport "centrale 2000". La déconcentration doit permettre de limiter l'administration centrale à quatre directions : définition des objectifs nationaux de l'éducation (contenu et organisation des enseignements, système de validation, diplômes) ; politique des ressources humaines (définition des besoins quantitatifs et qualitatifs, des procédures d'évaluation individuelle, suivi des organismes de formation des maîtres) ; coordination de la gestion et affaires juridiques ; systèmes d'information et de l'évaluation des établissements. A ces quatre directions, s'ajouterait une direction des sports et des loisirs si cette attribution était rattachée au ministère de l'éducation.

.../...

2. L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

a) Le défi de l'augmentation de la population universitaire

Réservé à l'origine à un petit nombre, l'enseignement supérieur est devenu un enseignement de masse. En 1993-1994, on comptait 1 444 000 étudiants dans les universités, soit presque deux fois plus qu'il y a dix ans (853 000 en 1980-1981) et sept fois plus qu'il y a trente ans (215 000 en 1960-1961). Cette augmentation va se poursuivre. Elle met en évidence une contradiction redoutable : l'enseignement supérieur doit à la fois être tourné vers l'excellence et la recherche, et dispenser un enseignement pour le plus grand nombre.

Les filières courtes d'enseignement à vocation professionnelle (sections de techniciens supérieurs, instituts universitaires de technologie, diplômes d'études universitaires technologiques) ont constitué une première réponse de qualité à ce défi. Mais le crédit dont elles bénéficient pourrait être affecté par leur extension, par une spécialisation trop étroite de leurs contenus, ou, à l'inverse, par une adaptation insuffisante de certaines formations au marché du travail. Pour des raisons peut être conjoncturelles, ces filières semblent aujourd'hui souffrir d'une certaine désaffection et les titulaires de leurs diplômes prolongent souvent leurs études par une formation générale, en abandonnant leur spécialisation initiale.

b) Une organisation inadaptée

L'administration centrale de l'enseignement supérieur connaît peu la réalité des universités, réalité physique (l'état du patrimoine qui détermine pourtant les coûts de maintenance), humaine (encadrement en personnels administratifs et techniques) et financière (contrats de recherche, prestations de formation continue, contributions diverses des collectivités locales ou des personnes privées ...).

Par ailleurs, face à l'urgence et à l'importance des besoins immobiliers, l'Etat s'est livré à ce qui a pu être décrit comme une mise aux enchères des projets dans le cadre des contrats Etat-régions et du plan "Université 2 000". Faute d'avoir su, pu ou voulu définir des règles de programmation, l'Etat s'est ainsi trouvé contraint d'accepter des projets mal définis, mais portés par une forte dynamique politique locale. Un de ses rares moyens de pilotage du système s'est ainsi affaibli.

c) Quatre propositions pour faire évoluer l'enseignement supérieur

- Donner sa pleine mesure à l'autonomie des universités

Il n'y a qu'une organisation possible pour l'enseignement supérieur : c'est celle d'une relation directe et confiante entre l'administration centrale et les établissements. Le rectorat ne doit constituer qu'un niveau de prévision, notamment des flux de nouveaux bacheliers, et de coordination, principalement pour l'établissement de

.../...

la carte universitaire.

- Donner sa pleine mesure à l'autonomie universitaire, affirmée par la loi d'orientation de 1968. La procédure du contrat est parfaitement adaptée à cet objectif. Les contrats doivent contenir des engagements précis de la part des universités sur les objectifs pédagogiques. Toute habilitation doit prévoir une évaluation des résultats. Les contrats doivent par ailleurs être utilisés pour améliorer la gestion des universités : allongement de la durée de l'année universitaire, pour limiter les besoins en nouveaux locaux, contrôle par les universités du respect des obligations de service des personnels enseignants et non enseignants.

- Donner aux universités, en contrepartie, la totalité des moyens de leur fonctionnement et de leur développement afin de favoriser une plus grande responsabilité. Ceci suppose que leur soit transférée la gestion des personnels administratifs et de service et que leur soit dévolu leur patrimoine : une plus grande attention sera ainsi portée à son utilisation et à son entretien.

- Mieux organiser les universités pour leur permettre d'assumer leur responsabilité de gestion. Les universités créées au cours des dernières années ont bénéficié d'un statut dérogatoire, permettant notamment de mieux représenter leurs partenaires locaux au sein du conseil d'administration et de renforcer l'autorité du président. Cette exception devrait devenir la règle.

- Généraliser l'évaluation

Le comité national d'évaluation créé en 1984 a mené des travaux intéressants mais trop limités : ses évaluations ont un caractère très général et ne tiennent pas suffisamment compte de l'activité et de la diversité des universités pour pouvoir servir à la programmation ou à l'habilitation des diplômes.

L'évaluation doit être généralisée, car elle est le corollaire naturel du développement de l'autonomie. Ainsi, les moyens humains et financiers accordés par l'Etat aux universités devraient être modulés en fonction des résultats, dûment évalués, par rapport aux objectifs fixés dans les contrats et non plus, comme aujourd'hui, attribués, pour l'essentiel, en fonction de critères automatiques. Il serait en revanche critiquable de moduler ces moyens en fonction des taux d'échec dans le premier cycle, qui reflètent largement l'hétérogénéité de l'origine des étudiants.

Enfin, couramment pratiquée dans les grandes écoles et les instituts d'études politiques, l'évaluation des enseignants par les étudiants devrait être progressivement étendue, étant comprise comme un outil d'information et non de coercition.

.../...

- Revoir le statut des enseignants du supérieur et des chercheurs

La fonction d'enseignant du supérieur doit évoluer pour répondre à l'augmentation constante de la demande en matière d'enseignement. Si le rôle de l'université dans la formation des chercheurs, universitaires ou non, est incontestable, il ne doit pas l'emporter sur sa mission prioritaire qui est de dispenser un enseignement de qualité à des étudiants de plus en plus nombreux. Trop souvent, "professeur" est plus un titre qu'une fonction. Ceci tient à ce que l'évaluation des professeurs d'université se fait presque exclusivement sur leur activité de recherche et non sur la qualité de leur enseignement.

Le comité propose donc que la référence à la recherche n'empêche pas la diversification du recrutement des enseignants dans le supérieur et que les charges d'enseignement des universitaires soient modulées en fonction de leur activité réelle de recherche. Tous les cinq ans, les universitaires devraient pouvoir redéfinir leur fonction en précisant le type d'activité dominante qu'ils souhaitent : "enseignant-chercheur" à activité d'enseignement dominante et "chercheur-enseignant" à activité de recherche dominante. Ils seraient évalués sur leur activité dominante. On peut en attendre une clarification de leur mission et de leurs responsabilités, une plus grande dynamique de la recherche et une meilleure qualité de l'enseignement supérieur.

- Revoir le rôle et l'organisation de l'administration centrale

L'administration centrale de l'enseignement supérieur devrait se limiter à quelques fonctions essentielles. La première est la définition du cadre d'action des établissements : élaboration de la carte universitaire ; mise au point et suivi des contrats. La deuxième est l'habilitation des diplômes qui permet de veiller à la qualité de l'enseignement dispensé. La troisième est la répartition des moyens et la définition des principes d'utilisation de ces moyens.

3. L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL

Tout le monde s'accorde pour reconnaître qu'une politique audacieuse de développement de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage doit être engagée pour rompre avec le carcan du baccalauréat et refuser la fatalité du chômage en s'inspirant de l'exemple allemand. Pour éviter tout malentendu, il conviendrait de clarifier les terminologies et ne réserver le qualificatif "professionnel" qu'aux établissements qui préparent véritablement à un métier précis et dont les effectifs sont régulièrement ajustés à la demande. L'enseignement professionnel doit s'organiser en partenariat avec les entreprises et les chambres consulaires. De même que les effectifs, les spécialités des établissements professionnels doivent être définies en fonction des besoins du marché, de façon à garantir un emploi à ceux qui en sortent.

.../...



C'est parce que ces besoins sont beaucoup mieux appréciés au niveau régional, que les lois du 7 janvier 1983, du 23 juillet 1987 et du 20 décembre 1993 ont confié d'importantes responsabilités aux régions en matière de formation professionnelle. Le comité recommande de renforcer leur rôle en ce domaine.

* * *

Les orientations préconisées pour la réorganisation des administrations centrales de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur conduisent à mettre en évidence, dans les deux cas, la nécessité de développer les fonctions de pilotage pédagogique et administratif. Cette similitude peut conduire à n'avoir *qu'un seul ministère pour les enseignements scolaires et supérieurs*, même si les différences entre les deux ordres d'enseignement rendent nécessaires de conserver des services centraux propres à chacun d'eux.

II - LA CULTURE ET LA COMMUNICATION

I. CONSERVER LE PATRIMOINE ET SOUTENIR LE DEVELOPPEMENT ARTISTIQUE

L'histoire de la France, son patrimoine et sa place dans la création artistique mondiale font de la culture un élément fondateur de l'identité nationale et un atout pour le pays. Atout du point de vue économique, le tourisme se développant principalement autour des lieux de mémoire et des monuments historiques. Atout du point de vue de notre influence internationale, les échanges culturels de la France avec le reste du monde étant un des outils de notre diplomatie. Atout pour l'éducation, la sensibilité aux arts devant être éveillée chez tous les jeunes car elle constitue un facteur important de formation de leur personnalité. Pour toutes ces raisons l'Etat ne peut se désintéresser de la culture.

Mais doit-il garder le rôle central, qu'il a aujourd'hui ? Si les collectivités locales ont considérablement accru leurs dépenses culturelles depuis vingt ans (elles consacrent aujourd'hui à la culture entre deux et trois fois plus d'argent que l'Etat), l'Etat demeure le "grand maître des cérémonies" : il définit les règles applicables, mais il est aussi le principal opérateur artistique ; il est enfin le banquier de beaucoup d'activités dans ce domaine. Les excès de ce tout-Etat culturel ont été souvent dénoncés. Leur conséquence est connue : développement d'un art officiel et liste d'"abonnés" aux subventions de l'Etat. C'est pourquoi le comité considère que les responsabilités culturelles de l'Etat doivent être beaucoup mieux hiérarchisées et ses modalités d'intervention profondément revues.

.../...

a) Hiérarchiser les responsabilités culturelles de l'Etat

- En matière de conservation et de valorisation du patrimoine

La France, comme la plupart des autres pays développés, a mis en place un important ensemble de règles visant à protéger le patrimoine national (loi sur les monuments historiques, sur les sites, sur les oeuvres d'art, sur l'archéologie, sur les musées et les collections et sur les archives). Ces législations doivent en permanence être actualisées et complétées, notamment dans le cadre de l'union européenne. L'Etat, grâce à des services scientifiques spécialisés souvent considérés comme les tout premiers dans le monde, assure l'application de ces règles. Cette fonction de régulation relève en effet, dans la plupart des pays, de l'Etat national ou fédéral. Trois recommandations peuvent être faites toutefois pour en améliorer l'exercice.

- Associer davantage les collectivités locales, au fur et à mesure qu'elles acquièrent les compétences techniques et scientifiques nécessaires, à la mise en oeuvre de ces législations. C'est déjà le cas en matière d'archives, de livres anciens (bibliothèques classées) ou de collections (musées classés). Ce pourrait l'être pour l'inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France.

- Déléguer la responsabilité de gérer certains biens culturels nationaux. L'Etat est aussi opérateur quand il gère les biens culturels dont il est le propriétaire (archives nationales, bibliothèque nationale, monuments historiques qui sont souvent des palais du roi devenus palais de la République, musées nationaux). Ce lien historique ne doit pas empêcher l'Etat de sélectionner les biens présentant un intérêt culturel national ou mondial dont il doit contrôler la gestion (sans pour autant l'assurer toujours directement, la délégation à un établissement public étant souvent plus adaptée). La gestion des monuments ou musées présentant un intérêt plus limité pourrait être transférée aux collectivités locales qui en feraient un élément de leur politique culturelle.

- Confier au propriétaire la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les monuments historiques classés. Sauf cas exceptionnels, l'Etat devrait se limiter, conformément à la loi sur les monuments historiques, à l'autorisation des travaux et au contrôle de leur exécution.

- En matière d'arts vivants

En ce domaine, contrairement à celui du patrimoine, l'Etat n'a pas de "responsabilités obligatoires" qui résulteraient de l'application d'une loi. A deux importantes exceptions près : la définition et la mise en oeuvre de la législation sur les spectacles et de celle sur la propriété littéraire et artistique.

Une double critique est souvent faite à l'Etat, en matière d'arts vivants : en soutenant tel ou tel créateur, il favorise une tendance, une école, et il affiche un parti-pris ; en second lieu, il privilégie la capitale au détriment de la province.

.../...

Le comité s'est interrogé sur la possibilité de limiter l'intervention de l'Etat dans ce domaine. Pour cela, et sauf à réduire les activités artistiques dans notre pays, il convient de trouver des opérateurs se substituant à l'Etat ; or les collectivités locales ont stabilisé leurs dépenses culturelles depuis 2 ans et le mécénat culturel, malgré un arsenal fiscal incitateur, ne dépasse pas le milliard de francs (contre 15 milliards pour l'Etat et 40 milliards pour les collectivités locales).

Conscient de ces difficultés, mais persuadé que, sur le long terme, les collectivités locales ont un intérêt évident à investir dans le domaine culturel, le comité recommande que l'Etat concentre l'essentiel de ses interventions en matière de soutien à la création et à la diffusion artistiques sur les institutions et collectivités situées hors de l'agglomération parisienne. Cette dernière, en effet, est déjà très largement pourvue en établissements nationaux financés par l'Etat, à un niveau qui pourrait être réduit en recherchant des contributions de la ville de Paris et de la région Ile de France et en recourant davantage au mécénat.

En revanche l'Etat doit développer les moyens consacrés à l'éducation artistique qui est essentielle à l'éveil d'une sensibilité esthétique chez les jeunes.

b) Revoir l'organisation des services et des établissements publics

L'administration centrale du ministère de la culture est cloisonnée et dispersée. De nombreux recouvrements existent par ailleurs entre les missions des services centraux et celles des établissements publics (c'est ainsi le cas entre la direction du livre et le centre national du livre ou entre la direction du patrimoine et la caisse nationale des monuments historiques). Trois recommandations peuvent être faites pour améliorer l'organisation des services.

- *Ramener, à terme, l'administration centrale du ministère de la culture à trois directions générales* : patrimoine ; arts vivants ; administration. A plus court terme des rapprochements entre directions proches devraient être réalisés : théâtre/musique ; musées/monuments ou musées/arts plastiques ; archives/livre ⁽¹²⁾.

- *Répartir clairement les rôles des services centraux et des établissements publics*. Les services centraux devraient se limiter aux missions de législation, de programmation et d'évaluation. La gestion des moyens de fonctionnement ou d'intervention devrait être entièrement déconcentrée, soit au niveau territorial (directions régionales des affaires culturelles), soit à des agences spécialisées.

¹² Il est proposé de créer une direction de l'écrit et de la langue française compétente pour l'ensemble de la "filiale écrite" : archives ; bibliothèques ; livre ; édition ; presse ; langue française.

Créer une telle agence pour le soutien des arts vivants. Cela permettrait d'introduire, dans la distribution des subventions publiques, cinq principes utiles.

- Définition et affichage des priorités de l'Etat. Elles constituent les objectifs de l'agence.

- Détermination précise des critères d'attribution des aides. Ces critères sont connus.

- Consultation d'une commission avant la prise de décision de subvention. Sa composition est fréquemment renouvelée, pour éviter le clientélisme et l'art officiel.

- Vérification de la réalisation des projets et du respect des engagements.

Dans le cas contraire, la subvention est remboursée à l'Etat.

- Evaluation périodique de l'activité de l'agence par sa tutelle. L'Etat peut apprécier ainsi l'efficacité des moyens qu'il consacre à la prise de risque en matière artistique.

De la même manière, la gestion et la promotion des musées et des monuments de l'Etat pourraient être confiées à une agence.

2. RESITUER LES RESPONSABILITES DE L'ETAT DANS LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

Le secteur de la communication est marqué par des évolutions technologiques déterminantes : la révolution numérique et "les autoroutes de l'information" ⁽¹³⁾ permettront, grâce à un réseau électronique à large bande, de recevoir chez soi des services audiovisuels, télématiques et informatiques. Cela conduit à un rapprochement des télécommunications et de la communication audiovisuelle dès lors que les modes de transmission seront identiques pour les images, les sons et les données. De plus en plus l'interactivité permettra à l'utilisateur de choisir des programmes et d'y participer. Cette mutation technologique semble devoir emprunter d'abord la voie du câble qui constituera la première génération de vecteurs multimédia ; ses capacités seront par ailleurs multipliées par la compression numérique mais elle touchera aussi le satellite et le réseau hertzien.

a) Adapter la régulation du secteur audiovisuel aux évolutions technologiques

Compte tenu de ces évolutions technologiques rapides et afin de ne pas renouveler certaines erreurs commises dans le passé (satellite, câble), *l'Etat doit éviter de faire de la politique industrielle, ici plus qu'ailleurs.* Son rôle principal devrait être de créer un environnement favorable au développement des entreprises de réseaux qui effectueront mieux que lui les choix industriels et technologiques.

¹³ Ces "autoroutes de l'information" utiliseront trois technologies : la compression numérique ; le film optique combiné avec les technologies du laser et de l'opto-électronique ; les réseaux dits ATM.

.../...

Il n'est pas sûr, par ailleurs, que la puissance publique pourra continuer à attribuer des fréquences et à autoriser des chaînes alors que la notion de programme va désormais dominer. Comment assurer le respect de la législation relative à la protection de la jeunesse, et plus généralement à l'ordre public, dès lors que les programmes seront transportés par satellites ou par des réseaux câblés difficiles à brouiller et que l'émetteur sera situé hors de France ? Quelle signification peuvent avoir des quotas de diffusion (d'oeuvres françaises, de création) dans un système gouverné par le libre choix du consommateur ? Les réponses à toutes ces questions ne peuvent être qu'internationales et flexibles : internationales car les informations et les données ne connaissent pas les frontières ; flexibles pour s'adapter à tout moment aux évolutions de la technologie et des marchés. Ceci suppose une profonde transformation de la fonction régulatrice de l'Etat et du conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Or le CSA ne joue pas assez, aujourd'hui, son rôle de force de proposition face à ces évolutions technologiques majeures, alors qu'il a l'avantage d'être en contact direct avec les professionnels. Afin d'assurer la flexibilité nécessaire à ce secteur en évolution rapide, *le comité suggère que le CSA dispose d'un pouvoir d'adaptation de la réglementation* (celle-ci étant élaborée par les services en charge de la réglementation relative aux télécommunications).

Le CSA est, par ailleurs, chargé de nommer les présidents des chaînes de radio et de télévision du secteur public : peut être justifié au début des années 1980 quand l'Etat désirait donner une preuve de son désir de neutralité dans le secteur audiovisuel, ce pouvoir de nomination ne sert plus aujourd'hui qu'à jeter la suspicion sur l'indépendance du CSA et à polariser le débat public sur de faux enjeux. L'Etat nommant les présidents de toutes les entreprises publiques, il devrait aussi avoir la responsabilité de nommer ceux des entreprises publiques audiovisuelles.

Enfin, la France, forte de ses traditions humanistes et de pays défenseur des droits de l'homme, pourrait prendre l'initiative de proposer la mise en place d'un droit mondial de l'information, seul susceptible d'être efficace, compte tenu des évolutions technologiques en matière de communication. Son principal objet serait de réglementer la diffusion de programmes pouvant présenter un danger pour l'enfance (violence, pornographie...).

b) Favoriser la production de programmes de qualité

Le secteur audiovisuel est l'illustration de l'évolution permanente des structures administratives et des responsabilités de l'Etat. On est passé d'une direction d'administration centrale, chargée jusqu'à la fin des années 1950, de la radio et de la télévision, au paysage audiovisuel français (PAF) qui comprend des sociétés publiques et privées. A l'avenir, l'Etat devrait concentrer son action sur le soutien à la production et à la diffusion de programmes cinématographiques et audiovisuels de qualité qui sont un vecteur de la langue et de la culture dans le monde. *Cet objectif devrait conduire à maintenir un secteur public audiovisuel de référence, et à renforcer le soutien à la production qu'assure actuellement le centre national du cinéma. Celui-ci devrait évoluer vers une agence nationale du cinéma et de l'audiovisuel, la césure entre oeuvres cinématographiques et audiovisuelles ayant de moins en moins de signification.*

.../...

III - LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

La recherche engage l'avenir de notre pays, sa puissance économique, son renom dans le monde. Elle doit devenir une priorité nationale. Dans ce domaine, le rôle de l'Etat est éminent car lui seul, ou presque, peut disposer d'une vision d'ensemble et de long terme.

Or la recherche en France compte de nombreux points faibles. Surtout conduite dans les grands organismes publics, *la recherche fondamentale* présente apparemment un bilan satisfaisant même si, sur la période récente, son rang international semble avoir décliné. Si l'on retient en effet le critère des publications internationales, la part de la France est désormais inférieure à 5 % (elle avoisinait 6 % il y a vingt ans). Quant à *la recherche technologique*, à l'exception de quelques grands programmes fortement aidés (aéronautique, spatial, nucléaire), elle accuse un retard certain.

Notre effort de recherche demeure insuffisant : il s'est élevé à 2,42 % du PIB en 1991 (contre 2 % en 1981) mais ce taux atteint 2,58 % en Allemagne, 2,78 % aux Etats-Unis et 2,86 % au Japon. Cette situation tient principalement à la faiblesse de l'effort de recherche des entreprises. Enfin, l'innovation ne se diffuse que lentement dans l'économie et la société, freinée notamment par l'insuffisante mobilité des hommes entre le monde de la recherche et les entreprises.

Le comité formule quatre recommandations pour renforcer l'efficacité de la recherche.

a) Recréer un ministère de la recherche et de la technologie

Sans doute les arguments ne manquent-ils pas pour justifier l'actuel rattachement de la recherche à l'enseignement supérieur : rapprochement des carrières des enseignants et des chercheurs, meilleure cohérence de l'action de recherche entre organismes et universités, formation des chercheurs. Toutefois, cette organisation présente des inconvénients : elle laisse croire que la recherche se limite à l'enseignement supérieur, elle coupe la recherche de l'industrie. A l'inverse un rattachement au ministère de l'industrie ne tiendrait pas compte du fait que l'essentiel de la recherche n'est pas conduit dans les entreprises. Un ministère distinct, indépendant de l'industrie comme de l'enseignement supérieur, peut aider la recherche à se développer dans toutes les branches de la vie économique, sociale et culturelle.

C'est pourquoi le comité recommande la création d'un ministère de la recherche et de la technologie.

.../...

b) Renforcer le pilotage du dispositif de recherche

- Accroître les capacités d'expertise et d'évaluation de l'administration centrale

Cette administration ne dispose pas aujourd'hui des capacités suffisantes pour fixer les priorités de l'Etat en matière de recherche ou évaluer les résultats des politiques engagées. Le suivi proprement scientifique de certains programmes apparaît insuffisant. Une évaluation rigoureuse et reposant sur des critères diversifiés (qualité des publications, nombre de brevets déposés, impact socio-économique par exemple) n'accompagne pas assez souvent l'octroi de dotations en hommes et en crédits aux organismes de recherche. Pour renforcer la capacité de l'Etat à définir les priorités et à répartir les crédits de façon efficace, deux mesures peuvent être recommandées.

- Regrouper la direction générale de la recherche et de la technologie (DGRT) qui suit les organismes de recherche sur le plan administratif et la mission scientifique et technique (MST) qui regroupe l'ensemble des capacités d'expertise du ministère.

- Doter le ministère de comités opérationnels dans les domaines identifiés comme prioritaires. Composés de scientifiques de haut niveau et des responsables des départements ministériels intéressés par les débouchés potentiels des recherches entreprises, ces comités permettraient de marier étroitement les approches scientifique et financière dans la conduite de l'effort de recherche. Cette mesure pourrait être mise en oeuvre rapidement dans le domaine de la recherche biologique et médicale.

- Retrouver la vocation initiale du budget civil de recherche et de développement technologique (BCRD)

Le BCRD doit être l'instrument central de la coordination du dispositif français de recherche, des arbitrages entre les institutions et les domaines de recherche, et de l'incitation à la collaboration des différentes équipes (actuellement insuffisante). Sa vocation première est de tracer les grandes priorités en matière de recherche.

.../...

Le comité recommande de ne pas limiter la procédure du BCRD à la préparation du budget, mais de l'étendre au stade de son exécution. Des dotations transversales aux organismes et ministères devraient être affectées à des objectifs et équipes déterminés. Poussant à collaborer sur des programmes précis, cette mesure permettrait d'atténuer les frontières entre structures et disciplines. L'administration centrale du ministère de la recherche favoriserait ainsi une répartition optimale des travaux et minimiserait les coûts de la recherche sur un sujet donné. Dans ces conditions, les crédits du fonds de la recherche et du développement technologique devraient être réservés à des participations à des programmes extérieurs aux organismes. Enfin, la pratique d'appels d'offres thématiques trop étroits devrait être réduite : elle conduit à des recherches ou à des demandes de contrats qui ne seraient guidés que par le souci d'obtenir des crédits.

c) Faire évoluer le statut des chercheurs.

Le statut des chercheurs doit tenir compte du fait qu'en matière de recherche scientifique et technique, la période de créativité est limitée, avec un optimum entre 25 et 50 ans. Or les difficultés actuelles de financement et d'organisation font que l'âge moyen d'entrée dans les organismes de recherche tend à augmenter. Pour rajeunir les cadres de la recherche, le comité recommande de faciliter la mobilité des chercheurs qui souhaiteraient réorienter leur activité professionnelle.

- Rapprocher les carrières des chercheurs et celles des enseignants-chercheurs du supérieur selon les modalités décrites plus haut.

- Favoriser la mobilité des chercheurs en direction des entreprises. Elle peut être un vecteur déterminant de la diffusion de l'innovation.

- Multiplier les passerelles avec l'administration, en particulier dans le domaine de l'évaluation qui manque actuellement de capacité d'expertise.

d) Clarifier les missions des organismes de recherche

La pluralité des organismes intervenant dans des domaines identiques résulte de la construction, par strates successives, de l'appareil public de recherche. Elle peut constituer un facteur d'émulation de la recherche, mais elle conduit souvent à disperser les efforts et à réduire l'efficacité globale du dispositif.

.../...

Le comité recommande de clarifier les missions des différents organismes de recherche afin de préciser leurs compétences respectives et de limiter les recouvrements. Récemment engagée, la politique de contractualisation des relations entre les organismes de recherche et leurs autorités de tutelle peut servir cet objectif de clarification. Au-delà du recentrage des organismes sur leur domaine propre, les contrats doivent permettre de mieux prendre en compte les besoins existants dans chaque domaine et de mieux coordonner l'activité publique de recherche et la recherche privée. A terme, cette clarification pourrait entraîner des transferts d'équipes et des regroupements d'organismes, en fonction des compétences acquises et qu'il apparaît souhaitable de développer.

IV - L'HARMONIE DU TERRITOIRE

1. L'HARMONIE DU TERRITOIRE EST MENACEE

Le territoire est le fondement même de la nation française. Notre histoire est celle de ses extensions successives, aboutissant à la France des pays, à la fois variée et unie, située au carrefour de l'Europe du nord et du sud, présente aussi - avec les départements et territoires d'outre-mer (DOM-TOM) - au milieu des océans. Aujourd'hui, l'harmonie de ce territoire est menacée.

D'un côté des espaces qui se vident (quatorze départements ont perdu des habitants au cours des trente dernières années) ; de l'autre des espaces saturés de population qui se trouvent hors d'état d'en accueillir davantage. Alors que la densité moyenne nationale est de 103 habitants au kilomètre carré, elle se situe entre 5 000 et 7 000 habitants dans la petite couronne de Paris, très loin devant les trois départements de province les plus peuplés (Nord, Rhône et Bouches-du-Rhône) qui ne dépassent pas 600 habitants au kilomètre carré. Avec 19 % de la population, mais 26,5 % de l'emploi salarié et 41 % des cadres supérieurs, la région parisienne vide le reste du pays de sa substance. Ce déséquilibre humain, économique et social se répète en province, au profit des métropoles régionales, aux dépens des petites villes et des campagnes.

A cela s'ajoutent d'autres crises, d'autres défis. Beaucoup de paysages ont été endommagés par l'urbanisation et par l'industrialisation, des pollutions de toutes natures ont abîmé les eaux, les sols, la flore... Les mutations de l'économie agricole posent la question de la présence humaine dans nos campagnes et de l'entretien des paysages. La qualité de la vie est médiocre dans certaines zones urbaines où se développe l'exclusion, parfois jusqu'à former des ghettos.

Dans ce contexte, l'Etat doit veiller au développement équilibré de toutes les parties du territoire, assurer les communications de la France et de ses habitants, protéger et mettre en valeur le cadre de vie et les ressources naturelles, favoriser l'adaptation du monde rural, assurer la présence de la France outre-mer.

.../...

Pour chacune de ces responsabilités, l'Etat doit se doter d'une stratégie et d'une organisation. Pour aucune d'elles, cependant, l'Etat n'est seul. Il importe de rappeler leurs responsabilités aux Français et aux entreprises, qui tous les jours aménagent le territoire en construisant leur habitat, en implantant leurs activités. La décentralisation a donné aux collectivités locales une place majeure dans l'équipement et l'aménagement des espaces. L'union européenne enfin joue un rôle croissant en matière de transports et d'aide aux zones défavorisées.

Une fois encore, le rôle régulateur de l'Etat est essentiel. Dans un domaine où les intérêts sont souvent contradictoires et parfois conflictuels (construction d'infrastructures contre protection des sites ; développement d'activités économiques contre maintien des modes de vie traditionnels ; choix entre transports collectifs et individuels), l'Etat doit garantir le respect de l'intérêt général.

2. VEILLER A UN DEVELOPPEMENT EQUILIBRE DE TOUTES LES PARTIES DU TERRITOIRE

a) Une politique d'aménagement du territoire aujourd'hui trop dispersée

La désertification des campagnes ainsi que la concentration de la population et des activités à Paris ont conduit notre pays à se doter, dans les années 1960, d'une politique d'aménagement du territoire ambitieuse. Elle a favorisé l'émergence de pôles économiques forts en province et dans la grande couronne de Paris, en bridant quelque peu le développement de la capitale. Elle a mobilisé des concours budgétaires importants pour développer les infrastructures, routières notamment, de certaines régions défavorisées (Massif central, Bretagne).

Cette politique d'aménagement du territoire, qui sert souvent de référence, est intervenue dans un contexte favorable de forte croissance économique. Elle a atteint des résultats réels mais, depuis les années 1980, le mouvement s'est à nouveau inversé : la région parisienne absorbe plus que sa part des emplois du secteur tertiaire, le seul qui en crée.

L'action de l'Etat a perdu de sa cohérence. Elle a trop souvent consisté en des interventions financières dans des politiques de développement local (littoral, montagne, friches industrielles). Douze ans après le vote des lois de décentralisation, ces interventions ne sont plus du ressort de l'Etat. Cette approche pointilliste a été favorisée par les programmes financés par l'union européenne, qui impliquent la définition précise des zones pouvant être aidées.

Aujourd'hui, l'Etat doit donc mettre en oeuvre une nouvelle politique d'aménagement du territoire. C'est le sens du débat national qui vient d'avoir lieu que de mobiliser les énergies autour de ce nouveau défi. L'Etat doit abandonner ses interventions dans les opérations locales, coûteuses, peu efficaces et contraires à l'esprit de la décentralisation : c'est désormais des collectivités locales que relèvent

.../...

l'équipement et l'aménagement du sol. En revanche, l'Etat doit jouer de tous ses pouvoirs de régulation et donner lui même l'exemple en vue d'un objectif principal : provoquer un vaste mouvement de déconcentration des activités tertiaires vers la province (désormais, elles modèlent notre pays, alimentent l'essentiel de l'emploi et déterminent la qualité de la vie locale).

b) Trois propositions pour un développement harmonieux du territoire

- *Elaborer un schéma directeur national d'aménagement du territoire*

Seul l'Etat est à même d'avoir une vue d'ensemble du territoire national car il dispose des informations lui permettant de faire des choix cohérents.

Il pourrait ainsi élaborer *un schéma directeur national d'aménagement du territoire portant sur les grands réseaux de transports et de communications, les grands équipements publics structurants (université, recherche, culture) et identifiant les principaux territoires auxquels s'appliquent des dispositions de protection particulière (sites, espaces naturels, littoral, zones à risque)*. La délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) serait chargée de coordonner la préparation de ce schéma, en étroite concertation avec les collectivités locales ⁽¹⁴⁾.

- *Réformer la fiscalité locale*

La fiscalité peut constituer un des plus puissants leviers de l'aménagement du territoire. La réduction des écarts de recettes fiscales entre collectivités locales pauvres - qui ont souvent de gros besoins (important réseau routier à entretenir pour les communes rurales, rénovation d'équipements lourds pour certaines villes de banlieue) - et collectivités locales riches passe sans doute par *une réforme de la taxe professionnelle*. Aussi difficile soit-elle, elle constitue donc une priorité.

Cette réforme permettrait de traiter les difficultés particulières de certaines collectivités locales beaucoup plus efficacement que ne le font les multiples fonds d'intérêt local existants (fonds régionaux d'intervention en faveur des initiatives locales, fonds d'intervention pour les zones minières, le littoral, la montagne, partie locale du fonds interministériel d'aménagement du territoire, aides versées aux commissariats à l'industrialisation...).

- *Délocaliser des services publics*

L'Etat doit donner l'exemple dans la reconquête du territoire par les activités tertiaires. Mais un certain nombre de précautions doivent entourer ces délocalisations.

¹⁴ Elle conserverait en outre un rôle d'interface pour les aides européennes aux régions : il est indispensable que l'Etat connaisse et coordonne les interventions de l'union européenne sur le territoire.

Elles doivent concerner avant tout ses activités d'opérateur : il est souhaitable en effet que les fonctions de souveraineté et de régulation demeurent dans la capitale du pays. L'organisation de certains services publics en agences peut, à cet égard, faciliter les délocalisations en réalisant une distinction claire entre les deux types de fonction.

Les services doivent être implantés dans des villes bénéficiant d'un environnement cohérent avec la fonction délocalisée ainsi que d'un noyau universitaire susceptible de se développer en symbiose avec elle, et situées sur le réseau de transports interrégionaux et internationaux (TGV et aéroports).

Enfin, le transfert d'une fonction nationale dans une ville importante (en général un chef-lieu régional ou départemental) devrait entraîner, après négociations entre l'Etat et les collectivités, le transfert d'une fonction régionale ou départementale dans une ville secondaire de la région ou du département. Ainsi, le développement urbain articulé en réseau de villes, grandes, moyennes ou petites, sera mieux en mesure de contrecarrer la désertification du territoire.

3. ASSURER LES COMMUNICATIONS DE LA FRANCE ET DE SES HABITANTS

a) Une absence de véritable stratégie

Alors que la demande de transport ne cesse de croître chez les Français et que la production de la branche "transports et télécommunications" dépasse les 600 milliards de francs, l'Etat n'a pas une vision d'ensemble suffisante en ce domaine. Sa politique se limite trop souvent à la juxtaposition des actions qu'il mène pour chaque mode de transport (rail, routes, canaux...).

Pourtant, la responsabilité première d'un Etat régulateur devrait bien être de proposer, et parfois d'imposer, des réponses aux questions cruciales qui se posent : quelle solution à l'encombrement des grands axes autoroutiers par les poids lourds et à celui des grands centres urbains ? Quel arbitrage entre modes de transport à l'heure où les capacités de financement sont limitées ? Quelles adaptations aux dérèglements envisagés à l'échelon européen ? Quel niveau de service assurer sur tout le territoire en matière de transports et de communications ? Autant de questions qui n'ont pas fait l'objet d'un vrai débat et restent, en partie, sans réponse.

L'Etat ne semble pas non plus exercer une véritable tutelle sur les différents opérateurs publics : c'est ainsi qu'il a accepté la solution économiquement discutable de réaliser EOLE et METEOR, faute d'avoir pu arbitrer entre la SNCF et la RATP. A l'inverse, l'Etat persiste à vouloir intervenir sur des sujets qui ne sont pas, ou plus, de sa compétence, tels que les transports urbains ou interurbains.

Dans le domaine des postes et télécommunications en revanche, l'Etat a su arrêter une stratégie claire, se doter d'une organisation qui distingue des opérateurs (la

.../...

Poste, France Télécom) et un régulateur (l'administration centrale des postes et télécommunications).

b) Revoir l'organisation du ministère des transports en fonction de ses missions

Les missions de l'Etat en matière de transport comprennent d'abord des fonctions régulatrices : concevoir le développement des infrastructures des différents modes de transport en tenant compte des liaisons européennes et des nécessités de l'aménagement du territoire ; assurer et contrôler la sécurité des modes de transport ; élaborer les normes techniques, fiscales, tarifaires, nécessaires au fonctionnement harmonieux et fiable des opérateurs publics et privés du secteur ; veiller à l'allocation optimale des ressources, en assurant en particulier des transferts de financement entre les différents modes.

Par ailleurs, l'Etat est lui-même un opérateur. Il construit et entretient des infrastructures, directement ou par l'intermédiaire d'entreprises publiques, le réseau routier, le réseau ferroviaire, les voies navigables... Il est amené à intervenir en cas de crise pour assurer en toutes circonstances la viabilité du réseau routier, il assure enfin une part importante de la formation professionnelle et de la recherche dans ce secteur.

Deux mesures de réorganisation aideraient l'Etat à mieux accomplir ces missions.

- *Créer un ministère compétent pour l'ensemble des réseaux de communication, qu'ils concernent le transport des hommes, des marchandises ou des informations* ⁽¹⁵⁾. Ce regroupement se justifie par la similitude des problèmes dans ces domaines et par la nécessité d'élaborer une planification cohérente pour l'ensemble des réseaux de communication.

- *Repenser l'administration des transports* pour assurer une meilleure complémentarité des différents modes de transport, séparer les tâches de régulateur de celles d'opérateur et permettre le transfert des fonctions d'opérateur à des sociétés ou établissements publics en distinguant la responsabilité des infrastructures et celle de l'exploitation des réseaux.

¹⁵ Les comités et missions relatifs aux questions concernant la mer, l'espace aérien, les transports et les communications, relevant actuellement du premier ministre, seraient rattachés à ce ministère qui assurerait un rôle de chef de file en ce domaine vis-à-vis des autres ministères concernés. Le dossier de la pêche relèverait, quant à lui, du ministère du monde rural et maritime.

4. PROTEGER LES RESSOURCES NATURELLES ET LE CADRE DE VIE

Protéger et entretenir les sites bâtis et les paysages, veiller à la prévention des risques majeurs, promouvoir la protection de l'environnement : dans ces domaines, l'Etat devrait veiller à n'intervenir que lorsque il y a carence des autres acteurs. L'établissement de normes et le contrôle de leur application devraient constituer sa principale forme d'intervention.

a) Un contrôle accru de l'Etat en matière d'urbanisme

Les lois de décentralisation ont confié à une même collectivité, la commune, le triple pouvoir d'édicter la réglementation (à travers le plan d'occupation des sols -POS-), de délivrer les autorisations individuelles qui en découlent (notamment les permis de construire) et de sanctionner les éventuelles infractions en décidant d'engager ou non des poursuites. L'Etat aurait dû mieux tirer les conséquences de cette situation nouvelle en matière d'urbanisme, en mettant en place un contrôle efficace de la légalité des décisions prises. Or on ne compte en moyenne que deux déférés par an et par département ⁽¹⁶⁾ !

- *Renforcer très sensiblement les moyens du contrôle de légalité qui incombe aux préfets et aux tribunaux administratifs. Cette mesure s'impose même si, en cette matière, la vigilance des citoyens est la meilleure forme de contrôle des décisions publiques.*

- *Encadrer plus strictement les conditions de révision des POS. Leur instabilité engendre de multiples effets pervers. Elle porte atteinte en particulier à la sécurité juridique des citoyens. Elle donne le sentiment qu'il s'agit d'une norme négociable, adaptable au gré des intérêts particuliers, plus que d'une règle de droit qui soit valable pour tous.*

- *Laisser à l'Etat les outils nécessaires pour faire prévaloir sur les POS des préoccupations nationales d'aménagement du territoire ou de prévention de certains risques. Ce serait un des principaux objets du schéma directeur national et de directives régionales qui, dans l'esprit des recommandations récentes du conseil d'Etat, pourraient être élaborées par les régions. Ils complèteraient les autres réglementations applicables en matière d'urbanisme et d'environnement.*

b) Une organisation nouvelle

Une organisation différente peut aider l'Etat à mieux accomplir ses responsabilités en matière d'environnement, d'urbanisme et de cadre de vie.

¹⁶ On appelle déferé l'acte par lequel le préfet demande au juge administratif d'annuler pour illégalité une décision d'une collectivité locale.

.../...

- Créer un ministère de l'environnement et de l'urbanisme. Il serait en charge des questions suivantes : construction ⁽¹⁷⁾, architecture, urbanisme et protection des sites urbains ou naturels ; ressources naturelles, lutte contre les pollutions et prévention des risques. Ces deux séries de sujets pourraient constituer les attributions des deux principales directions de ce ministère. Ce regroupement permettrait une plus grande cohérence dans le traitement des questions d'habitat, d'aménagement urbain et surtout d'environnement et de protection des espaces où les frontières entre les multiples intervenants sont complexes. Le nombre d'agences et d'organes consultatifs consacrés aux questions d'environnement devrait, par ailleurs, être réduit.

- Généraliser le rapprochement des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture. Déjà menées avec succès dans plusieurs départements, leur généralisation est souhaitable et devrait déboucher sur la création de directions de l'équipement, de l'environnement et du monde rural. Elles exerceraient par ailleurs, à un niveau plus proche du terrain, certaines des missions des directions régionales de l'environnement et des directions régionales de l'industrie (installations classées, service des carrières, des eaux souterraines...). Ce regroupement respectueux des compétences et des métiers de chacun faciliterait la mobilité professionnelle entre corps techniques.

- Revoir la carte des subdivisions de l'équipement (1 300 actuellement). Certaines d'entre elles pourraient être spécialisées (aménagement rural, traitement des risques industriels, problèmes de l'eau par exemple). L'entretien courant des routes et de leurs abords pourrait être partiellement sous-traité à des entreprises spécialisées, l'Etat assurant leur contrôle et gardant les moyens d'intervenir en cas de difficultés (enneigement, fortes intempéries...) et au profit des petites communes.

c) Un rôle limité pour l'Etat en matière de tourisme

Le comité propose que les responsabilités de l'Etat en matière de tourisme (réglementation, actions de promotion, statut des professions...) soient suivies par le ministère de l'économie ; l'essentiel des interventions publiques en ce domaine relèvent, d'ailleurs, des collectivités locales.

5. FAVORISER L'ADAPTATION DU MONDE RURAL

Le monde rural français est à la croisée des chemins. La France est le troisième producteur et le deuxième exportateur agricole du monde ; la balance commerciale est fortement excédentaire (50 milliards de francs environ) et

¹⁷ La politique du logement serait élaborée et mise en oeuvre par les trois ministères concernés (environnement et urbanisme, qui serait chef de file, affaires sociales et économie).

l'autosuffisance alimentaire est largement atteinte. Mais parallèlement à ce succès, le monde rural connaît une crise conduisant à un double phénomène d'exclusion. Exclusion territoriale par l'extension des jachères, des friches et de la désertification. Exclusion sociale : les riches céréaliers cotoyant des agriculteurs "rmistes" de plus en plus nombreux. La poursuite des tendances actuelles ramènerait de 900 000 à 300 000 le nombre d'exploitations, au cours des dix prochaines années.

Cette situation, qui se retrouve, peu ou prou, dans tous les pays d'Europe, a conduit à modifier profondément la politique agricole commune en passant du soutien des productions à celui des exploitations.

Certaines voix ont pu remettre en cause l'existence d'un ministère de l'agriculture en imaginant de répartir ses missions actuelles entre les ministères de l'éducation, des affaires sociales, de l'environnement et de l'économie. Le comité estime son maintien doublement justifié. En premier lieu, la France est un grand pays agricole, capable de nourrir beaucoup plus que sa population et cette dimension essentielle doit demeurer au coeur du débat politique. En second lieu, il est opportun que les aspects économiques, territoriaux et sociaux des adaptations considérables que connaît le monde rural soient traités par une même administration. Ce ministère aurait également en charge les questions de la pêche.

Toutefois, une évolution de son organisation est souhaitable. Les trois axes de la politique agricole devraient la guider.

- La dimension économique doit être traitée par filière agricole, depuis la production jusqu'à la commercialisation, en passant par la transformation : des regroupements pourraient être opérés parmi les offices agricoles.

- La dimension territoriale concerne aussi bien l'aménagement rural que l'évolution des structures des exploitations.

- Enfin, une politique des ressources humaines du monde rural doit permettre d'accompagner, sur le plan social, le déclin démographique et de former les jeunes aux nouveaux métiers de l'agriculture.

6. ASSURER LA PRESENCE DE LA FRANCE OUTRE-MER

La France est le seul pays européen à être présent dans les Caraïbes, l'Océan indien et le Pacifique. De Saint-John Perse à Aimé Césaire, l'outre-mer fait partie de notre patrimoine. Cette situation entraîne un coût mais c'est aussi une chance pour notre pays.

Dans ces départements ou territoires, l'Etat assure l'ordre public, la formation des hommes, la santé des populations. La spécificité des DOM-TOM résulte de leur éloignement géographique, de leur dispersion dans le monde et de caractéristiques particulières en matière économique, sociale et culturelle.

.../...

Le ministère des départements et territoires d'outre-mer exerce une double mission. Une mission régaliennne d'abord, il est le "ministère de l'intérieur de l'outre-mer" ; une mission de développement économique, social et culturel ensuite. La compétence géographique horizontale du ministère le conduit à travailler avec la plupart des "ministères verticaux", et à exercer dans la pratique ses compétences de façon partagée avec le ministère de l'intérieur, avec une très grande imbrication des rôles.

Face à cette situation complexe, plusieurs évolutions sont possibles :

- le droit commun : dans ce schéma les questions de toute nature se posant à l'outre-mer pourraient continuer à faire l'objet de politiques spécifiques mais elles seraient suivies par les ministères sectoriellement concernés (affaires sociales, culture, économie, ...) ; ne subsisterait qu'une structure de coordination interministérielle légère rattachée au ministère de l'intérieur et du territoire ;

- le statu quo : sous réserve de quelques simplifications et clarifications dans la répartition des attributions entre le ministère des DOM-TOM et les autres, serait maintenu un ministère des DOM-TOM autonome ;

- *une voie intermédiaire qui consisterait à rattacher l'administration des DOM-TOM au ministère de l'intérieur* : les fonctions politiques, administratives et financières seraient, pour l'essentiel, traitées par les services de droit commun du ministère de l'intérieur ; une direction unique de l'outre-mer traiterai les questions principalement économiques, sociales et culturelles, spécifiques à l'outre-mer.

La mission recommandée de retenir plutôt cette troisième solution qui, tout en respectant la particularité de l'outre-mer, simplifie les structures de l'Etat. Les dossiers de l'outre-mer pourraient faire partie de ceux que le ministre de l'intérieur et du territoire confierait au ministre délégué placé auprès de lui.

V - LA COHESION SOCIALE

La cohésion de notre société est gravement menacée. Aujourd'hui, les principaux éléments du modèle de société que soutenait l'Etat-providence sont remis en cause. La persistance du chômage fait douter d'un retour rapide au plein emploi. Le temps est révolu où le pouvoir d'achat augmentait régulièrement. Le cadre juridique protecteur du contrat de travail à durée indéterminée n'est plus accessible à toute la population active. L'évolution économique et démographique accuse les difficultés des régimes sociaux : parce que leur financement repose pour l'essentiel sur le travail, les équilibres financiers sont mis en péril, le prélèvement sur les actifs est excessif. Les situations de grande précarité ou d'exclusion économique et sociale (qui toucheraient près de cinq millions de personnes) ou l'état très dégradé de certaines zones urbaines révèlent les limites d'une sécurité sociale pourtant généralisée et d'un système de protection sociale pourtant considérablement amélioré : la fragilité des situations

personnelles, professionnelles ou sociales est redevenue familière.

Alors que le pays consacre une part croissante de ses ressources au financement des organismes de protection sociale (15,8 % en 1975, plus de 21 % aujourd'hui - cf. tableau ci-dessous) les pouvoirs publics n'ont pas tiré toutes les conséquences de cette situation nouvelle.

	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994
Prélèvements destinés aux organismes de sécurité sociale, dont :	15,8	18,3	20,1	20,1	20,4	20,6	21,1	21,6
- cotisations sociales	15,0	17,8	19,3	19,3	19,3	19,5	19,6	19,5
- impôts, y compris CSG	0,8	0,5	0,8	0,8	1,1	1,1	1,5	2,1

Source : rapport sur les comptes de la nation 1992. Années 1993 et 1994 : rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1994.

En matière sociale, les responsabilités restent mal définies. Les missions sociales sont partagées entre l'Etat et la sécurité sociale, entre l'Etat et les collectivités locales, entre les collectivités publiques et des partenaires privés, à but lucratif ou non. Pour traiter sur le terrain des situations nécessairement très diverses, ce partage des rôles est un atout considérable. Encore faut-il, pour en tirer tout le fruit, répartir les compétences le plus simplement possible et coordonner les différentes actions de telle sorte que cette complexité n'ait pas d'inconvénients trop lourds pour les citoyens. Or les compétences ne sont pas toujours réparties au mieux. On ne peut, en particulier, manquer de s'interroger sur l'utilisation du paritarisme dans la gestion des régimes sociaux. La gestion par les partenaires sociaux trouve un sens très fort lorsqu'il existe un lien clair entre le régime de protection et l'activité professionnelle (c'est le cas pour l'indemnisation du chômage), *a fortiori* entre le niveau de cotisation et le montant des prestations (comme pour les retraites). Cette gestion par les partenaires sociaux s'impose moins quand le lien entre la protection et l'activité professionnelle est distendu ou quand les prestations ne dépendent pas des cotisations (assurance-maladie et politique familiale).

Enfin, la nouvelle situation sociale a bouleversé les schémas traditionnels d'intervention publique en matière sociale. La vocation du ministère du travail a changé en moins de vingt ans : il est devenu celui du chômage. Pour répondre à l'impératif de sécurité sanitaire, le ministère de la santé a créé de nombreuses agences. Les interventions des collectivités publiques et de la sécurité sociale, traditionnellement organisées en fonction de procédures ou de catégories de la population, paraissent de moins en moins adaptées. Ainsi, la lutte contre l'exclusion ou la politique de la ville doivent agir à la fois sur le logement, l'accès au soin, l'éducation, les revenus de

.../...

substitution, l'aménagement du territoire, la sécurité. Mais plutôt que restructurer l'ensemble du dispositif, on a préféré créer au coup par coup des organismes *ad hoc* (délégation interministérielle à la ville, délégation interministérielle au revenu minimum d'insertion, délégation à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté par exemple) et multiplier des initiatives mal coordonnées.

Les recommandations du comité visant à renforcer l'efficacité des interventions publiques en matière sociale portent successivement sur la solidarité, la santé, le travail et l'emploi.

1. LA SOLIDARITE

En matière de solidarité, quatre orientations s'imposent : rendre à l'administration centrale des affaires sociales une grande capacité d'analyse, de conception et de coordination ; donner aux départements pleine compétence pour mettre en oeuvre les politiques de solidarité ; créer un cadre d'action commune pour tous ceux qui travaillent dans le domaine social ; mettre en place un nouvel instrument pour les zones urbaines les plus atteintes par la déstructuration sociale.

a) Organiser un centre puissant d'analyse et de conception en matière sociale

L'administration centrale des affaires sociales a perdu le rôle éminent qui fut le sien lors de la mise en place des grands mécanismes de solidarité, immédiatement après la guerre. Dispersée, faible, elle voit ses capacités d'analyse se réduire. Elle a souvent du mal à s'acquitter correctement de ses responsabilités traditionnelles. Elle ne paraît pas à même, *a fortiori*, de faire face à une crise sociale sans précédent.

Pour restituer sa pleine capacité à l'administration sociale, il faut tout à la fois rassembler ses moyens de façon à donner aux directions une dimension suffisante et renforcer la capacité d'analyse et d'expertise de ses services. A cette fin, le comité recommande trois mesures.

- Créer une direction générale de la population et de la solidarité pour regrouper la quinzaine de services centraux qui travaillent actuellement dans ce domaine ⁽¹⁸⁾.

¹⁸ Direction de l'action sociale ; direction de la sécurité sociale (2 sous-directions) ; direction de la population et des migrations ; service des rapatriés ; administration centrale des anciens combattants ; délégation à la ville et au développement social urbain ; délégation à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté (pour partie) ; délégation au revenu minimum d'insertion ; service du droit de la femme ; direction de la jeunesse et de la vie associative ; délégation générale à l'innovation sociale et à l'économie sociale ; secrétariat général à l'intégration ; services centraux du fonds d'action sociale.

.../...

- Créer une direction de la prévision et des finances sociales compétente pour l'ensemble du champ social (santé, solidarité, emploi). Cette direction reprendrait notamment une partie des missions qu'exerce actuellement la direction de la sécurité sociale.

- Mettre en oeuvre un plan d'urgence pour moderniser l'administration sociale. Un renforcement des moyens doit compléter la profonde réorganisation des services (stabilisation des effectifs, redéploiement d'emplois d'administration générale vers les services de conception et de coordination, développement des emplois de débouché, mise à niveau des moyens de fonctionnement, plan de rénovation des bâtiments). Dans l'exécution de ce plan, il faudra éviter que l'effort ainsi consenti ne se disperse sur des objectifs non prioritaires comme cela a pu parfois se produire dans le passé.

b) Faire du département le maître d'oeuvre des politiques sociales

Les interventions des pouvoirs publics en matière de solidarité couvrent un champ très large : la famille, la retraite, l'aide sociale, la prise en charge des personnes dépendantes (handicapés et personnes âgées notamment), l'intégration des étrangers, la lutte contre l'exclusion, l'amélioration de certaines zones urbaines défavorisées... Dans ces domaines, il importe de clarifier des compétences enchevêtrées.

Depuis la loi du 22 juillet 1983, les départements exercent une compétence générale de droit commun en matière d'aide sociale. Mais l'Etat a conservé des compétences d'attribution pour le fonctionnement des centres d'aide par le travail (en faveur des handicapés), la protection judiciaire de la jeunesse, certaines actions sanitaires et l'aide aux personnes sans domicile de secours. Et les organismes de sécurité sociale versent les allocations aux adultes handicapés. De même, la loi du 1er décembre 1988 a confié aux départements la gestion des dispositifs d'insertion sociale mais l'Etat finance le revenu minimum d'insertion (RMI) que les caisses d'allocations familiales distribuent.

Dans un double souci de simplification et de responsabilisation, le comité recommande de confier aux départements la mise en oeuvre de la totalité des politiques concernant les handicapés adultes, la jeunesse en difficulté, les actions socio-sanitaires, et la réinsertion sociale. Les personnes sans domicile fixe pourraient être prises en charge, pour l'hébergement ou le versement éventuel du RMI, dans le département où elles se trouvent ou font leur demande.

En outre, la faisabilité d'un transfert aux départements des actions actuellement menées par le fonds d'action sociale en faveur des populations immigrées devrait être examinée.

.../...

En tant qu'opérateur direct, l'Etat concentrerait ses forces sur les actions qui ont une dimension régalienne (policière ou judiciaire) ou internationale (lutte contre la drogue par exemple). Il pourrait surtout privilégier son rôle régulateur qui requiert de lui, en ce domaine tout particulièrement, une capacité d'analyse, de prévision, de conception et de coordination.

c) Mettre en place un cadre de travail commun pour l'ensemble des acteurs sociaux

- Mieux travailler ensemble : un programme concerté d'action sociale

Une multitude d'organismes, privés ou publics, interviennent en matière sociale. Seul l'Etat peut coordonner leurs actions.

Etablir un programme concerté d'action sociale dans chaque département. Ce programme contiendrait un inventaire de l'ensemble des actions menées par les collectivités publiques, les organismes de sécurité sociale et les associations. Un tel "état du social", apprécié localement, permettrait d'évaluer les besoins non satisfaits de la population et de présenter une liste hiérarchisée d'objectifs et de programmes d'action. La loi devrait prévoir que l'ensemble des acteurs publics et privés fournissent à l'Etat les informations nécessaires à l'établissement de ce programme et à l'évaluation de sa mise en oeuvre.

Le projet de programme serait soumis pour avis aux collectivités locales, aux organismes de sécurité sociale et aux associations avant d'être arrêté par le préfet et rendu public.

Ce document constituerait en premier lieu un support de rationalisation de l'action sociale : les redondances et les lacunes seraient mises en évidence ; il pourrait y être porté remède. Les objectifs du programme, en second lieu, donneraient à l'Etat un cadre de référence pour assurer la tutelle des organismes de sécurité sociale et vérifier, dans le cadre du contrôle de légalité, que les collectivités locales exercent effectivement les responsabilités que la loi leur a confiées.

- Mieux informer : un réseau d'informations sociales

La complexité des réglementations et des institutions sociales est souvent difficile à surmonter. De façon paradoxale, notre système de protection peut laisser désemparés ceux-là mêmes à qui il doit assurer un minimum de sécurité. Le comité recommande que l'Etat prenne une initiative pour aider les citoyens à s'y retrouver.

Créer un "réseau d'informations sociales". Couvrant l'ensemble du territoire, ce réseau aurait pour objectif d'informer les citoyens sur les prestations existantes et de leur indiquer les services prestataires. Cette idée n'est pas nouvelle mais sa mise en oeuvre est rendue aujourd'hui possible par le développement des systèmes experts. Le réseau s'appuierait exclusivement sur des structures existantes ; centres communaux d'action sociale, services du département, caisses de sécurité sociale, agences locales pour l'emploi, ASSEDIC... Il ne s'agit en aucun cas de créer de nouveaux services administratifs mais de s'assurer qu'à un échelon de proximité, une information globale et pratique est offerte à chacun. La désignation des organismes supports de ces bureaux d'information, les modalités de mise à disposition d'agents et de financement pourrait faire l'objet de conventions et s'inscrire dans le cadre du programme concerté d'action sociale.

d) Créer un instrument opérationnel nouveau pour la politique de la ville

Les problèmes aigus de coordination que rencontre la politique de la ville depuis sa création n'ont toujours pas trouvé de solution adéquate. Au-delà de l'intégration de la délégation interministérielle à la ville dans la direction générale de la population et de la solidarité du ministère des affaires sociales, l'efficacité de l'action des pouvoirs publics requiert sans doute un instrument opérationnel nouveau. Dans la dizaine de zones urbaines les plus frappées par la désagrégation sociale, la commune ne peut agir seule. Dans ce nombre limité de cas, l'instrument utilisé dans les années 1970 pour l'aménagement des villes nouvelles peut servir de modèle.

Créer des communautés de reconstruction urbaine et sociale (CORUS). Elles auraient pour une durée limitée (de cinq à sept ans) le statut d'établissement public pour regrouper dans une structure opérationnelle unique les collectivités publiques intéressées à la solution des problèmes urbains dans la dizaine de sites où leur acuité est la plus grande. Elles disposeraient de l'ensemble des compétences nécessaires à l'accomplissement de leur tâche. Chaque CORUS serait dirigée par une personnalité désignée par le gouvernement sur proposition du maire.

2. LA SANTE

En matière de santé, les responsabilités de l'Etat sont à la fois diverses et importantes : santé publique, définition et contrôle des normes sanitaires, service public hospitalier (les trois quarts des lits d'hôpital), tutelle des organismes de gestion de l'assurance-maladie. Jusqu'à la fin des années 1970, l'Etat s'est efforcé de développer l'infrastructure sanitaire du pays et d'assurer pour tous l'accès aux soins en généralisant progressivement l'assurance-maladie. Ces objectifs ont été atteints. Mais notre système de soins appelle aujourd'hui de sérieuses critiques.

.../...

Il coûte de plus en plus cher. En 1992, la France a consacré 620 milliards de francs aux dépenses de santé. En pourcentage du produit intérieur brut, elle se place ainsi au deuxième rang des pays de l'OCDE (9,1 % en France contre 8,5 % en Allemagne et 6,6 % au Royaume-Uni). Cette proportion augmente rapidement (7,6 % en 1980). Pour le taux de remboursement des dépenses de santé pourtant, la France n'est qu'au quatorzième rang. Ce taux diminue régulièrement sous l'effet des plans successifs de maîtrise des dépenses du régime d'assurance-maladie (76,5 % en 1980, 74,1 en 1992).

L'efficacité du système sanitaire n'est pas à la mesure de son coût. Quelques indicateurs de santé publique le montrent clairement. La France occupe le cinquième rang pour l'espérance de vie des femmes mais le treizième pour celle des hommes. Elle occupe la sixième place pour la mortalité infantile mais la seizième pour la mortalité périnatale. En réalité, l'amélioration du système de soins ne permet pas, à elle seule, d'améliorer l'état sanitaire de la population que de nombreux éléments contribuent à déterminer : environnement, hygiène de vie, logement... Enfin, certains aspects importants de la politique de santé publique ont été négligés : la France a pris du retard dans la réduction de l'alcoolisme, la lutte contre le tabagisme, la prévention des accidents de la route et le traitement des "nouvelles maladies" (SIDA ou maladie de Kreuzfeld-Jacob).

Dans un domaine auquel les citoyens sont particulièrement sensibles, l'Etat doit renforcer ses moyens de maîtrise des dépenses, il doit surtout insérer cet objectif dans la définition d'une véritable politique de santé publique.

a) Renforcer les moyens de l'Etat pour maîtriser les dépenses de santé

L'équilibre d'ensemble de l'assurance-maladie est en principe assuré par les caisses nationales gérant les différents régimes.

En réalité, les décisions les plus importantes (qui portent sur les cotisations et les prestations) doivent être prises par décret, ce qui commande l'intervention de l'Etat. En outre, l'Etat fixe le taux de croissance des dépenses des hôpitaux, soit 47 % de la consommation médicale totale en 1992. Les caisses d'assurance-maladie fixent le prix de la visite chez le médecin ou des autres actes médicaux mais l'Etat intervient aussi en donnant son agrément aux conventions passées avec les médecins de ville, en cosignant celles passées avec les autres professions de santé (cliniques privées, biologistes, infirmiers et transports sanitaires). Enfin seule la loi peut préciser les contraintes imposées aux professionnels de santé comme aux assurés sociaux, afin de maîtriser les dépenses de santé.

Mais une véritable maîtrise des dépenses suppose une régulation cohérente et globale de tous les aspects du système de soins. Cette maîtrise globale ne peut être atteinte tant que les responsabilités sont partagées entre l'Etat et les partenaires sociaux, surtout dans un domaine où leur légitimité peut être discutée. L'assurance-maladie a perdu en effet son caractère originel d'assurance professionnelle des salariés : elle a été

.../...

généralisée, de fait, à l'ensemble de la population et les remboursements des honoraires médicaux, des prescriptions ou des dépenses hospitalières n'ont aucun lien avec le niveau des cotisations versées.

Cette analyse conduit à proposer que l'Etat soit responsable de toutes les décisions ayant une incidence importante sur les dépenses de santé.

- Assurance-maladie

En ce domaine, trois méthodes sont envisageables.

La première consiste à limiter les compétences de l'assurance-maladie aux seules tâches de gestion (immatriculation des assurés, versement des prestations). L'Etat signerait les conventions passées avec les professions médicales et paramédicales. En outre lui seraient rattachés les praticiens conseils de la sécurité sociale et les missions qu'ils exercent (examen de l'évolution des dépenses de santé, analyse des prescriptions anormales, vérification du respect des références médicales et du codage des actes médicaux, quand ils seront mis en place). Ce contrôle médical est, en effet, le moyen d'une meilleure information du décideur et la base d'une véritable fonction d'évaluation médicale.

La deuxième transformerait les caisses locales en services (sans conseil d'administration) des caisses nationales et ferait entrer l'Etat dans les conseils d'administration des caisses nationales.

La troisième, préconisée par le rapport Santé 2010, suppose l'institution d'agences régionales de la santé se substituant aux directions régionales des affaires sanitaires et sociales et aux caisses régionales d'assurance-maladie.

Il s'agit en tous cas d'instituer un décideur unique en matière de santé, tant au niveau national que régional. Sans vouloir préjuger des conclusions du livre blanc sur l'assurance-maladie, le comité estime nécessaire que l'une de ces formules soit rapidement retenue, le statu quo n'étant plus acceptable.

- Hôpitaux

En matière hospitalière, trois orientations peuvent être retenues.

.../...

- *Fédérer les hôpitaux publics de chaque région pour faciliter les regroupements fonctionnels et l'élaboration d'une politique hospitalière cohérente, plus efficace et moins coûteuse. Cette évolution rend souhaitable d'élargir le recrutement des cadres dirigeants des hôpitaux.*

- *Encourager les expériences de nouveaux modes de gestion médico-administrative au sein de départements ou de fédérations de services hospitaliers pour que tous les acteurs de santé, y compris les médecins, contribuent à la maîtrise des coûts de santé tout en améliorant le fonctionnement des services et la qualité des soins.*

- *Associer les hôpitaux, les facultés de médecine et la recherche médicale pour concourir, de façon cohérente, aux meilleurs soins pour le meilleur coût.*

b) Définir et mettre en oeuvre une politique globale de santé publique

L'Etat a trop longtemps négligé ses responsabilités en matière de santé publique. La prévention demeure le parent pauvre de la politique de santé : ne mobilisant que 2 % des ressources, associant de multiples partenaires (assurance-maladie, départements et Etat) dont les actions sont peu coordonnées, la médecine préventive et l'information sanitaire jouent un rôle mineur, alors que les réseaux de médecine du travail et de santé scolaire, pour ne citer qu'eux, devraient, au contraire, être conçus comme un moyen peu onéreux d'éviter le recours systématique à la médecine curative. Par les lois "Evin", la création de structures nouvelles comme l'agence du médicament, l'agence française du sang, l'agence nationale pour le développement de l'évaluation médicale, le haut comité de la santé publique et le réseau national de santé publique, l'Etat a commencé de remédier à cette situation. Mais beaucoup reste à faire.

Dans un contexte de limitation des ressources, la politique de santé publique doit être définie selon des priorités nettement identifiées et débattues. C'est à l'Etat de conduire la collectivité à faire ces choix qui sont d'abord de nature politique et éthique : quelle place donner à la prévention ? Peut-on laisser l'assurance-maladie prendre en charge de la même façon les soins dispensés à un chauffard pris de boisson et les soins dispensés à ses victimes ? Doit-on privilégier l'espérance de vie totale ou l'espérance de vie sans incapacité ? Doit-on dispenser des soins de haute technologie et des thérapeutiques coûteuses à des personnes âgées à espérance de vie naturelle très limitée ? La réponse à ces questions ne peut venir des seuls médecins.

C'est pourquoi le comité propose que la définition des choix de santé publique fasse l'objet d'un débat au parlement, comme cela a été le cas pour les questions de bioéthique.

.../...

Afin de donner à l'Etat les moyens de mettre en oeuvre les recommandations qui viennent d'être faites en ce qui concerne la maîtrise des dépenses de santé et le développement des actions de santé publique, *le comité propose de rassembler au sein d'une seule direction des moyens de conception et de régulation aujourd'hui dispersés, notamment ceux de la direction générale de la santé, de la direction des hôpitaux et de la sous-direction de l'assurance-maladie de l'actuelle direction de la sécurité sociale.*

4. LE TRAVAIL ET L'EMPLOI

a) Confier aux partenaires sociaux la gestion du marché du travail

Nombreux sont les organismes publics à intervenir aujourd'hui sur le marché du travail : services centraux et déconcentrés du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, régions (depuis 1983), agence nationale pour l'emploi (ANPE), association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) et associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC), missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO).

Leurs compétences respectives ne sont pas assez précises ; les moyens de leur coordination demeurent insuffisants. Ainsi, les actions d'insertion et de formation sont définies par l'Etat, mais l'ANPE détermine les personnes à qui des stages sont proposés. L'ANPE comptabilise le nombre des chômeurs mais les services de l'Etat autorisent leur radiation lorsqu'ils ne remplissent plus les conditions exigées et les ASSEDIC les indemnisent. Enfin, les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle gèrent elles-mêmes les dossiers d'aide individuelle alors qu'elles n'en ont pas les moyens.

Cette dispersion est source de complexité et d'inefficacité. La lutte contre le chômage requiert pourtant un dispositif simple et resserré. La France est l'un des rares pays d'Europe occidentale qui dissocie l'insertion professionnelle des chômeurs et l'indemnisation du chômage. Cette séparation ne permet pas aux partenaires sociaux, gestionnaires de l'UNEDIC, de s'intéresser assez au réemploi des chômeurs et à ceux qui n'ont jamais exercé d'emploi stable. En ce domaine comme dans d'autres, l'Etat pourrait abandonner toute gestion directe et concentrer ses efforts sur la coordination du dispositif.

Pour ces raisons, le comité propose de rapprocher les organismes chargés de la mise en oeuvre des différentes composantes de la politique de l'emploi : recensement et placement des chômeurs, indemnisation du chômage et délivrance des aides diverses à l'emploi. Il s'est interrogé sur l'autorité qui devrait être chargée de ces différentes missions et recommande plutôt de confier cette responsabilité aux partenaires sociaux.

.../...

b) Exercer selon des modalités nouvelles la responsabilité de la réglementation du travail

La responsabilité de l'Etat dans l'édiction de normes législatives ou réglementaires encadrant les relations du travail est essentielle. En posant les règles du jeu à l'intérieur de la collectivité de travail, l'Etat joue un rôle éminent dans la cohésion sociale de l'entreprise. Il partage ce rôle avec les partenaires sociaux qui signent les conventions collectives de branche et les accords d'entreprise. En dix ans par ailleurs, la réglementation a subi de nombreux aménagements sous l'influence du droit communautaire, dans le domaine de l'hygiène, de la sécurité et des conditions de travail principalement, assez peu dans le domaine de la négociation collective et très peu en ce qui concerne les droits des salariés. La responsabilité de réglementation du travail est donc désormais partagée aussi entre l'Etat et l'union européenne.

L'adaptation de la réglementation du travail tend à devenir une composante importante de la politique de l'emploi. Les années 1980 ont connu de nombreuses réformes dans les domaines du travail précaire (contrat à durée déterminée, contrat de travail temporaire), du licenciement (économique notamment) et de l'aménagement du temps de travail, inspirées par le souci de développer l'emploi. La loi quinquennale récemment votée par le parlement poursuit le même objectif. Toutefois, il convient de rappeler que le code du travail contient des dispositions "autonomes" par rapport à l'emploi, en matière de sécurité et d'hygiène du travail par exemple ; elles doivent être maintenues en tout état de cause.

La décentralisation de la formation professionnelle que la loi quinquennale sur l'emploi a récemment confirmée, et le transfert aux partenaires sociaux de la gestion des politiques de l'emploi limiteront les responsabilités de l'Etat, en matière de travail, d'emploi et de formation professionnelle, à une fonction de régulation.

Dès lors, le comité recommande la création d'une direction générale du travail et de l'emploi par fusion de la direction des relations du travail, de la délégation à l'emploi et de la délégation à la formation professionnelle.

Pour l'organisation gouvernementale enfin, le comité préconise de ne pas reconstituer un ministère unique des affaires sociales (population, solidarité, santé, travail et emploi). Cette formule favoriserait sans doute la cohérence des politiques menées (l'exclusion sociale résulte du chômage et ses conséquences sont grandes en termes de santé publique) ; elle faciliterait une approche globale des finances sociales (le chômage est une des causes du déficit actuel des régimes de protection sociale). A l'inverse, un tel ministère peut être lourd à gérer ; il n'est pas certain que la globalisation des problèmes soit le meilleur moyen de les traiter efficacement. Trois ministères chargés respectivement de la population et de la solidarité (¹⁹), de la santé, du travail et de l'emploi semblent préférables. Dans cette hypothèse, le rôle du

¹⁹ C'est de ce ministère (direction générale de la population et de la solidarité) que relèveraient les services de l'actuel ministère des anciens combattants (la fonction commémorative de ce ministère pouvant être exercée par un ministre délégué auprès du ministre de la défense).

ministère de la santé en matière d'économie de la santé, de recherche et d'enseignements médicaux pourrait être plus facilement renforcé, ce qui apparaît souhaitable à bien des égards. Par ailleurs, les relations que le ministère du travail et de l'emploi doit normalement entretenir avec les ministères chargés de l'économie et de l'éducation seraient facilitées. La direction de la prévision et des finances sociales serait commune aux trois ministères.

VI - LE DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE

Les citoyens ne comprennent plus quelles sont les capacités réelles de l'Etat pour faire face à la crise. Ce sentiment d'incompréhension est particulièrement fort dans la génération des "trente glorieuses" qui a vécu dans l'idée que l'Etat, à la tête d'un secteur public prédominant et à l'abri de frontières protégées, avait le pouvoir de garantir la croissance et le plein emploi, dans le cadre d'un plan de développement érigé en "ardente obligation" .

Que peut faire l'Etat aujourd'hui, dès lors que les mouvements de capitaux lui échappent et que la mondialisation des économies bouleverse à la fois les stratégies des entreprises et les habitudes des consommateurs ? Sans prétendre répondre de manière exhaustive à cette question difficile, le comité considère que le premier devoir de l'Etat aujourd'hui est d'expliquer aux Français que la mutation économique des dix dernières années n'entraîne pas la fatalité d'une crise subie. L'Etat peut encore agir. Il doit, en tout cas, ajuster son organisation pour traiter les problèmes d'une économie française en pleine compétition mondiale.

1. UN PAYSAGE ECONOMIQUE EN PROFONDE MUTATION

L'économie française est marquée par une internationalisation croissante qui réduit l'autonomie de décision de l'Etat et change la nature de ses moyens d'action.

a) La mondialisation

Notre économie fonctionne, comme toutes les autres économies développées, dans un marché qui se mondialise : les échanges de produits, de services, de capitaux se multiplient entre tous les marchés du monde ⁽²⁰⁾.

²⁰ Les spécialistes estiment qu'au moins 18 % de la production mondiale de biens et services font l'objet de commerce international.

.../...

Le temps est révolu où notre marché intérieur était protégé par des droits de douanes ajustés pour laisser entrer les matières premières et refouler les produits manufacturés, où nos réglementations financières permettaient de maintenir en France les capitaux détenus par nos compatriotes (jusqu'en 1989, les Français n'avaient pas le droit de s'assurer à l'étranger) où le marché français constituait le principal débouché de nos entreprises. La notion même de produit français devient ambiguë car il est fréquent que, derrière une marque française, se cache un assemblage de pièces fabriquées dans différents pays.

Notre pays est immergé dans le marché mondial et peut en tirer de nombreuses possibilités de développement. Nos concitoyens trouvent dans leurs magasins les produits du monde entier (comme on le voit dans la HIFI, la vidéo, la confection). Quant à nos entreprises, elles exportent environ le quart de leur production (agro-alimentaire, automobile, armement, réseaux de communication, systèmes de traitement des eaux...). La France est le quatrième exportateur mondial et chaque Français exporte plus que chaque Japonais.

L'Etat lui-même finance près du tiers de la dette publique auprès d'épargnants non résidents, et nos entreprises ont besoin des marchés financiers internationaux pour lever les capitaux nécessaires à leur développement.

Mais cette mondialisation de notre économie comporte des contraintes : qu'une partie de notre besoin de financement soit couverte par l'épargne étrangère oblige à plus de rigueur et de transparence, afin de garder la confiance des investisseurs. De même, le niveau élevé de nos coûts de production pousse certaines entreprises à accentuer leurs réductions d'effectifs ou même à délocaliser tout ou partie de leurs activités dans des pays à bas salaires.

L'Etat pour sa part se trouve en porte-à-faux. S'il dispose encore de moyens pour orienter l'économie du pays (politique budgétaire, politique fiscale...), il sait aussi que la situation économique intérieure dépend, pour une large part, de décisions prises au-delà des frontières.

b) L'intégration européenne

Même si la construction européenne se réalise plus lentement que les traités le prévoient, elle constitue la forme la plus poussée d'intégration de notre économie. Entre les pays membres de l'union européenne, les mouvements de biens, de services, de capitaux sont libres et exonérés de tous droits de douanes.

L'objectif du marché unique, mis en oeuvre depuis 1988, vise à permettre à ses 350 millions de consommateurs d'accéder librement à n'importe quel bien ou service produit dans l'un des pays membres. C'est dire que nos entreprises ont vu s'ouvrir à elles un marché gigantesque et qu'en contrepartie les consommateurs français se tournent librement vers tous les produits européens. Telle est bien la situation que l'on observe en matière agricole par exemple : la France est globalement exportatrice dans le marché commun mais elle subit la concurrence du vin et des primeurs

.../...

méditerranéens ou des laitages hollandais.

Alors que la mondialisation des échanges réduit le champ d'action de nos moyens d'action nationaux, l'union européenne conduit ses membres à réglementer en commun leurs marchés. Ainsi en matière agricole, les normes de protection sanitaire ou les appellations protégées et contrôlées s'appliquent dans toute l'union. En matière industrielle, de multiples directives ont harmonisé les normes techniques des produits (pour les biens de grande consommation ou l'automobile par exemple). En matière financière, les mêmes règles prudentielles s'appliquent aux établissements de crédit ou aux entreprises d'assurance établis en Europe. Des normes générales d'harmonisation fiscale et douanière, de contrôle des concentrations ont été adoptées. Tout cet ensemble a pour effet de créer des règles de concurrence sinon identiques, du moins partiellement harmonisées entre les pays membres de l'union.

En contrepartie, les pays membres doivent respecter un certain nombre de contraintes. L'Europe a surtout encadré les conditions d'intervention des collectivités publiques afin qu'elles ne faussent pas les conditions de la concurrence : des disciplines communes s'imposent en matière d'aides aux entreprises, de politique commerciale extérieure, d'ouverture des marchés publics. La contrainte est particulièrement forte dans le domaine de la politique monétaire. La perspective de la monnaie unique suppose une discipline rigoureuse en matière de prix et d'endettement public. D'ores et déjà, l'indépendance conférée à la Banque de France a retiré à l'Etat la maîtrise du maniement des taux d'intérêt. Le jour où elle sera mise en place, la monnaie unique privera les pays de l'arme des taux de change et des taux d'intérêt.

c) La déréglementation et la privatisation

Sous l'effet simultané de la mondialisation et de l'intégration européenne, notre pays, comme les autres, est engagé depuis dix ans dans un mouvement de déréglementation et de privatisation.

La déréglementation résulte autant de la volonté de l'Etat d'ouvrir notre économie au marché mondial que de la nécessité de s'adapter à l'environnement général et de tenir compte du progrès technologique. La déréglementation financière, initiée il y a quinze ans, a permis la fin du contrôle des prix, la libéralisation des mouvements de capitaux, la suppression de l'encadrement du crédit et du contrôle des investissements d'origine européenne. Pouvait-on contrôler les prix des produits français alors qu'on ne le faisait pas pour les prix des produits importés ? Pouvait-on maintenir le contrôle des changes alors que de simples manipulations informatiques suffisent pour déplacer des masses de capitaux par dessus les frontières ? La déréglementation pousse inlassablement au développement de la concurrence (en matière de télévision, de transport aérien, de production et de distribution d'énergie), au point que les principaux monopoles publics se trouvent eux-mêmes aujourd'hui remis en cause.

Face à cette situation de marchés ouverts et largement déréglementés, l'attitude des pouvoirs publics français a souvent consisté à confier à des autorités administratives indépendantes la charge de surveiller certains secteurs : il en est ainsi

.../...

pour les opérations boursières avec la commission des opérations de bourse, pour les affaires de concentration avec le conseil de la concurrence, ou pour le secteur des assurances avec la commission de contrôle des assurances... Cela réduit encore la capacité régulatrice de l'Etat.

La privatisation des grandes entreprises publiques répond à cette même nécessité. Les entreprises publiques du secteur concurrentiel subissent du fait de leur statut des contraintes qui peuvent contrarier leur développement : difficulté d'être acceptées sur les marchés étrangers, de nouer des alliances capitalistiques avec des partenaires, de faire appel public à l'épargne. Les exemples du Crédit Lyonnais et d'Air France montrent en outre qu'il peut coûter fort cher au contribuable que l'Etat soit actionnaire de grands groupes soumis à la concurrence.

d) Le développement de l'interventionnisme économique des collectivités locales

Depuis dix ans, les aides publiques accordées aux entreprises par les collectivités locales, l'Etat et les instances européennes ont proliféré. Les collectivités locales ont ainsi dépensé plus de treize milliards en 1992 sous forme d'aides aux entreprises tandis que l'Etat y consacrait plusieurs dizaines de milliards. Il n'est pas certain que cet interventionnisme brouillon soit une réponse adaptée à la crise.

En pratique, cette situation ne permet pas d'éviter une compétition souvent dispendieuse entre collectivités publiques. Ces aides ont d'ailleurs une efficacité réduite. Elles déplacent les emplois plus qu'elles n'en créent, elles accentuent les différences de développement économique entre les régions, elles faussent les conditions de concurrence. Que penser des zones, des parcs, des pépinières d'entreprises aménagées à grands frais et qui attendent en vain d'accueillir des activités ?

2. UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE QUI A PEU EVOLUE

Dans cet environnement économique bouleversé, les structures de l'administration, qui datent pour l'essentiel de la Libération (avec la création du contrôle des prix, du plan, des relations économiques extérieures et l'organisation de ministères dits "techniques") ont peu changé. Les principales réformes ont consisté dans la création de la direction de la prévision dans les années 1960 et dans la transformation de la direction des prix en une direction de la concurrence et de la consommation, à la fin des années 1970.

Notre administration économique fait figure d'"empire éclaté". Elle est caractérisée par la multiplicité des ministères compétents (économie, industrie, entreprise et développement économique, agriculture et pêche, défense, équipement, transport), par l'existence de plus de trente directions d'administration centrale, et par de multiples démembrements de l'Etat (au moins 40 agences, institutions financières spécialisées ou établissements à statut particulier). Cette structure correspond à une

approche cloisonnée, parcellaire et souvent conflictuelle des dossiers. Chacun gère son pré carré de compétence en évitant d'avoir à le partager, en craignant de devoir y intégrer des éléments d'appréciation qui relèvent d'autres services ou d'autres ministères. Cette organisation reflète l'omniprésence passée de l'Etat, quand tout était centralisé et encadré par des autorisations, des contrôles, des dérogations, mais elle est peu efficace et provoque aujourd'hui l'exaspération de ceux qui ont besoin de l'Etat et qui ne savent ni où ni comment les décisions sont prises. Elle complique aussi inutilement la vie des entreprises publiques : le commissariat à l'énergie atomique, l'Aérospatiale ou la caisse française de développement sont ainsi écartelés entre trois, quatre voire cinq tutelles qui prétendent toutes avoir leur mot à dire dans le contrôle de leurs stratégies et de leurs résultats.

Cette organisation ne permet plus à notre administration de travailler comme l'exige l'internationalisation de notre économie. Dans une économie ouverte où les inconnues sont multiples, il importe de privilégier une approche globale des problèmes. La connaissance des stratégies des entreprises et de la situation des marchés concurrents, la maîtrise des aspects juridiques, techniques ou financiers doivent être pris en compte pour déterminer l'intérêt national et agir en conséquence. L'Etat doit profiter de la qualité et de la diversité de ses corps d'encadrement (ingénieurs, administrateurs) pour constituer la capacité de synthèse et d'anticipation dont il a besoin.

3. RECOMPOSER L'ADMINISTRATION ECONOMIQUE AUTOUR DES GRANDES RESPONSABILITES DE L'ETAT

Moins que jamais, l'Etat dispose de la capacité directe de créer les emplois qui permettront de réduire le chômage. Dans la situation d'ouverture internationale et de crise de croissance où se trouve l'économie nationale, c'est l'entreprise qui constitue l'élément moteur d'une économie ouverte sur l'extérieur. La priorité de l'Etat est donc d'aider les entreprises françaises à rester ou à devenir compétitives.

Pour favoriser la compétitivité de l'appareil productif, l'Etat est tenu d'agir très en amont : sur le financement de l'économie, sur l'environnement des entreprises (droit, fiscalité, formation, qualité des équipements et des services publics), sur le coût des fonctions collectives et des solidarités sociales, sur les relations économiques extérieures de la France et de l'union européenne.

Dans les circonstances présentes et quelle qu'en soit la difficulté, l'Etat doit surtout lutter contre les dépenses et les déficits publics, qu'ils proviennent de lui-même, des collectivités locales ou de la sécurité sociale.

a) Contribuer à créer les conditions d'une croissance équilibrée

L'Etat doit veiller à ce que l'évolution économique d'ensemble soit favorable aux entreprises et compatible avec nos capacités de financement. Il doit suivre l'évolution des prix. Avec le comité de politique monétaire, il doit définir une politique

.../...

qui favorise la croissance et garantisse la stabilité des transactions avec l'extérieur. Il doit limiter les besoins d'emprunt du secteur public à un niveau compatible avec le développement de la richesse nationale et dans le souci de privilégier l'accès des entreprises aux marchés des capitaux.

La responsabilité de gérer la trésorerie et le financement public pourrait incomber à une direction traitant des questions touchant à la monnaie, aux marchés financiers et, en général, au financement de l'économie. Cette direction travaillerait en étroite liaison avec les autres administrations compétentes dans le domaine des politiques économiques à court et à long terme. Elle exercerait les compétences monétaires de l'Etat, que ce soit pour la gestion des changes, la participation de la France au système monétaire européen ou la représentation de notre pays dans les instances monétaires internationales (fonds monétaire international par exemple) ou de concertation économique (OCDE, G7)...

b) Accompagner les entreprises dans la compétition mondiale

Si l'Etat n'a plus à produire directement dans un marché concurrentiel, il reste le régulateur de l'activité, celui qui encadre (au besoin par des lois) et qui oriente. Ce rôle exige qu'il garde une compétence technique, générale et sectorielle, de haut niveau pour mesurer les enjeux économiques, comprendre les évolutions technologiques, maintenir les indispensables liaisons avec les entreprises.

Plus que de réglementer, le rôle de l'Etat sera de favoriser l'adaptation de nos entreprises à la concurrence mondiale, par la constitution de groupes ayant la taille critique à l'échelle mondiale, la promotion des petites et moyennes entreprises, le développement d'alliances avec des partenaires étrangers.

L'Etat devra concentrer son effort direct sur la recherche et sur les projets à retombées industrielles lointaines ou diffuses que les entreprises ne peuvent pas financer seules (comme dans l'aéronautique, l'espace, le nucléaire). L'innovation, moteur du développement des économies les plus avancées, peut bénéficier d'une meilleure coopération entre les entreprises, les centres de recherche privés et l'effort public.

Enfin, l'Etat ne peut rester passif lorsque le jeu des forces du marché risque de compromettre des intérêts économiques vitaux pour notre pays. C'est en vertu de ce principe qu'il prévoit une action spécifique (*golden share*) dans certaines privatisations.

Cet ensemble de missions pourrait être confié à une direction qui aurait en charge de favoriser les intérêts stratégiques de notre appareil de production, dans les domaines de l'industrie (y compris de l'industrie agro-alimentaire) et des services (à l'exception des services financiers suivis par la précédente direction). Elle aurait à connaître des problèmes horizontaux des entreprises (financement, fiscalité, droit du travail, environnement) et des problèmes plus spécifiques à chaque secteur (analyse, réglementation, normalisation). Elle assumerait, s'il subsiste, un rôle d'assistance exceptionnelle aux entreprises en difficulté. Elle représenterait l'Etat actionnaire et

.../...

piloterait les privatisations.

Deux secteurs particuliers pourraient échapper au champ de compétence de cette direction.

- Le secteur de l'armement dépend traditionnellement du ministère de la défense qui dispose déjà, avec la délégation générale pour l'armement (DGA), d'une structure administrative de stratégie industrielle. Toutefois la DGA doit recentrer son action sur ces fonctions de stratégie et réduire son rôle de production directe.

- Le secteur de l'énergie et des matières premières répond encore à des contraintes spécifiques (cloisonnement des marchés, problèmes posés par la sécurité des approvisionnements). Il devrait continuer à être géré par une direction particulière du ministère de l'économie, au moins pendant quelques années.

Si l'Etat doit préparer l'avenir en se concentrant sur les aspects stratégiques, il doit s'abstenir d'intervenir sur le reste. *C'est ainsi qu'il devrait confier aux régions tout ce qui touche à l'animation du tissu économique local, notamment toutes les aides aux entreprises.* Le parlement fixerait, dans les limites prévues par l'union européenne, les règles selon lesquelles les régions exerceraient cette responsabilité, à l'exclusion en principe de toute autre collectivité locale.

c) Défendre les intérêts économiques et financiers de la France dans le monde

Parce que notre économie est ouverte sur l'extérieur, parce que notre pays est présent dans de multiples enceintes internationales et qu'il exerce des responsabilités particulières dans les pays de la zone franc ou de culture francophone, notre administration doit défendre les intérêts de l'économie française dans la compétition mondiale. Il faut notamment qu'elle soit capable d'appréhender les enjeux intérieurs des problèmes économiques traités au niveau international, et qu'elle ait une vision complète de l'ensemble de nos intérêts. Dans le cadre européen, elle doit être attentive à lier l'ouverture de notre marché (aux produits et services étrangers) à l'ouverture réciproque des marchés étrangers aux produits et services français.

En termes d'organisation, ces objectifs conduisent à recommander la constitution, au sein du ministère de l'économie, *d'une direction des affaires internationales*, qui connaîtrait à la fois des questions financières (banques internationales de développement, assurance-crédit, prêts gouvernementaux, garantie des investissements), de l'aide bilatérale au développement, du commerce international et des relations multilatérales et bilatérales. Cette structure s'appuyerait sur un réseau unifié de missions économiques et financières en nombre suffisant pour permettre le suivi des grandes économies étrangères et assurer notre présence dans des pays jugés stratégiques (cf. chapitre II).

.../...

SECONDE PARTIE
L'ORGANISATION DE L'ETAT

d) Surveiller le bon fonctionnement des marchés domestiques

L'Etat exerce enfin une responsabilité générale de protection des consommateurs. Plus généralement, il veille à ce que la sécurité, l'équité et la transparence régissent les activités économiques. Il assure cette mission par le contrôle de normes de production (sécurité et qualité), celui de la concurrence, ou des relations entre producteurs, distributeurs et consommateurs. Cette fonction, devenue plus importante avec l'ouverture de notre pays aux importations de produits étrangers, doit pouvoir s'exercer sur tous les secteurs de consommation (agriculture et alimentation, industrie et services, y compris les services financiers).

A cette mission correspondrait une direction en charge des questions de concurrence et de consommation. Cette direction existe déjà en partie ; il conviendrait simplement de lui donner compétence générale sur tous les secteurs d'activité et, pour ce faire, autorité sur tous les corps de contrôle concernés.

e) Constituer un grand ministère de l'économie, distinct du ministère du budget

Même si les relations entre l'Etat et le marché sont intenses et réciproques, le ministère du budget a la responsabilité des politiques budgétaires et fiscales alors que le ministère de l'économie serait en charge du marché et des entreprises dont il accompagnerait le développement. L'indispensable coordination entre les deux ministères se ferait, comme aujourd'hui, par l'osmose des équipes, l'existence de services communs (notamment en matière de prévision) et les orientations que leur donnerait le premier ministre.

Par ailleurs, une direction territoriale unique pourrait être en charge des responsabilités économiques que l'Etat exerce sur le territoire : contrôle de la concurrence et de la consommation, développement des actions en faveur de la recherche... Cette direction territoriale travaillerait en étroite relation avec les services financiers de l'Etat, les régions et les entreprises. Elle constituerait pour les préfets un outil d'expertise pour le suivi de l'activité économique locale.

.../...

A la lumière de ses missions redéfinies, l'Etat peut se poser en des termes adéquats la question de son organisation. S'il sait ce qu'il doit faire, il peut s'interroger sur la meilleure manière de le faire.

L'organisation et le fonctionnement de l'Etat sont déficients. Alors que le monde et la société ont profondément changé, l'Etat vit encore sur des structures fixées pour l'essentiel dans les années 1960. Alors que les affaires publiques sont de plus en plus compliquées, sa capacité à prévoir, à concevoir et à prendre à temps les bonnes décisions s'est érodée. Alors que les Français veulent une administration moins parisienne et plus proche d'eux, l'Etat n'est toujours pas parvenu à réformer en profondeur ses méthodes de travail et ses modes d'intervention. Alors que la compétition internationale a poussé les entreprises à moderniser considérablement leur gestion, celle de l'Etat demeure trop souvent archaïque. Alors que les entreprises rivalisent d'efforts et d'intelligence pour améliorer la qualité des services rendus, la culture administrative fait encore trop souvent prévaloir, dans les relations avec les citoyens, la certitude des prérogatives de puissance publique.

Il n'y a pourtant plus de secteur protégé. L'ouverture des frontières expose l'ensemble de nos fonctions collectives à la concurrence internationale. Il est temps qu'à son tour l'Etat change ses habitudes et travaille avec les méthodes d'aujourd'hui. L'Etat ne doit pas être un frein à la modernisation du pays tout entier.

Plan de la seconde partie

Chapitre IV. Assurer la direction de l'Etat

Chapitre V. Déléguer la responsabilité

Chapitre VI. Mobiliser les fonctionnaires

Chapitre VII. Maîtriser la dépense publique

.../...

CHAPITRE IV
ASSURER LA DIRECTION DE L'ETAT

Dans les quarante dernières années, notre pays a fait successivement l'expérience d'une administration forte face à un pouvoir politique faible puis d'une administration affaiblie face à un pouvoir politique fort. Aujourd'hui, nous mesurons simultanément que cet affaiblissement (sous l'effet des nominations politiques et de l'influence excessive des cabinets) est un appauvrissement pour l'ensemble de l'Etat et que les compétences très grandes de l'administration ne sont jamais si bien utilisées que par des hommes politiques forts. La République a besoin à la fois de ministres politiques, proches des gens, pour imposer à l'administration les décisions qu'attendent les citoyens et de "grands commis de l'Etat", sûrs de leur compétence et capables de dire non, pour aider les ministres à prendre les meilleures décisions. Il ne s'agit pas de créer un quelconque "pouvoir administratif". Il s'agit simplement de reconnaître que la politique est un métier et que l'administration en est un autre.

"L'administration n'est pas l'Etat mais elle en est l'instrument essentiel" (1).
"Conscience technique de l'Etat et organe d'exécution des décisions politiques, l'administration doit être le serviteur autonome du gouvernement" (2).

Pourtant, l'organisation actuelle du centre de l'Etat ne tient pas compte de cette distinction, indispensable à une bonne collaboration. Trois faiblesses au moins doivent être relevées.

L'instabilité. La densité du calendrier électoral, les variations excessives de la structure gouvernementale (cf. encadré), les rattachements successifs des directions à différents ministères ou l'insuffisante longévité dans leurs fonctions des principaux responsables sont reconnus par tous ceux qui ont eu la charge de diriger l'Etat (3). La politique (dont on dit parfois qu'elle est l'art du temps) ne sait pas toujours ménager le temps nécessaire à une action efficace.

La confusion. Les cabinets ministériels consacrent le mélange des genres. Autrefois constitués de quelques collaborateurs personnels des ministres, qui arrivaient et repartaient avec eux, ils sont devenus un écran, ni politique ni administratif, entre la politique et l'administration.

¹ Michel Debré, *La République et son pouvoir*.

² Eric Weil, *Philosophie politique*.

³ Anciens premiers ministres, ministres ou anciens ministres, anciens directeurs de cabinets du premier ministre, le secrétaire général du gouvernement, auditionnés par le comité.

.../...

La centralisation. Avec près de 100 000 personnes, l'ensemble des institutions et des administrations qui participent à la direction de l'Etat regroupe 5 % environ de ses effectifs totaux ⁽⁴⁾. Cette proportion est supérieure à celle constatée dans de nombreux pays étrangers comparables au nôtre ou dans les grandes organisations privées. Il y a trop d'agents publics à Paris. C'est encore trop à Paris qu'on décide et qu'on gère.

Quelques données caractéristiques sur l'Etat central

Ministres. Leur nombre est très variable (35 en 1959, 48 en 1989 mais 29 aujourd'hui), leurs attributions extraordinairement changeantes.

Directions d'administration centrale (*). Leur nombre s'est régulièrement accru (147 en 1959, 216 en 1994). Dans le même temps, les "administrations de mission" ont été multipliées : créées pour une tâche nouvelle et temporaire le plus souvent, la plupart sont devenues permanentes et assurent des tâches de gestion. Parfois rattachées au premier ministre, elles "doublent" souvent une direction d'administration centrale déjà existante.

Cabinets ministériels. Leur existence est ancienne mais ils ont pris dans l'Etat une importance considérable (259 membres officiels en 1959, 726 en 1988, 344 en 1993).

Réunions interministérielles à Matignon. Leur fréquence s'accroît de manière constante depuis 35 ans, révélant l'inadaptation croissante des structures et des procédures (56 en 1959, 403 en 1969, 1076 en 1979, 1132 en 1989, 1412 en 1993).

* On entend par directions centrales les directions ministérielles stricto sensu et les autres services centraux, directement rattachés à un ministre et dont les responsables sont nommés en conseil des ministres.

L'instabilité, la confusion et la centralisation expliquent sans doute ce contraste entre la compétence technique largement reconnue des agents de l'Etat et la relative pauvreté des résultats quand il s'agit de proposer des politiques, de fixer des objectifs, de communiquer, de contrôler les mesures mises en oeuvre, d'évaluer les politiques conduites, d'en déduire des modifications, d'adapter l'appareil administratif à la diversité ou au changement, de moderniser ses instruments de gestion.

Seul un défaut d'organisation peut expliquer un tel contraste. Au lieu d'assigner à chacun un rôle déterminé pour tirer tout le profit de ses qualités, l'organisation de l'Etat central multiplie les lieux de décision, éparpille les responsabilités, exacerbe les querelles de compétence, accroît la nécessité des arbitrages, décourage les bonnes volontés. Faute d'être fixés sur leurs objectifs, libres d'employer leurs moyens comme ils l'entendent, sûrs d'un délai qui leur permette d'agir

⁴ L'Etat "central" regroupe l'ensemble des organes centraux : parlement, gouvernement, administrations centrales et services nationaux (service technique national des routes et autoroutes par exemple), autorités administratives indépendantes (conseil supérieur de l'audiovisuel, commission des opérations de bourse...), services centraux des établissements publics nationaux, organes juridictionnels (conseil constitutionnel, conseil d'Etat...) et corps de contrôle (cour des comptes, corps d'inspection...).

.../...

et forts de connaître les critères sur lesquels leur action sera jugée, les responsables administratifs sont rarement en situation d'être véritablement responsables. Dès lors, ils ne peuvent fixer d'objectifs clairs à leurs collaborateurs. Quand on pense qu'on sera jugé sur des impondérables, il ne reste qu'à tenter de garder le maximum de pouvoir pour soi. Sans nul doute, c'est parce que cette confusion au sommet n'a pas été dissipée que la loi sur l'administration territoriale de la République, pourtant votée il y a plus de deux ans pour limiter les fonctions de l'administration centrale à la régulation de l'action administrative, n'a connu à ce jour qu'une très faible application.

Aucune organisation ne pourrait survivre longtemps avec les méthodes de décision qui prévalent aujourd'hui dans l'Etat. Bien sûr, les affaires publiques sont compliquées. Mais la simplicité des structures et des procédures est la meilleure réponse à la complexité des questions. Après la clarification de ses responsabilités, la mise en place d'une organisation simple, dans laquelle chacun sache ce qu'il doit faire et ne pas faire, est la deuxième condition de l'efficacité de l'Etat. Le gouvernement doit diriger l'Etat ; l'administration doit redevenir son "serviteur autonome".

I - DONNER AU GOUVERNEMENT LES MOYENS DE DIRIGER L'ETAT

"Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration... Le premier ministre dirige l'action du gouvernement" (5). Notre constitution assigne ainsi au chef du gouvernement, dans le cadre des politiques voulues par le pays, une fonction de direction générale.

Rien ne justifie que la direction de l'Etat suive une démarche différente de toutes les organisations qui agissent, quand elles connaissent leurs objectifs : prévoir, prendre des décisions et s'efforcer de les appliquer, en évaluer les effets et les corriger au besoin. Sans revenir sur la nécessité de renforcer les capacités de prévision de l'appareil public, deux orientations s'imposent pour améliorer l'efficacité de l'action de l'Etat. Le gouvernement doit décider, il doit aussi évaluer l'application de ses décisions.

1. DECIDER

Au sein de l'Etat, les décisions résultent le plus souvent des "arbitrages" rendus à Matignon.

Par nature, ces arbitrages ne sont souvent que des compromis. Leur possibilité même dévoie le travail de l'administration : elle pousse les services à l'opposition et à l'excès. S'il existe une instance pour arbitrer (le ministre pour les

⁵ Constitution du 4 octobre 1958, articles 20 et 21.

directions, le premier ministre pour les ministères), alors les directions et les ministères ne peuvent que se radicaliser : comme ils n'obtiendront que la moitié de ce qu'ils demandent, il leur faut demander le double du nécessaire. Au lieu d'écouter les arguments des autres, de comprendre les soucis qu'ils expriment et d'essayer d'y répondre, chaque administration tend à s'enfermer dans la défense des intérêts propres dont elle a la charge. Les ministres ne sont plus saisis de solutions alternatives aux problèmes qu'ils doivent régler mais de positions opposées entre lesquelles ils doivent trancher. Faute d'une expertise technique propre, ils arrêtent des compromis entre des administrations (sans les désavouer ni les satisfaire) ce qui ne sert pas toujours la mise en oeuvre des politiques voulues par le pays.

Il paraît donc indispensable de réduire au minimum les occasions, et dans certaines conditions la possibilité même, de l'arbitrage. Trois mesures concomitantes permettraient de restaurer la capacité de décision de l'Etat.

a) Déléguer le travail interministériel

Les ministres constituent ensemble l'équipe de direction de l'Etat. Membres du gouvernement, ils sont responsables de l'accomplissement des missions qui leur ont été confiées, même si cela nécessite de faire appel aussi à d'autres ministères. Chaque ministre doit donc organiser lui-même la coordination interministérielle dès qu'elle s'impose. La saisine du premier ministre pour arbitrage ne devrait être possible que si le ministre a d'abord essayé de concilier les positions des différentes administrations concernées. De la même manière, les directions d'un ministère ne devraient recourir au ministre que si l'accord n'a pu se faire entre elles. Autant que possible, le gouvernement ne doit plus avoir à trancher des différends administratifs. Il doit faire de véritables choix politiques. Trois formules peuvent être instaurées ou développées à cet effet.

- Désigner un ministre "*chef de file*", chargé explicitement (par une lettre de mission du premier ministre publiée au journal officiel) d'élaborer et de mettre en oeuvre une action dont l'efficacité dépend du concours important et permanent de plusieurs ministères (en matière de recherche ou d'environnement par exemple). Ce ministre établirait alors avec ses collègues concernés une charte de travail et nommerait, au sein de ses services, un directeur "*chef de file*".

- Confier à un "*collège de directeurs*", conjointement chargés de les mener à bien, certaines actions de l'Etat (la politique de la ville, la sécurité civile ou la lutte contre l'illettrisme par exemple). Les services du directeur "*chef de file*" assureraient le secrétariat permanent du collège, dont la composition pourrait varier en fonction de l'ordre du jour.

- Dans certaines circonstances exceptionnelles, désigner un "*chef de projet*", personnalité qualifiée, fonctionnaire ou parlementaire en mission, qui disposerait pour une durée limitée de la responsabilité de mener à bien la préparation d'un texte, un débat public ou un projet de réforme, avec l'appui de toutes les administrations concernées.

.../...

b) Réduire le nombre des ministres et stabiliser la structure gouvernementale

L'augmentation du nombre des dossiers qui concernent plusieurs ministères tient pour une part à la complexité des problèmes. Elle résulte surtout de la complication de l'Etat lui-même. Le nombre des ministres (et des directions) détermine directement le nombre des arbitrages. A la fin des années 1980, le gouvernement comportait 48 ministres, il y a eu jusqu'à 23 réunions interministérielles par jour à Matignon et plus de 700 personnes dans les cabinets.

Réduire le nombre des ministres permettrait de recentrer le gouvernement sur les missions essentielles de l'Etat, de réduire l'influence des groupes de pression, de faciliter le travail en équipe. La modernisation de l'administration en serait plus aisée : les regroupements de services aux métiers voisins et les redéploiements de moyens (effectifs ou dotations budgétaires) se feraient à l'intérieur d'ensembles plus vastes. Enfin, la réduction des dépenses publiques serait facilitée, beaucoup de doubles emplois ayant pour origine le souci des administrations de défendre leur "fonds de commerce".

Cette réduction est possible. Chacune des quelques grandes missions de l'Etat peut être assurée, selon les cas, par un, deux ou trois ministres ⁽⁶⁾. *Le gouvernement pourrait ainsi se limiter à une vingtaine de ministres* (un exemple d'organisation gouvernementale est donné dans l'encadré ci-après). Des ministres délégués ou des secrétaires d'Etat auprès d'un ministre pourraient être désignés, notamment quand les fonctions du ministre impliquent de nombreux déplacements à l'étranger, sous réserve qu'il ne leur soit pas fixé d'attributions au moment de la formation du gouvernement, et qu'aucun service ne leur soit directement rattaché. Secondant le ministre, ils recevraient de lui, de manière permanente ou temporaire, une délégation pour certains dossiers importants. Cette organisation permettrait d'enrayer une tendance potentiellement illimitée à l'augmentation du nombre des ministres, tout citoyen pouvant trouver des dizaines de sujets justifiant l'existence d'un ministère ou d'un secrétariat d'Etat. Une organisation gouvernementale reposant sur les missions essentielles de l'Etat, et s'y tenant, paraît dès lors préférable. *Si ce principe était retenu, le secrétariat général du gouvernement pourrait être invité à préparer avec le gouvernement et le conseil d'Etat, les décrets d'attributions des ministres d'un gouvernement resserré* ⁽⁷⁾.

Pour tirer tout le parti de cette mesure, *il faut aussi stabiliser la structure administrative*. De l'avis général, la constitution du gouvernement ne tient pas suffisamment compte de ses répercussions administratives. Elles sont pourtant capitales. La liberté nécessaire au président de la République et au premier ministre pour composer le gouvernement doit être conciliée avec la continuité dont ont besoin les administrations. Aucune institution ne peut repenser son organisation trop souvent et

⁶ Cf. première partie.

⁷ *Structures gouvernementales et organisation administrative*, rapport du conseil d'Etat, 1985.

dans la précipitation sans dommages (or depuis 1958, la durée moyenne d'un gouvernement est inférieure à deux ans). *L'impératif de stabilité administrative justifierait, comme c'est le cas dans d'autres pays, que l'organisation gouvernementale soit fixée par la loi ⁽⁸⁾ ou par une loi organique ⁽⁹⁾.*

La fonction de ministre, enfin, ne devrait pas pouvoir être cumulée avec la présidence d'un conseil général ou régional, la mairie d'une très grande ville ni la responsabilité d'un parti politique. Les ministres doivent pouvoir se consacrer exclusivement à leurs fonctions, déjà très lourdes, de membre du gouvernement et de chef d'une administration.

Un exemple de gouvernement resserré
(Un premier ministre, 15 ministres et 7 ministres délégués)

Premier ministre

- . Ministre délégué chargé du service public
- . Ministre délégué chargé des relations avec le parlement

1. Ministre de la justice
2. Ministre de la défense (un ministre délégué)
3. Ministre de l'intérieur et du territoire (un ministre délégué)
4. Ministre des affaires étrangères (deux ministres délégués)
5. Ministre du budget
6. Ministre de l'économie (un ministre délégué)
7. Ministre de la population et de la solidarité
8. Ministre du travail et de l'emploi
9. Ministre de la santé
10. Ministre de l'éducation
11. Ministre de la culture
12. Ministre de la recherche et de la technologie
13. Ministre du monde rural et maritime
14. Ministre de l'environnement et de l'urbanisme
15. Ministre des transports et des communications

NB : l'explication des structures ministérielles retenues dans ce tableau est donnée dans la première partie de ce rapport qui analyse les responsabilités de l'Etat par grands domaines.

⁸ La composition du gouvernement n'entre pas actuellement dans le domaine de la loi mais relève du pouvoir réglementaire autonome. Rien n'interdit sans doute au législateur d'empiéter sur le domaine réglementaire si le gouvernement en est d'accord. Mais une telle loi ne lierait juridiquement un nouveau gouvernement que si l'article 34 de la constitution était préalablement révisé pour élargir le domaine de la loi à l'organisation gouvernementale ou, de manière plus générale, aux principes généraux de l'organisation de l'Etat.

⁹ Ce qui imposerait de réviser la constitution pour donner un fondement constitutionnel à cette proposition.

.../...

c) Renforcer les capacités d'expertise et de coordination du premier ministre

Charger les ministres de préparer les décisions en conciliant les positions des différentes administrations doit permettre de décharger le premier ministre des arbitrages qui occupent actuellement son cabinet. Son travail pourrait ainsi privilégier la direction effective de l'action de l'Etat. Cela implique de renforcer les services qui assistent le premier ministre, soit pour assurer la coordination interministérielle, soit pour préparer le choix des orientations politiques. Cela conduit aussi à les alléger de tous les organismes qui ne sont pas indispensables au pilotage de l'Etat.

L'idée de rattacher la direction du budget au premier ministre, parfois évoquée, n'est pas apparue opportune au comité. Le chef du gouvernement y gagnerait un outil budgétaire propre mais son indépendance, indispensable aux vraies décisions, en serait réduite. *La séparation du ministère du budget et du ministère de l'économie nécessite en fait que la capacité de synthèse économique et financière du premier ministre soit renforcée. Une cellule de trois à quatre personnes devrait être créée à cet effet au sein du secrétariat général du gouvernement (SGG).*

Le rapprochement du SGG et du secrétariat général du comité interministériel pour la coopération économique européenne (SGCI) s'imposera un jour. En effet, la construction communautaire (pour laquelle le SGCI coordonne les positions françaises) gagne progressivement l'ensemble de l'action gouvernementale (dont le SGG assure la cohérence des procédures de travail). Les textes de loi (dont le SGG suit la préparation) sont de plus en plus déterminés par l'application de directives communautaires (dont le SGCI pilote la négociation¹⁰). A court terme, pour renforcer à la fois la cohérence de nos positions au conseil des ministres des Douze, notre présence dans les services de la commission avant la prise de décision et l'adaptation de l'administration française au traitement des affaires européennes, il serait souhaitable de tenir une réunion de suivi des affaires en cours à Bruxelles chaque semaine à Paris, en présence du représentant permanent et d'un haut responsable délégué par chaque ministre. Cette procédure, en vigueur à Londres, permettrait d'arrêter, sur toutes les questions en cours, une position française unique (et bien comprise du négociateur) et d'imposer au travail des différents ministères le calendrier des négociations communautaires.

Le secrétaire général de la défense nationale (SGDN) doit pouvoir jouer, dans le domaine de la défense, un rôle analogue à celui du secrétaire général du gouvernement dans les autres affaires. Cela passe par la restructuration du SGDN, organisme beaucoup trop lourd et dont les travaux font souvent double emploi avec ceux des ministères compétents. Dans une configuration nouvelle, le secrétaire général de la défense nationale, entouré d'une équipe ramenée à quelques dizaines de collaborateurs, exercerait auprès du premier ministre les fonctions suivantes : secrétariat des conseils de défense (comme le SGG assure celui du conseil des ministres) ; coordination de l'action de l'Etat dans le domaine du renseignement, secrétariat de la

¹⁰ A la session parlementaire de l'automne 1993, plus de la moitié des textes votés introduisait le droit français des décisions arrêtées à Bruxelles.

.../...

commission d'exportation des matériels de guerre, coordination de la défense civile. Il convoquerait les réunions interministérielles nécessaires, assurerait leur secrétariat dans son domaine d'attribution (évaluation des situations stratégiques et de leurs conséquences pour la politique de défense, préparation des lois de programmation militaire par exemple).

Les fonctionnaires placés à la tête de ces trois services ont évidemment, au-delà de leurs fonctions institutionnelles, un rôle de conseiller personnel du premier ministre.

Au-delà de ces trois organismes, le premier ministre devrait disposer directement des seuls services indispensables au pilotage de l'Etat. Il ne suffit pas en effet qu'une question concerne plusieurs ministères pour que l'organisme qui en a la charge soit rattaché au premier ministre. Même si la politique du cheval concerne à la fois l'agriculture, la défense et les finances (fiscalité des jeux), il ne paraît pas nécessaire que le comité interministériel du cheval dépende directement de Matignon.

Pour alléger les services du premier ministre, il est proposé de transférer aux ministères, ou parfois de supprimer, tous les organismes aujourd'hui rattachés à Matignon (une cinquantaine) mais qui ne correspondent pas aux besoins propres du chef du gouvernement, responsable de "la politique de la nation".

2. CONTROLER ET EVALUER

Contrôler l'activité des services, évaluer les effets des actions entreprises sont deux des devoirs de tout responsable. Il incombe au premier ministre, chef de l'administration, et aux ministres de faire en sorte que cette dernière soit convenablement contrôlée et que les politiques qu'elle met en oeuvre soient suffisamment évaluées. Avec la cour des comptes et l'ensemble des corps de contrôle ministériels, l'Etat affecte à ces deux fonctions des effectifs nombreux et de grande qualité, qui pourraient être mieux employés.

a) Améliorer le contrôle de l'administration

Aujourd'hui, les corps de contrôle agissent en ordre dispersé. Il n'existe aucune réflexion d'ensemble visant à déterminer, pour l'Etat tout entier, les thèmes prioritaires, les zones critiques à expertiser, les moyens de couvrir correctement tout le champ du contrôle. Ce constat vaut aussi pour les corps de contrôle ministériels : il n'y a pas dans chaque ministère une véritable stratégie de contrôle et les administrations centrales ne sont quasiment pas contrôlées. En outre, trop de contrôles demeurent sans effets. Cela tient sûrement, pour une part, à la faiblesse des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité dans l'administration. Mais le secret excessif qui entoure les travaux de contrôle constitue sans doute la raison principale de cette situation : de nos jours, la publication des résultats dans les médias est la plus forte incitation au changement.

.../...

Chaque année, le chef du gouvernement devrait pouvoir annoncer au parlement, et au public, le programme de contrôle de l'Etat. Ce programme résulterait de la synthèse des programmes des différents corps de contrôle. Cette synthèse, préparée par le SGG, impliquerait de coordonner parfois leurs méthodes.

"La société a droit de demander compte à tout agent public de son administration" (article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen). *La publication des rapports de contrôle devrait être beaucoup plus fréquente qu'actuellement.*

b) Relancer l'évaluation des politiques publiques

Un dispositif créé en 1990 a permis le lancement de plusieurs programmes d'évaluation ⁽¹¹⁾. Par ailleurs, la cour des comptes ⁽¹²⁾ ou le conseil économique et social ont produit, en ce domaine, des travaux de qualité. Mais l'évaluation n'est toujours pas en France, il s'en faut de beaucoup, un instrument ordinaire de la conduite des politiques publiques. Les missions régaliennes de l'Etat et les politiques économiques et fiscales ont échappé au dispositif car les administrations qui en ont la charge (ministère des finances, ministère de l'intérieur, ministère de la défense...) répugnent à voir leurs actions, les outils mis en oeuvre et les effets obtenus, examinés de manière contradictoire. Ni la démocratie ni le bon emploi des ressources publiques ne trouvent leur compte dans cette situation.

L'évaluation ne se décrète pas. C'est une démarche complexe qui requiert des compétences variées et la participation de l'administration évaluée. Il est toutefois de la responsabilité du chef du gouvernement de fixer des priorités et de veiller à ce que l'ensemble des activités de l'Etat puissent être évaluées. Trois mesures pourraient ainsi favoriser le développement de l'évaluation au sein de l'Etat.

¹¹ La formation professionnelle, la politique informatique de l'Etat...

¹² La gestion de la dette et de la trésorerie des collectivités locales (1991), La politique routière et autoroutière (1992), Les politiques sociales en faveur des adultes handicapés (1993).

.../...

- *Introduire dans toute l'administration des indicateurs de moyens et surtout de résultats.* L'information est la première étape de l'évaluation. Nul ne peut donner toute sa mesure s'il ne connaît pas les effets de son travail. Aujourd'hui, les professeurs de terminale ne peuvent connaître les notes obtenues par leurs élèves au baccalauréat qu'en leur téléphonant. Il est vrai que l'action des administrations n'est pas toujours réductible à des indicateurs simples. Mais cet argument ne doit pas retarder plus longtemps la production d'une information aussi utile aux fonctionnaires eux-mêmes qu'à leurs responsables.

- *Prévoir le principe de l'évaluation dès la mise en place d'une politique nouvelle.* Utilisée déjà dans la loi créant le revenu minimum d'insertion et dans la loi quinquennale pour l'emploi, cette procédure devrait être généralisée.

- *Faire de la cour des comptes et des autres corps de contrôle les principaux opérateurs du dispositif public d'évaluation.* Le mouvement de privatisation dégagera, dans les années à venir, des capacités de travail que la cour consacre actuellement au contrôle des entreprises publiques. C'est l'occasion pour cette institution de se recentrer sur l'Etat et sur ses établissements publics. Au-delà du renforcement de sa fonction de "commissaire aux comptes publics", ces marges de manoeuvre peuvent lui permettre de jouer un rôle plus important qu'aujourd'hui dans l'évaluation des politiques publiques. Cela suppose notamment qu'elle suive, pour l'évaluation, des procédures distinctes de celles du contrôle, impliquant notamment un recours accru à des compétences extérieures pour satisfaire les exigences méthodologiques.

c) Renforcer le rôle et les moyens du médiateur de la République

Le médiateur devrait pouvoir provoquer le contrôle d'une administration.

Un tel contrôle ne saurait porter sur le fond des décisions individuelles ou réglementaires : il devrait être limité à la qualité du service, à l'efficacité de l'organisation ou de la gestion. Il pourrait découler par exemple de délais de jugement trop longs dans un tribunal ou de mauvaises conditions d'accueil dans un service des impôts mais il ne permettrait pas de contester un jugement rendu ou une notification de redressement. Le juge doit rester seul compétent pour contrôler la légalité des décisions administratives.

Le médiateur disposerait de pouvoirs d'investigations étendus dans les administrations, sur pièce et sur place. Ces pouvoirs seraient délégués à un corps de contrôle (cour des comptes, corps d'inspection) chargé d'enquêter en son nom. Il pourrait sanctionner, le cas échéant, la mauvaise volonté d'un organisme contrôlé. Il transmettrait les conclusions du contrôle au demandeur, tout en assurant leur publicité au besoin.

.../...

II - RESTAURER UNE ADMINISTRATION RESPONSABLE AU SERVICE DE L'ETAT

Dans l'intérêt général, l'administration doit être dépolitisée.

I. REDUIRE LES CABINETS MINISTERIELS A CE QU'ILS DOIVENT ETRE

Les effets des cabinets sur la vie administrative sont largement connus : les responsabilités sont diluées ; les administrations sont coupées de leur ministre (des directeurs sont restés parfois plusieurs mois sans pouvoir le rencontrer) ; les cabinets appauvrissent les services en absorbant leurs meilleurs cadres et les démoralisent en s'appropriant le meilleur du travail ; les instructions des ministres sont parfois déformées ; les cabinets interviennent trop souvent dans le fonctionnement des services, secrétant les conflits et la nécessité des arbitrages qui sont une de leurs raisons d'être (en 1992, le directeur de l'action sociale avait 37 correspondants différents dans les cabinets) ; ils accélèrent des carrières et sont parfois un élément de politisation pour la fonction publique.

Le rôle excessif des cabinets ministériels constitue sans nul doute un des maux les plus graves de notre République. Toute l'administration le sait. Tous les rapports recommandent la réduction de leur influence. Tous les grands responsables auditionnés par le comité l'ont souligné. L'affaire du sang contaminé a montré quels pouvaient être les effets de structures qui n'ont pas d'équivalent chez nos principaux partenaires européens.

La méthode normale de travail doit redevenir le contact direct du ministre avec les directeurs. Ils sont ses meilleurs conseillers techniques, au sens propre du terme. Le ministre ne devrait garder qu'une équipe très réduite de "collaborateurs personnels" : un secrétariat particulier, un chef de cabinet secondé par le bureau du cabinet, un conseiller politique, un attaché de presse. Cette équipe ne doit pas avoir de directeur. Aucun de ses membres ne doit pouvoir disposer d'une délégation de signature pouvant lui permettre d'engager l'Etat, juridiquement ou financièrement.

Deux mesures au moins doivent être prises pour que les cabinets, ainsi réduits, ne se reconstituent pas.

Interdire les "parachutages" : un collaborateur personnel du ministre ne doit pas pouvoir être nommé, à une fonction quelconque, dans une administration ou un établissement placé sous la responsabilité de ce ministre. S'il en est originaire, il ne doit y revenir qu'à des fonctions du même niveau que celles qu'il occupait antérieurement.

Recruter tous les collaborateurs personnels des ministres sur des emplois de contractuels, créés à cet effet. Les agents appartenant à la fonction publique seraient alors détachés sur ces emplois. Cette mesure permettrait d'établir une plus grande égalité de choix entre l'appel à des fonctionnaires et le recours à des personnes extérieures à l'administration.

.../...

Le cabinet du premier ministre ne doit pas échapper à ces règles. Toutefois, le nombre des collaborateurs personnels du premier ministre pourrait être plus élevé que celui des ministres, compte tenu de l'existence de missions qui lui sont propres (la définition de la stratégie et des priorités gouvernementales, les relations avec la présidence de la République, le parlement, les partenaires sociaux ou les gouvernements étrangers). En contrepartie, le rôle du SGG devrait être étendu pour assurer, comme le Cabinet office de Londres, une part plus grande de la coordination interministérielle aujourd'hui exercée par le cabinet du premier ministre.

2. RENDRE LEUR AUTORITE AUX DIRECTEURS D'ADMINISTRATION CENTRALE

Pour qu'il soit possible de réduire les cabinets ministériels, il faut que les trois fonctions utiles qu'ils assurent actuellement soient prises en charge par les administrations elles-mêmes.

La direction de l'administration. Comme toutes les organisations, les ministères ont besoin d'un état-major qui soit à la fois proche du chef, pour le conseiller, et en prise sur les services, pour les diriger. *Le pilotage de l'action du ministère devrait être le fait d'un comité de direction, composé des directeurs et présidé par le ministre lui-même.* Ce comité se réunirait aussi souvent que nécessaire (même brièvement) pour préparer les principales décisions et suivre leur exécution.

La coordination administrative. Dans certains ministères, le directeur général de l'administration remplit déjà cette fonction. Il conviendrait de consacrer en créant un secrétariat général auquel seraient rattachés les services de moyens (direction du personnel, direction financière, service de gestion interne), les services de communication et, le cas échéant, le service chargé des affaires internationales et le service d'étude et de prospective. *Alors que c'est la règle au Royaume-Uni, en France seuls quelques ministères ont un secrétaire général (les affaires étrangères, la défense pour les seules affaires administratives). Le secrétaire général serait en charge, expressément, de la coordination des procédures administratives, juridiques et financières du ministère* ⁽¹³⁾.

La réflexion. Il importe de réaffirmer qu'il entre dans les missions normales des directeurs de proposer au ministre des idées nouvelles dans des notes directement lisibles par lui. C'est l'intérêt de l'Etat et du pays que les services administratifs puissent travailler dans une atmosphère de liberté intellectuelle complète.

La suppression des cabinets ministériels dans leur configuration actuelle permettrait aux ministres, aussi bien qu'aux directeurs d'accroître l'espace dont ils ont besoin pour bien remplir leurs fonctions. Elle doit s'accompagner de la restitution aux

¹³ On peut envisager qu'un secrétaire général soit commun à plusieurs ministères (par exemple : l'économie et le budget ; l'environnement, l'urbanisme et les transports ; les ministères sociaux).

.../...

directeurs d'administration centrale de l'autorité qui doit être la leur. A cette fin, *les directeurs doivent devenir les "patrons" véritables d'administrations moins nombreuses et plus fortes.*

a) De vrais "patrons" pour les administrations centrales

Les principaux responsables des administrations de l'Etat doivent disposer de marges de manoeuvre, être préparés à l'exercice des responsabilités, être choisis dans des conditions transparentes.

- Ménager des marges de manoeuvre

Les directeurs doivent recevoir du ministre des orientations essentiellement stratégiques, c'est-à-dire formulées en termes généraux. La mise en oeuvre de ces orientations doit relever de leur responsabilité. Ils doivent disposer pour cela d'une véritable "équipe de direction", opérationnelle et fonctionnelle, et de haut niveau (pouvant comporter notamment un directeur-adjoint ayant rang de directeur). Cela implique qu'ils puissent proposer au ministre la nomination de leurs collaborateurs directs et nommer les autres agents de leur direction (dans le respect, bien sûr, des règles de gestion de la fonction publique). Avec l'accord du ministre, ils doivent pouvoir être entendus par les commissions parlementaires, s'exprimer dans les médias, entretenir régulièrement des relations avec le corps social (les élus locaux, les partenaires sociaux, les représentants du personnel...).

- Préparer l'exercice des responsabilités

Tous les internes en médecine ne deviennent pas chef de service ; la carrière de tous les ingénieurs ne finit pas à la tête d'une grande entreprise ; de même, tous les hauts fonctionnaires n'ont pas vocation à devenir directeur dans l'administration. La scolarité de l'ENA impose de réelles qualités intellectuelles et une grande capacité de travail. Mais elle ne permet pas aux futurs hauts fonctionnaires de démontrer s'ils ont les qualités requises pour être un patron : le sens des réalités, l'aptitude au commandement, l'imagination, le courage. Ces qualités se révèlent dans la vie professionnelle, au contact des hommes et dans les situations difficiles.

Comme le font les grands groupes privés, les ministères doivent organiser la gestion de leurs cadres dirigeants. *Pour un millier d'emplois stratégiques* ⁽¹⁴⁾, l'Etat doit déceler les hommes de talent, gérer leur carrière avec eux, compléter leur formation, diversifier leur expérience professionnelle (à Paris et en province, en France et à l'étranger, dans les services opérationnels et dans les états-majors, dans l'Etat et dans l'entreprise).

¹⁴ 200 postes de direction dans l'administration centrale et dans les grands établissements publics nationaux, une centaine d'ambassades, une centaine de postes de hauts magistrats, 500 à 600 fonctions de préfet et de directeur des principaux services déconcentrés de l'Etat.

.../...

Rien ne remplacera jamais la connaissance du terrain. Tout contrôleur de gestion est d'abord responsable d'un petit produit ou d'une petite unité. Dans l'industrie, tout ingénieur commence sa carrière à l'usine. Tout jeune officier dirige d'abord une section. C'est là qu'on apprend à comprendre les vrais problèmes, à mobiliser ses hommes, à chercher des solutions adaptées, à organiser le travail en équipe, à expliquer. C'est là qu'on fait l'apprentissage des responsabilités. Cette pratique de bon sens doit valoir aussi pour les administrateurs.

C'est pourquoi le comité recommande que la première affectation des fonctionnaires sortant de l'école nationale d'administration leur donne l'occasion d'exercer sur le terrain les fonctions du niveau de celles des collaborateurs qu'ils seront amenés à diriger dans le déroulement futur de leur carrière. Ces responsabilités devraient comporter notamment l'encadrement d'une petite équipe. A titre d'exemple, elles pourraient être exercées dans une agence pour l'emploi, un hôpital, une caisse de sécurité sociale, une direction territoriale de l'Etat. Ils pourraient aussi être chargés de conduire un projet d'animation ou de développement, dans un pays rural ou une zone urbaine difficile.

Les organisations privées ont compris que la difficulté des fonctions de direction imposait de consacrer un temps - parfois important - à la formation de leurs cadres dirigeants⁽¹⁵⁾. Avec un objectif comparable, les officiers supérieurs des armées suivent depuis longtemps le cycle du centre des hautes études militaires (CHEM). Certaines administrations civiles ont mené une action similaire, notamment le ministère de l'équipement ou la Poste. Mais il n'existe pas aujourd'hui une politique systématique de formation continue des hauts fonctionnaires.

Il apparaît souhaitable qu'une dizaine d'années après le début de leur carrière, les ingénieurs, les administrateurs, les magistrats ou les universitaires disposent d'une période de six mois, à la fois pour développer un projet personnel, en France ou à l'étranger, et pour suivre une formation de haut niveau.

Le comité propose que l'Etat se dote d'un centre supérieur de gestion publique pour préparer ses cadres dirigeants à l'exercice de leurs futures responsabilités. Ouvert aux administrateurs, aux magistrats, aux ingénieurs, aux diplomates, aux membres des corps de contrôle et aux universitaires, ce centre permettrait aussi de surmonter les ignorances et les méfiances trop fréquentes dans l'administration, de nouer des contacts et des liens. L'institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) montre tout l'intérêt que peuvent retirer d'un travail collectif des hommes provenant des milieux professionnels les plus variés.

¹⁵ C'est la fonction de l'institut supérieur des affaires (ISA), du centre de perfectionnement aux affaires (CPA), de l'INSEAD ou de l'*advanced management program* de l'université de Harvard.

- Elargir le recrutement des responsables

Sans attendre les effets de ces mesures, il paraît indispensable d'élargir les sources de recrutement des principaux responsables de l'Etat. Leur nomination est une décision capitale pour le bon fonctionnement des administrations. Elle ne peut être préparée dans le secret des cabinets et des corps. Le ministre doit disposer d'une liberté entière dans le choix de ses principaux collaborateurs. Il n'existe d'ailleurs aucune restriction juridique à son choix, sauf pour quelques emplois (les recteurs par exemple). Mais sa décision devrait être préparée par une procédure objective et transparente : définition d'un profil de poste, publication d'un appel à candidatures, examen des dossiers par le secrétaire général qui s'entourerait des conseils nécessaires. Il ne s'agit pas d'aller chercher dans les entreprises des responsables qui ont fait le choix du secteur privé mais de faire en sorte qu'il ne soit pas impossible de s'attacher le concours d'hommes qui, ayant fait leurs preuves dans le secteur privé, seraient désireux de continuer à servir leur pays dans l'Etat.

Mais pour disposer des meilleurs talents (qu'ils viennent des administrations ou des entreprises) et pour exercer des fonctions qui sont et resteront précieuses, *l'Etat doit réduire l'écart qui prévaut aujourd'hui, pour la rémunération des cadres supérieurs, entre les entreprises privées et la fonction publique.* Cette revalorisation est possible dans le cadre du réaménagement des composantes de la rémunération des agents de l'Etat (cf. chapitre VI).

- Animer l'équipe de direction administrative de l'Etat

Les directeurs d'administration centrale, les préfets et les responsables des principaux établissements publics nationaux constituent ensemble l'équipe de direction administrative de l'Etat. Le premier ministre devrait les réunir régulièrement (au moins une fois par an) pour leur présenter les objectifs du gouvernement et ses orientations en matière d'organisation et de fonctionnement. De la même façon, le secrétaire général du gouvernement pourrait réunir une fois par trimestre, les secrétaires généraux des ministères, le directeur général de l'administration et de la fonction publique, le directeur du budget, le directeur de l'administration territoriale et le directeur général de la communication avec les citoyens, afin de suivre ensemble la mise en oeuvre de la politique de modernisation de l'Etat.

b) Des directions fortes

Au-delà du choix des hommes, le renforcement des directeurs passe aussi par un regroupement des directions actuelles. Trop souvent, le nombre excessif de celles-ci les affaiblit (cf. encadré).

.../...

La dispersion des services centraux de l'Etat
compétents en matière de population et de solidarité

En matière sociale, aujourd'hui, les problèmes sont inextricablement liés. Quand on perd son travail, on perd certes son emploi, mais aussi son statut social et parfois le sens de sa vie. Alors que la compréhension des réalités et la recherche de solutions efficaces requièrent une approche d'ensemble, 13 administrations distinctes (sans compter les services territoriaux ou la sécurité sociale) interviennent, compétentes chacune pour un aspect des problèmes à traiter.

Direction de l'action sociale,
Direction de la sécurité sociale (deux sous-directions),
Direction de la population et des migrations,
Secrétariat général à l'intégration,
Délégation au revenu minimum d'insertion,
Délégation à la ville et au développement social urbain,
Délégation générale à l'innovation sociale et à l'économie sociale,
Direction de la jeunesse et de la vie associative,
Délégation à l'insertion socio-professionnelle des jeunes en difficulté,
Service du droit de la femme,
Administration centrale des anciens combattants,
Service des rapatriés,
Fonds d'action sociale.

De même qu'un nombre réduit de ministres renforcerait la cohérence de l'action gouvernementale, l'efficacité de chaque ministère dépend en partie du nombre de ses directions. *Le gouvernement devrait se fixer pour objectif de réduire de moitié, en cinq ans, le nombre des directions centrales de l'Etat. Pour avoir des chances d'aboutir, la réduction du nombre des directions centrales doit concerner tous les ministères. Elle doit être présentée et conduite comme un élément d'un programme global d'allègement et de simplification des structures de l'Etat.*

Cette simplification des administrations centrales doit être guidée par deux principes. Il faut d'abord des directions centrales fortes qui aient tout à la fois une mission claire, les moyens de l'assurer correctement, la taille critique qui permet au besoin des redéploiements internes, un poids dans l'Etat plus homogène qu'actuellement. Mais il faut éviter, à l'inverse, le monopole de l'expertise : le gouvernement doit disposer d'un double éclairage sur les grandes décisions publiques (court terme/long terme, aspects stratégiques ou techniques/aspects financiers...).

Il apparaît souhaitable, par ailleurs, que l'organisation des directions d'administration centrale évolue pour tenir compte de la transformation de leurs missions. Les administrations de gestion ou de mission doivent devenir des *administrations de régulation*. La structure actuelle, très hiérarchisée, pourrait évoluer vers une organisation laissant plus de marges de manoeuvre aux administrateurs. Allégés des tâches de gestion, les administrateurs pourraient être chargés de conduire un projet à son terme (concevoir les modalités d'une réforme décidée par le ministre, préparer un projet de texte, réorganiser un service, évaluer une politique publique, assurer la tutelle d'un opérateur public) en recourant autant que nécessaire aux services

.../...

d'autres directions ou d'autres ministères.

La recomposition des administrations centrales doit être aussi l'occasion de *passer en revue les autorités administratives indépendantes*. Ces instances ne doivent pas être créées pour compenser une éventuelle incapacité de l'administration centrale à respecter les principes d'égalité, de légalité ou les libertés individuelles ; le respect de ces principes doit être assuré dans l'Etat. En revanche, leur institution est recommandée dans des domaines très complexes ou très évolutifs, dans lesquels l'application des règles doit être adaptée en permanence (droit de la concurrence par exemple). Ce pouvoir d'adaptation doit demeurer exceptionnel. En règle générale, il apparaît souhaitable de limiter le rôle des autorités administratives indépendantes à la prise de décisions individuelles et à l'information du gouvernement, par leurs propositions ou leurs avis.

3. RENFORCER LES REGLES DEONTOLOGIQUES DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

Le respect des règles déontologiques s'impose à la haute fonction publique plus encore qu'au reste de l'administration. La dépolitisation de la fonction publique et le renforcement d'une véritable responsabilité administrative conduisent à rappeler, sur trois points au moins, le besoin qu'a l'Etat d'avoir et d'appliquer des règles claires et adaptées à la situation d'aujourd'hui.

Il est nécessaire de séparer plus strictement l'administration et la politique. Un fonctionnaire ne devrait pouvoir solliciter un mandat électoral (député national ou européen, sénateur, maire d'une grande ville, présidence d'un conseil général ou régional) qu'après s'être mis en congé du service public. S'il est élu, il doit accepter la conséquence de son choix.

Le détachement pour fonctions électives, actuellement en vigueur, a certes l'avantage d'assurer aux anciens élus la possibilité de retrouver un emploi. Mais cet avantage n'existe qu'au profit des fonctionnaires qui se trouvent ainsi plus nombreux dans les assemblées parlementaires, au risque de fausser la représentation nationale. Dans un souci d'égalité de traitement, il doit donc être supprimé. En revanche, tout fonctionnaire qui voudrait exercer un des mandats mentionnés ci-dessus doit pouvoir obtenir une disponibilité pour convenances personnelles de la durée de ce mandat. Sans rompre tout lien avec le service public, cette solution suspend ses droits à l'avancement et à la retraite. La politique est un engagement : il n'y a pas d'engagement sans risque ni contrainte.

De la même manière, les conditions dans lesquelles des agents de l'Etat peuvent travailler dans les entreprises, publiques ou privées, doivent être réexaminées. Il ne s'agit pas d'interdire aux fonctionnaires d'élargir leurs compétences ni d'accroître leur expérience. Au contraire il serait bon pour l'Etat que, dans une proportion plus grande qu'actuellement, les fonctionnaires aient pu travailler quelques années en

.../...

entreprise au cours de leur carrière. Mais pour l'intéressé, pour son administration d'origine comme pour l'entreprise qui l'emploie, les choses doivent être claires. Une expérience en entreprise est utile à l'Etat. Mais si elle se prolonge excessivement, elle le prive d'un de ses agents. De même, l'entreprise doit savoir si elle contribue à former un haut fonctionnaire ou si elle recrute un cadre qui la sert. L'extension du secteur public depuis trente ans a pu fausser le jugement et corrompre les règles : l'Etat étant propriétaire, on pouvait le servir dans les entreprises nationalisées. Mais le mouvement de privatisation engagé depuis 1986 doit permettre de revenir à des règles déontologiques plus claires.

Dans les organismes publics stricto sensu (établissements publics administratifs, établissements publics industriels et commerciaux dont plus de la moitié de leurs ressources est fournie par l'Etat, collectivités locales, organisations internationales publiques), les fonctionnaires seraient en position de détachement.

L'activité dans les entreprises, publiques ou privées, comme dans les organismes d'intérêt général, s'exercerait par voie de détachement pour une période de deux ans au terme de laquelle les intéressés devraient choisir entre le retour dans la fonction publique et la mise en disponibilité, non renouvelable, pour trois ans.

S'il veut éviter toute confusion des intérêts, l'Etat doit, en outre, appliquer les règles de caractère pénal qui interdisent le "parachutage" d'un fonctionnaire dans un organisme avec lequel ses fonctions l'avaient mis en relation.

La simplification des structures parisiennes de l'Etat et la distinction précise du rôle imparti à chaque institution sont les compléments indispensables de la clarification des responsabilités publiques. Au-delà de l'allègement de l'Etat central et des économies budgétaires qui en découleront, ce mouvement doit rendre enfin possible la déconcentration administrative que les responsables comme les agents appellent de leurs vœux depuis des années. C'est en limitant le rôle du centre à la régulation de l'ensemble que l'administration pourra tirer parti de l'énergie et des talents de ceux qui la servent.

.../...

CHAPITRE V
DELEGUER LA RESPONSABILITE

A chacun sa responsabilité. Dans toute organisation, il faut un centre qui définit les politiques puis évalue leurs résultats et des unités opérationnelles qui les mettent en oeuvre. L'Etat s'est trop écarté de cette règle de bon sens qui permet aux hommes de terrain de traiter les problèmes et d'être jugés sur leurs résultats. La déconcentration est, en effet, davantage un thème de colloque pour fonctionnaires qu'une réalité quotidienne : à l'ordre du jour depuis trente ans au moins, elle reste à faire. Cette inertie extraordinaire démontre que le changement ne peut venir que d'une transformation profonde de l'organisation et des mentalités.

En réalité, si les mesures de déconcentration restent partielles, c'est que les administrations centrales, elles-mêmes largement dépossédées par les cabinets de leur rôle de conception des politiques, ont beaucoup de mal à se dépouiller de la seule responsabilité importante qu'elles peuvent encore exercer : la gestion. Le résultat est bien connu : régulièrement priées de proposer des mesures de déconcentration, elles s'arrangent toujours pour conserver la faculté de traiter ou d'évoquer des affaires qui pourraient être réglées à Vannes ou à Gap. En restituant aux administrations centrales les pouvoirs qu'elles ont progressivement perdus, on peut espérer inverser cette mécanique de rétention qui démobilitise les responsables de terrain et stérilise leur énergie. Avec confiance, il faut déléguer la responsabilité.

Il y a deux manières de le faire. La première vise à privilégier la coordination des services de l'Etat situés sur un même territoire (c'est la délégation "territoriale" ou "horizontale"). La seconde met en valeur la spécificité des métiers et la ligne hiérarchique de commandement entre le centre et le terrain (c'est la délégation "fonctionnelle" ou "verticale"). La France a donné corps, de façon originale, à ces deux formes de délégation du pouvoir central : en créant les préfets, voici deux siècles ; en inventant les établissements publics, voici un siècle. Mais l'excès de centralisation a empêché jusqu'à maintenant de tirer complètement profit de ces deux modes de déconcentration.

Il faut donc réfléchir à la ligne de partage la plus pertinente pour l'utilisation des deux modes de déconcentration (territoriale ou fonctionnelle). Rien ne serait, en effet, plus dommageable que d'introduire un débat de nature idéologique à ce sujet.

C'est dans la personne des préfets que l'Etat s'incarne aux yeux de tous. Chargés de veiller au maintien de l'ordre public, interlocuteurs privilégiés des élus locaux, des corps intermédiaires, des entreprises et des citoyens notamment dans les situations économiques et sociales difficiles, relais du gouvernement pour expliquer la

.../...

politique voulue par le pays, leur rôle est capital, et certains excès de la décentralisation doivent conduire à le réaffirmer, ce qui implique de rendre plus efficace l'administration territoriale de l'Etat.

Mais parallèlement à cette réforme qui doit le renforcer sur le terrain, l'Etat doit engager une véritable déconcentration fonctionnelle, dans tous les domaines où la spécificité d'un métier et la nécessité d'une ligne hiérarchique claire imposent le recours à ce type d'organisation.

I - RENDRE PLUS SIMPLE ET PLUS EFFICACE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ETAT

Contrairement à d'autres pays, l'Etat en France dispose d'une administration territoriale, patiemment constituée dans l'histoire. Aujourd'hui encore, ses atouts sont considérables : un maillage serré du territoire (l'Etat est présent en plus de 100 000 implantations différentes), une connaissance très profonde des particularités locales, le dévouement des fonctionnaires de terrain. Pourtant, l'administration territoriale de l'Etat est affaiblie. Quatre principaux constats illustrent cette situation.

Les conséquences de la décentralisation n'ont jamais été vraiment tirées. Après leur division entre l'Etat et les conseils généraux, les services de l'Etat sont restés ce qu'ils étaient, amputés et non recomposés face à ceux des collectivités locales mieux organisés et mieux dotés. Alors que la nature même des relations entre l'Etat et les collectivités locales a été profondément transformée (remplacement de la tutelle préalable de l'Etat par un contrôle juridictionnel *a posteriori*), les services de l'Etat n'ont pas été dotés des moyens nécessaires pour exercer le métier nouveau que constitue le contrôle de légalité.

Les services déconcentrés des ministères ont été multipliés, depuis vingt ans, sans que le choix de l'échelon, régional ou départemental, réponde toujours à une analyse précise des fonctions et des besoins. Les missions des services régionaux et départementaux d'un même ministère (équipement, agriculture, santé et affaires sociales notamment) paraissent ainsi superposées et enchevêtrées, ce qui favorise l'irresponsabilité et le gaspillage. On ne compte pas moins, en moyenne, d'une vingtaine de directions ou délégations dans chaque département et dans chaque région. Leurs effectifs varient de quelques personnes (tourisme, commerce extérieur) à plusieurs centaines (équipement, rectorat...). La création simultanée de ces services, d'établissements publics ou d'autres organes (fonds d'action sociale, par exemple) dont les missions respectives sont mal définies, réduit leur efficacité et renforce la confusion.

L'administration est trop éloignée du citoyen. L'échelon de véritable proximité - l'arrondissement, l'agglomération ou le pays rural - demeure souvent démunie de présence d'Etat.

.../...

A l'inverse l'Etat ne dispose pas assez, au sein de ses services territoriaux, de moyens d'expertise, de planification et d'évaluation.

C'est en partant de ces constats que le comité recommande une importante recomposition des services territoriaux de l'Etat. Mais une telle réforme pourrait ne pas suffire : il propose d'expérimenter dans deux régions un découplage de la carte territoriale de l'Etat et de celle des collectivités locales.

1. RECOMPOSER LES SERVICES TERRITORIAUX DE L'ETAT

Quatre orientations pourraient guider cette recomposition.

a) Simplifier l'organisation des services territoriaux

- Donner aux services déconcentrés la taille qu'exige l'efficacité ainsi que les compétences professionnelles que requiert l'exercice des responsabilités de l'Etat. Les actuels services départementaux et régionaux de l'Etat pourraient être regroupés en quelques grandes directions territoriales : direction de l'équipement, de l'environnement et du monde rural, direction de la santé, de la population et de la solidarité, direction des affaires économiques, direction des affaires culturelles par exemple ⁽¹⁶⁾. Les agents de ces directions territoriales travailleraient sous l'autorité des préfets concernés mais les crédits et les emplois demeureraient inscrits aux budgets des différents ministères.

- Atténuer l'uniformité administrative qui prévaut actuellement, afin de tenir compte de l'extrême diversité des territoires concernés (grandes métropoles, banlieues, zones urbaines classiques, zones agricoles en développement, espaces ruraux en situation de dépeuplement, zones littorales...). Ainsi, une direction territoriale devrait pouvoir être régionale, inter-départementale, départementale ou même infra-interdépartementale pour mieux répondre aux besoins de la population.

L'implantation de ces directions territoriales ne devrait pas privilégier systématiquement les villes les plus importantes. La vocation de chaque ville et les besoins de l'aménagement du territoire y présideraient avantageusement.

¹⁶ Ces directions territoriales correspondent aux services placés sous l'autorité du préfet, autres que les services de sécurité et les services propres de la préfecture. On trouve, par ailleurs, au niveau territorial, les services chargés de l'action éducatrice, de l'application de la législation du travail, du paiement des dépenses publiques, de la détermination de l'assiette et du recouvrement des impôts et des recettes publiques, ainsi que des affaires domaniales ou de l'établissement des statistiques qui échappent, pour l'exercice de ces missions, à l'autorité du préfet, en vertu de l'article 7 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982. Il en est de même pour les services des armées et les organes juridictionnel. Il n'y a pas lieu de modifier cette situation.

La plupart des agents travaillant dans les actuelles directions et délégations régionales viendraient renforcer les directions territoriales. Les autres seraient rassemblés autour du préfet de région dans une *mission régionale*, équipe regroupant des compétences et des métiers complémentaires, organisée dans une perspective résolument interministérielle. Ces missions exerceraient des fonctions d'expertise, de planification et d'évaluation et seraient donc déchargées des tâches de gestion, afin de disposer d'une souplesse et d'une capacité d'intervention leur permettant de se porter rapidement sur la résolution de problèmes nouveaux.

b) Renforcer les services de proximité

La réduction des effectifs des administrations centrales doit bénéficier en priorité, par redéploiement d'emplois, au renforcement des services de l'Etat qui sont au contact direct des usagers et des citoyens, notamment des sous-préfectures. Le regroupement des services de l'Etat devrait faciliter, par ailleurs, la constitution de services techniques polyvalents au niveau des arrondissements (aménagement rural, équipement, environnement...).

c) Donner des marges de manoeuvre aux responsables des services déconcentrés

Il faut aux responsables territoriaux de l'Etat les moyens de manoeuvre dont ils ont besoin face aux collectivités locales. Quatre mesures peuvent y contribuer.

- *Nommer pour une durée suffisante les préfets et les directeurs territoriaux.* Les préfets pourraient être recrutés aussi parmi les membres des corps d'ingénieurs de l'Etat (mines, ponts, génie rural, eaux et forêts, télécommunications...) ayant fait la preuve de leur autorité à la tête de services importants.

- *Affecter, dans les services déconcentrés, des cadres de haut niveau travaillant actuellement dans les services centraux où leurs compétences trouveront moins à s'exercer, compte tenu de l'évolution des missions des administrations centrales.*

- *Regrouper les dotations budgétaires déléguées sur un nombre limité de lignes* (une dizaine de chapitres, tous titres confondus) pour que le choix des opérations s'exerce avec une marge de décision suffisante.

- *Supprimer les procédures qui favorisent la "reconcentration" : pouvoir d'évocation des ministres, fonds nationaux, multiplication de circulaires nationales détaillées.* A cette fin, seules s'imposeraient aux services territoriaux les circulaires publiées au bulletin officiel de chaque ministère.

d) Mettre en place les moyens d'un meilleur contrôle de légalité

Une direction des affaires juridiques, dotée des effectifs adaptés, devrait être

.../...

créée dans chaque préfecture. Elle aurait la charge de la réglementation, du contentieux et du contrôle de légalité.

Dans chaque tribunal administratif et dans chaque chambre régionale des comptes, un conseiller devrait être déchargé des fonctions de jugement afin d'assurer le conseil permanent des préfets pour l'exercice du contrôle de légalité et pour la préparation des actes juridiques importants.

2. EXPERIMENTER UN DECOUPLAGE DE LA CARTE TERRITORIALE DE L'ETAT DE CELLE DES COLLECTIVITES LOCALES

Certaines des orientations définies ci-dessus tendent à organiser les directions déconcentrées de l'Etat selon les nécessités de la taille critique, de l'efficacité et de la qualité du service, sans que leur ressort territorial coïncide nécessairement avec les délimitations des collectivités territoriales. Toutefois, elles ne remettent pas en cause l'exercice des responsabilités préfectorales dans le cadre du département. Prenant la mesure de l'hétérogénéité des circonscriptions actuelles et surtout de leur inadéquation croissante aux réalités économiques et sociales locales (cf. encadré ci-après), le comité s'est interrogé sur la possibilité d'aller plus loin dans la voie du "découplage" de la carte territoriale de l'Etat avec celle des collectivités locales.

Trois raisons y invitent. L'Etat doit jouer à fond la décentralisation, ce qui doit le conduire, d'une part à sortir du face à face qui avait sa justification quand le préfet était l'exécutif du conseil général et de l'établissement public régional, d'autre part, à renforcer sa position d'arbitre et de contrôle. Il doit regrouper ses forces au bon niveau pour mieux exercer ses responsabilités et ce niveau ne coïncide pas obligatoirement avec celui des collectivités locales. Enfin, il inciterait ainsi les collectivités locales à coopérer, voire un jour à se regrouper.

L'hétérogénéité des actuelles circonscriptions territoriales de l'Etat

Les régions (26). Les unes ont la dimension de gros départements (la Haute-Normandie ou l'Alsace par exemple), d'autres sont de vastes ensembles sans unité historique ou géographique (Rhône-Alpes ou Midi-Pyrénées), d'autres enfin ont une justification liée à leur situation particulière (la Corse, la Martinique). Il y a trente ans, l'Etat avait créé les régions pour les besoins de la planification, introduisant ainsi, déjà, un découplage de ses circonscriptions (dites d'action régionale) et des collectivités locales traditionnelles (les communes et les départements). C'est postérieurement qu'ont été créés les établissements publics régionaux (1972) puis les régions, collectivités territoriales de plein exercice (1982).

Les départements (une centaine). Leur population varie de un à trente (72 000 habitants pour la Lozère et 2 500 000 pour le Nord). Certains coïncident pratiquement avec une ou plusieurs grandes agglomérations urbaines (le Rhône) d'autres ne recouvrent que des zones rurales (les Alpes de Haute-Provence).

Les arrondissements (un peu moins de 400). Leur disparité est devenue considérable, sous l'effet des migrations de population intervenues depuis deux siècles. Il n'y a plus rien de commun entre l'arrondissement de Meaux (470 000 habitants) et celui de Castellane (8 000 habitants).

.../...

Dans cette perspective, il s'agirait pour l'Etat de *rassembler son administration territoriale en 50 ou 60 grandes circonscriptions correspondant chacune à un, deux ou trois départements*. Ce niveau d'administration territoriale réaliserait la fusion des actuels services régionaux et départementaux, facilitant ainsi le rapprochement des services déconcentrés de l'Etat, aujourd'hui éparpillés. Plus fort dans de nouvelles circonscriptions moins nombreuses, l'Etat pourrait, par ailleurs, mettre en place une capacité de prospective, de planification et d'évaluation dans le cadre de six à dix *missions interrégionales* correspondant chacune à une grande région, mieux adaptée à l'échelle européenne (Arc atlantique, Arc méditerranéen, Massif central, Bassin parisien, Espace rhodanien-alpin, Grand Est...). Plusieurs conseils régionaux ont déjà regroupé leurs forces pour mieux travailler avec les régions limitrophes, souvent de taille plus grandes, des autres pays d'Europe et pour mieux bénéficier des politiques communautaires.

Il est proposé qu'une expérience de découplage des circonscriptions territoriales de l'Etat et des collectivités locales soit menée dans deux régions, pendant trois ans, en étroite relation avec les collectivités concernées. Si cette solution démontrait son efficacité, elle pourrait être progressivement généralisée.

II - FAIRE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS UN OUTIL DE LA MODERNISATION DE L'ETAT ET CREER DE NOUVELLES AGENCES

L'Etat a créé depuis un siècle des organismes chargés d'exercer certaines de ses missions, mais disposant de l'autonomie juridique et financière : ce sont les *établissements publics*.

On en dénombre aujourd'hui plusieurs centaines (en dehors des milliers de lycées, collèges et hôpitaux qui ont aussi le statut d'établissement public). Ils emploient, au total, un million d'agents. Le plus grand est la Poste, qui compte environ 300 000 salariés ; à l'inverse le conservatoire national supérieur d'art dramatique de Paris en compte moins de cinquante.

L'Etat n'a jamais su définir une politique claire face à ses établissements publics. Créés surtout pour échapper aux rigidités de la gestion étatique, leurs missions ne sont pas toujours bien précisées, elles recouvrent trop souvent celles que l'Etat continue à exercer (c'est le cas pour l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie par exemple). Fréquemment ouverts à des personnalités du monde économique et social, des universitaires ou des usagers, leurs conseils d'administration pourraient permettre d'associer des personnes extérieures à l'administration à la gestion du service public ; mais ils ressemblent trop souvent à des chambres d'enregistrement. L'Etat pourrait utilement accompagner sa subvention annuelle de la fixation d'objectifs clairs ; mais il préfère s'ingérer dans la gestion quotidienne, laissant certains choix stratégiques se prendre dans la plus grande opacité (l'Opéra de Paris en fut un des exemples les plus

.../...

éclatants). Enfin la nomination des responsables de ces établissements devrait être faite dans la clarté, afin de choisir les meilleurs professionnels ; elle s'opère trop souvent dans le secret.

1. TRANSFORMER RADICALEMENT LES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET SES ETABLISSEMENTS PUBLICS

Le comité considère néanmoins que l'établissement public, s'il est bien utilisé, peut être une façon de moderniser le service public. Pour cela, il est nécessaire que les relations entre l'Etat et les établissements publics soient régies par des principes clairs ayant pour objet de favoriser l'exercice des responsabilités et la meilleure utilisation possible des moyens que le pays consacre au service public.

C'est dans cet état d'esprit qu'au cours des dernières années, différents pays (notamment la Suède et le Royaume-Uni) ont mis en place des agences.

L'expérience des agences au Royaume-Uni

La création d'agences a été la principale innovation de la réforme "Next steps", lancée en 1988 au Royaume-Uni pour moderniser l'administration. Elle a été rapidement menée : plus de 60 % des fonctionnaires de l'Etat travaillent désormais dans les agences, ils seront bientôt 75 %.

Les activités érigées en agence sont très diverses : les services de l'emploi (45 000 personnes), la délivrance du permis de conduire (4 500 personnes), le centre de conférence de Wilton Park (25 personnes), les centres de recherche ou de formation, la maintenance de matériels militaires...

La logique de responsabilité et d'autonomie a été poussée très loin : des objectifs chiffrés de délais et de qualité de service, de coût et de productivité sont donnés au directeur de l'agence. Celui-ci est ensuite libre de s'organiser et peut recruter, promouvoir, transformer des emplois selon des règles considérablement assouplies ; il répond directement aux questions parlementaires ; une mise en concurrence des services de l'agence avec la sous-traitance est fréquemment effectuée.

Il est trop tôt pour dresser un bilan global de cette expérience mais il ne fait pas de doute qu'elle a profondément changé les habitudes et les mentalités.

Six principes pourraient régir la gestion des établissements publics et leurs relations avec l'Etat.

- Définition de la mission et des objectifs

La mission de l'établissement public doit être claire, définie par des objectifs aussi précis que possible (quantitatifs et qualitatifs), limitative et exclusive. La détermination des missions est la responsabilité exclusive de l'Etat qui précise ainsi les engagements à tenir vis-à-vis du citoyen.

.../...

- Choix des dirigeants

Pour chaque établissement, le gouvernement choisit librement le dirigeant, le plus à même d'accomplir la mission et d'atteindre les objectifs fixés. Un large appel devrait être fait à des personnes ayant acquis une expérience de gestion en entreprise. Une fois choisi, le responsable constitue librement son équipe de direction.

- Attribution des moyens

En fonction des objectifs fixés, l'établissement établit sa stratégie et évalue les moyens nécessaires. Une discussion avec l'Etat permet d'arrêter le meilleur équilibre souhaitable entre objectifs et moyens et détermine ceux-ci pour une période pluriannuelle.

- Autonomie de gestion

Dans le cadre des moyens ainsi attribués, l'établissement se gère librement : il décide de la répartition de son budget et l'exécute de façon autonome.

Cette orientation doit s'accompagner d'une évolution de la comptabilité qui doit fournir de véritables données de gestion aux dirigeants ainsi qu'une vision complète de la situation financière de l'établissement, pouvant être publiée et certifiée.

- Gestion des personnels

Les règles de gestion des personnels des établissements doivent donner à ceux qui les dirigent les moyens d'exercer leurs responsabilités. Ceci signifie qu'ils doivent pouvoir choisir leurs collaborateurs directs, affecter les personnels en fonction des objectifs, les évaluer et les récompenser. Cette orientation peut imposer au cas par cas des modifications des règles actuelles.

- Evaluation des résultats

Dans les établissements publics, l'Etat devrait jouer son rôle assez voisin de celui que joue l'actionnaire d'une entreprise : il fixe les objectifs, choisit les dirigeants, évalue et sanctionne les résultats.

Des établissements publics gérés selon ces principes constituent un cadre adapté pour créer les agences proposées dans le présent rapport (aide à l'exportation, aide au développement, soutien aux arts vivants...).

2. CREER DE NOUVELLES AGENCES POUR GERER AUTREMENT LES SERVICES PUBLICS

Au-delà de ces recommandations, le comité propose que l'Etat examine la transformation en agence de toutes les administrations qui assurent une fonction de prestation de services n'impliquant pas une appréciation discrétionnaire, mais obéissant

.../...

à des critères objectifs. A cette fin, la démarche suivante doit être mise en oeuvre dans chaque ministère.

- Déterminer domaine par domaine celles des activités actuelles de l'Etat et de ses établissements publics qui pourraient, compte tenu de leur nature, être concédées, sous-traitées ou transférées au secteur privé.

- Répartir les responsabilités selon qu'elles doivent être exercées par les services de l'Etat proprement dit (centraux et territoriaux) ou par des agences. Aucun recouvrement n'est plus acceptable : au niveau central, les fonctions de régulation doivent être réservées à l'Etat ; au niveau territorial un seul opérateur (service local d'une agence nationale ou service territorial de l'Etat) doit intervenir pour une mission donnée. Cet examen conduira à proposer la suppression de certains services ou de certains établissements publics.

- Regrouper les établissements publics existants qui exercent des missions similaires ou connexes.

D'ici à la fin de l'année en cours, le comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations pourrait examiner les propositions faites, selon cette démarche, par chaque ministère et présenter un plan d'ensemble au premier ministre.

Quelques exemples de missions pouvant être exercées par de nouvelles agences

Le contrôle de la sécurité, notamment dans le domaine des transports et des communications (aviation civile, sécurité routière...).

Le contrôle des installations classées.

Le contrôle de la qualité et de la sécurité des produits (biens ou services), à l'exercice duquel plusieurs administrations concourent actuellement (service de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, services vétérinaires, services de l'hygiène du milieu).

L'établissement public peut aussi être utilisé afin de rendre plus transparentes les conditions d'octroi d'aides de l'Etat, sur le modèle de l'agence nationale de l'innovation (ANVAR).

Une agence pourrait être chargée de la délivrance de tous les documents administratifs ou titres divers utiles ou nécessaires aux particuliers ou aux entreprises. C'est essentiellement sur les délais de délivrance que l'efficacité d'une telle agence, qui aurait, par nature, un caractère interministériel, serait appréciée.

A l'initiative du préfet de région, une conférence annuelle pourrait réunir l'ensemble des services et établissements publics de l'Etat présents dans une région, afin que, dans le respect de l'autonomie de chacun, ils concourent, de façon complémentaire et cohérente, aux missions du service public.

.../...

CHAPITRE VI

MOBILISER LES FONCTIONNAIRES

Depuis vingt ans, les salariés du secteur privé ont fourni de tels efforts de productivité pour assurer la survie de leurs entreprises qu'ils ne comprennent pas pourquoi l'ensemble des services de l'Etat n'en ferait pas autant. Quand le chômage frappe plus d'une personne sur dix dans la population qui travaille, il devient difficile de comprendre pourquoi ceux qui bénéficient de la sécurité de l'emploi seraient les seuls à ne pas subir la contrainte des résultats. Or, beaucoup de nos concitoyens se sont persuadés que les fonctionnaires travaillaient sans contrainte, à l'abri d'un statut protecteur, rigide et uniforme.

Cette idée n'est pas exacte. Certes, le statut des fonctionnaires est protecteur, mais il n'est ni rigide ni uniforme. Si les rigidités de l'administration sont grandes, elles ne résultent pas principalement des dispositions du statut général des fonctionnaires, mais de la façon dont celui-ci est appliqué.

Les garanties reconnues aux fonctionnaires par le statut général ont été instituées pour les protéger de l'arbitraire du pouvoir. Les juges sont inamovibles pour que la justice soit la même pour tous, pour les puissants comme pour les faibles. C'est pour les mettre à l'abri de tentatives de corruption que, traditionnellement, les fonctionnaires sont correctement payés⁽¹⁷⁾. Aujourd'hui, ces particularités de la fonction publique peuvent sembler superflues : le risque d'un pouvoir arbitraire paraît moins fort qu'hier et la grande menace, c'est le chômage. Mais il faut sans doute réfléchir à deux fois avant de remettre en cause des garanties données aux fonctionnaires dans l'intérêt des citoyens : dans ce qu'il a de protecteur, le statut des fonctionnaires garantit la légalité de l'action publique et l'égalité de traitement entre les citoyens. Naturellement, ces protections statutaires ne donnent pas un droit à s'exonérer d'une contrainte de résultats.

Mais contrairement à ce qu'on croit souvent, le statut général contient des mécanismes assurant la souplesse indispensable à la gestion efficace des ressources humaines. C'est si vrai que de nombreuses entreprises, en négociant les conventions collectives, s'efforcent d'imiter certains de ses éléments. Il en est ainsi de la distinction du *grade* (lieutenant, professeur certifié, inspecteur des impôts, administrateur civil, ingénieur des travaux publics) et de la *fonction* (artilleur, professeur de mathématiques,

¹⁷ Selon les estimations de l'INSEE, le niveau moyen des rémunérations nettes dans la fonction publique (10 600 F/par mois en 1992) est légèrement supérieur à celui du secteur privé (9 800 F/mois). Mais les rémunérations des cadres du secteur public (16 700 F hors enseignants) sont nettement inférieures à celles du secteur privé (19 300 F). Il est vrai que la notion de cadre ne recouvre pas les mêmes réalités dans les deux secteurs.

.../...

comptable, chef de bureau, chef d'une subdivision de l'équipement). Cette distinction permet tous les ajustements : si un agent est très compétent dans son métier mais n'a pas les qualités d'un chef, il peut être promu dans son grade sans se voir confier des responsabilités qu'il exercerait mal. Inversement, si un fonctionnaire présente toutes les qualités pour occuper jeune un poste de responsabilité, il n'est pas nécessaire d'attendre que son ancienneté lui permette d'accéder à la fonction qu'il est déjà prêt à remplir.

S'il y a trop de rigidité dans la gestion de la fonction publique, c'est que l'accent a été mis à tort sur le grade, c'est-à-dire sur l'appartenance d'un agent à un corps de fonctionnaires, plutôt que sur la fonction, c'est-à-dire sur le métier qu'une personne exerce. De ce fait, la souplesse que permet le statut n'est pas assez utilisée pour faire en sorte que chacun fasse bien son métier et que les administrations s'acquittent correctement de leur mission. Cela tient pour l'essentiel à l'excessive centralisation de la gestion des ressources humaines dans l'Etat. Toutes les grandes organisations ont compris que leur efficacité dépendait essentiellement de leur capacité à déconcentrer la responsabilité de mobiliser les hommes.

Mais, derrière des apparences unitaires, voire même égalitaires, le système statutaire a commencé de se diversifier. Les militaires, les magistrats, les policiers ont déjà un statut distinct de celui des autres fonctionnaires. Les régimes juridiques d'emploi se multiplient : fonctionnaires, contractuels (à durée déterminée ou indéterminée), contractuels titularisables (ou pas), occasionnels, saisonniers, vacataires. Le protocole de 1990 sur la rénovation de la grille de la fonction publique avait l'ambition de couvrir la plus grande partie des fonctionnaires de l'Etat mais son objectif n'a été que partiellement atteint : de nombreux plans spécifiques ont été mis en oeuvre parallèlement pour certaines catégories de fonctionnaires (enseignants, policiers, infirmières...).

Ainsi, le système statutaire évolue mais sans principe directeur, sans réelle réflexion d'ensemble sur l'évolution des responsabilités et des métiers de l'Etat qu'entraînent la décentralisation (secteur social, équipement), l'ouverture de certains services publics à la concurrence (télécommunications par exemple), la compétition des différents systèmes européens de fonction publique, ni sur la transformation des relations de l'administration et de ses usagers (si les buralistes sont habilités à vendre la vignette, les contribuables ne peuvent pas comprendre pourquoi, pour vingt-quatre heures de retard, ils seraient obligés d'aller au centre des impôts, au chef-lieu du département, alors qu'il existe une perception dans leur commune). Ce mouvement est sans doute irrésistible : il peut être bloqué, mais pas longtemps, subi, mais c'est dangereux et peu responsable. Il vaut donc mieux l'organiser.

Il est possible - dans le cadre du statut actuel, en utilisant mieux les instruments de souplesse qu'il contient et en créant quelques autres au besoin - de proposer aux fonctionnaires, et à leurs représentants un pacte social : plus de clarté dans les rémunérations, des possibilités accrues de mobilité, un développement des politiques sociales et de la formation, une meilleure utilisation des comités techniques paritaires et l'amélioration de la situation matérielle de certains agents, en contrepartie d'une plus grande individualisation des carrières, d'une meilleure prise en compte des résultats et du respect de règles déontologiques rigoureuses.

.../...

I - DONNER DE VRAIS POUVOIRS DE GESTION AUX RESPONSABLES DE L'ADMINISTRATION

Deux raisons commandent de réunir les responsabilités et les pouvoirs de gestion. Le bon sens d'abord : on n'est vraiment responsable que si l'on dispose des pouvoirs que requiert sa mission. Clarifier les responsabilités et l'organisation de l'Etat n'a de sens que pour pouvoir déconcentrer, jusqu'en bas de la chaîne hiérarchique, les marges de manoeuvre dont ont besoin, à tout niveau, ceux qui ont la charge d'encadrer une équipe. Le respect des hommes ensuite : les fonctionnaires, comme tous les autres hommes, ne peuvent être mobilisés que les yeux dans les yeux. Aucun responsable d'équipe, d'atelier, de bureau, d'agence, ne pourra rendre l'envie de bien faire à ceux qu'il a la responsabilité de diriger s'il ne dispose pas d'objectifs précis, des instruments qui permettent de reconnaître les torts et les mérites, et de temps. Tel était l'objectif principal des centres de responsabilité créés dans le cadre de la politique de renouveau du service public lancée en 1989. Mais il faut aller plus loin.

Chaque fonctionnaire, personnellement, doit être investi d'une mission, clairement définie, pour laquelle des moyens sont mis à sa disposition et dont il doit répondre. Cette règle d'organisation est le seul moyen de répondre aux causes de l'inertie, et parfois de l'inefficacité, administratives : la centralisation de la gestion, l'imprécision des fonctions de chacun, la désuétude des mécanismes de sanction, l'absence de reconnaissance des talents et des efforts, le trop grand nombre des contrôles mais l'insuffisance de l'évaluation.

Pour introduire *cette logique de résultat* dans les services publics, il faut améliorer les outils de gestion ; il faut aussi rendre possible leur utilisation.

1. AMELIORER LES OUTILS DE GESTION DU PERSONNEL

a) L'information personnelle et l'entretien individuel

Un mécanisme doit être instauré pour examiner une fois par an, la situation professionnelle de chaque agent. Il ne s'agit pas d'abord de juger mais d'aider chacun à donner le meilleur de lui-même, favorisant ainsi, et tout à la fois, sa propre satisfaction, celle de ses supérieurs et celle des usagers.

Un entretien individuel approfondi avec le supérieur hiérarchique direct permettrait d'examiner la réalisation des objectifs de l'année écoulée, de les ajuster pour arrêter ceux de l'année à venir, de négocier les moyens nécessaires (formation notamment). Il serait aussi l'occasion de réfléchir à la carrière de l'agent, à sa mobilité. Comme toutes les organisations performantes, l'Etat doit comprendre que la première responsabilité de sa hiérarchie consiste à mobiliser ses équipes.

.../...

b) Les nominations

Tout chef de service devrait être consulté avant l'affectation d'agents sous son autorité. Pour ses collaborateurs directs, il devrait avoir un droit de proposition.

c) Les différents éléments de la rémunération

Pour la plupart des fonctionnaires, il n'existe aujourd'hui qu'un lien extrêmement ténu entre leur métier, la manière dont ils l'exercent et la rémunération qu'ils perçoivent. L'essentiel de leur traitement dépend de leur avancement dans le corps auquel ils appartiennent. Pour mobiliser les fonctionnaires en vue d'un meilleur service public, il paraît indispensable de clarifier et de rendre plus transparent le système des rémunérations publiques.

A l'avenir, la rémunération des agents de l'Etat pourrait être constituée de trois éléments.

- Le traitement principal, correspondant au grade.

- Un complément indiciaire rémunérant la fonction quand, par rapport à la moyenne des agents du même grade, elle comporte une responsabilité importante, exige une technicité très grande ou impose des sujétions particulières (notamment en raison du lieu où travaille et où habite l'agent). Ce complément indiciaire serait mis en place par un développement de la nouvelle bonification indiciaire créée en 1990.

- Un complément indemnitaire rétribuant la performance individuelle de l'agent. Cette prime serait fixée par le supérieur hiérarchique direct de chaque agent, à l'intérieur d'une fourchette (un taux minimum et un taux maximum).

Les rémunérations complémentaires, actuellement caractérisées par une très grande confusion ⁽¹⁸⁾ représentent environ 20 % de la masse salariale principale. Elles seraient redéployées pour mettre en oeuvre cette recomposition des rémunérations.

d) L'individualisation des carrières

Le système actuel multiplie, en apparence, les possibilités de différenciation dans la carrière (réduction d'ancienneté pour la promotion d'échelon ; promotion de grade sélective ; promotion de corps au choix...). Dans la pratique, cette différenciation

¹⁸ Nul ne connaît le nombre des régimes indemnitaires et des primes. Selon une estimation de la direction générale de la fonction publique, il y en aurait plus de 3 000. La confusion sur leur nature est grande et la confidentialité, soigneusement gardée en cette matière, ne permet pas de la dissiper.

.../...

est faible (avec des variations toutefois d'une administration à l'autre). Elle est pourtant essentielle, tant pour l'équité (reconnaissance des qualités et des efforts de chacun) que pour l'efficacité (meilleure utilisation des talents dans l'intérêt du service rendu). Là aussi, les règles doivent coïncider avec la réalité.

Les réductions d'ancienneté pour la promotion d'échelon sont une source de lourdeur dans la gestion et leur résultat, pour les agents, est modeste. Elles devraient être intégrées dans la durée normale des échelons, sauf pour les corps dont l'essentiel de la carrière se déroule dans un seul grade. En revanche, la promotion de grade (la plupart des corps de fonctionnaires comportent trois grades) tiendrait compte à la fois de l'ancienneté et du mérite pour le passage du premier au deuxième grade, du mérite exclusivement, pour le passage du deuxième au troisième grade. Cette règle permettrait de mieux reconnaître les résultats obtenus par les agents, à la suite notamment d'efforts de qualification. Enfin la règle de gestion voulant qu'une promotion s'accompagne d'une mutation devrait être plus fréquemment appliquée.

e) La déontologie

Le renforcement des règles déontologiques doit concerner l'ensemble des fonctionnaires. En concertation avec les représentants des personnels, *une charte de la déontologie devrait être élaborée pour préciser les principes traditionnels ou nouveaux qui doivent guider le travail des agents de l'Etat.*

2. RENDRE POSSIBLE L'UTILISATION DE CES OUTILS

a) Déconcentrer les commissions administratives paritaires

Il n'est possible de déconcentrer véritablement la gestion du personnel que si les commissions administratives paritaires (CAP) peuvent être consultées plus souvent et plus vite (¹⁹). Composées par moitié de représentants de l'administration et de représentants élus des membres du corps, les CAP donnent un avis sur les promotions de grade, sur les sanctions disciplinaires importantes, sur les mouvements d'entrée dans le corps (tour extérieur, demande de détachement) ou de sortie hors du corps (mutations avec changement de résidence, demandes de mise en disponibilité). Le plus souvent, il n'existe qu'une seule CAP par corps de fonctionnaires ; elle ne se réunit qu'à Paris, généralement deux à trois fois par an.

¹⁹ Il existe - en principe - une CAP unique pour chaque corps de fonctionnaires.

.../...

Pour décider mieux (plus vite et plus près des hommes), le comité recommande d'amplifier le mouvement de création de CAP locales ayant des attributions similaires à celles de la CAP centrale. Il importe que chacune d'entre elles ait compétence sur un nombre de fonctionnaires tel que le principe d'égalité entre les membres d'un corps soit respecté d'une CAP à l'autre. Il conviendrait de créer à cet effet une CAP pour tous les corps dont les effectifs seraient de 50 au moins dans la circonscription concernée.

Enfin, en élargissant la notion de "résidence administrative" à la région, la mobilité des fonctionnaires serait facilitée.

b) Regrouper les statuts

La rigidité administrative tient pour une large part à l'existence de statuts trop nombreux et trop cloisonnés. On recense en effet plus de 1 700 statuts dans la seule fonction publique de l'Etat ⁽²⁰⁾ : statuts particuliers, statuts d'emplois, statuts spécifiques aux personnels de certains établissements publics. Cette pulvérisation ne correspond à aucun besoin et rend plus difficile la mobilité fonctionnelle. Elle alourdit considérablement la gestion des agents de l'Etat et freine sa déconcentration. Pour ne prendre qu'un exemple, les 42 agents (hors contractuels, vacataires et emplois de direction) de l'institut international d'administration publique relèvent de vingt statuts différents dont cinq ne comptent qu'un seul agent.

Le comité recommande donc de retenir l'objectif, ambitieux mais réalisable, de ramener en cinq ans le nombre des statuts à 300 environ. Cette réduction faciliterait grandement la création de CAP déconcentrées. Plusieurs méthodes peuvent être mises en oeuvre simultanément pour atteindre cet objectif.

- Rapprochement systématique des statuts similaires des différents ministères (par exemple ceux de la filière d'administration générale) ou des corps similaires d'administration centrale et de services déconcentrés.

- Simplification de la ligne hiérarchique. Dans chaque sous-filière professionnelle, elle pourrait être ramenée à trois ou quatre niveaux : par exemple un corps de catégorie C, un corps de catégorie B et deux corps de catégorie A ; ou deux corps de catégorie C, un corps de classement indiciaire intermédiaire et un corps de catégorie A.

- Rapprochement ou fusion de statuts correspondant à des métiers proches. Le ministère de la culture, par exemple, a fusionné en un corps unique de conservateurs du patrimoine, les conservateurs des musées, les conservateurs des archives, les conservateurs de l'inventaire et des fouilles archéologiques et les inspecteurs des monuments historiques qui relevaient précédemment de quatre corps distincts. Ce mouvement, déjà engagé dans de nombreuses administrations, doit être accéléré.

²⁰ Parmi ces 1 700 statuts, un millier environ sont encore "vivants". Les autres correspondent à des corps qui, en droit ou en fait, sont en voie d'extinction.

II - INTRODUIRE DANS L'ETAT LA GESTION PREVISIONNELLE DES EFFECTIFS

Les responsables administratifs pourront d'autant mieux gérer les équipes dont ils ont la charge qu'ils disposeront d'effectifs mieux adaptés à leurs missions, en nombre comme en qualification. En vigueur dans un nombre croissant de grandes organisations, la gestion prévisionnelle des effectifs requiert avant tout une connaissance aussi précise que possible des effectifs réels.

1. RECENSER LES EFFECTIFS DE L'ETAT

De quoi parle-t-on quand on dit "fonctionnaire" ? Entre la fonction publique, les administrations publiques, les différentes collectivités publiques, le secteur public, la confusion est générale. Il importe d'abord de la dissiper (cf. graphique et encadré ci-dessous).

Même en se limitant à la fonction publique de l'Etat, la connaissance précise des effectifs réels n'existe pas. Le chiffre de 2 100 000 personnes n'est qu'une estimation des effectifs en "équivalent temps-plein". Il n'existe pas de recensement régulier ni exhaustif des agents de l'Etat. Personne dans l'Etat ne peut répondre avec précision aux questions suivantes, pourtant simples et capitale pour une bonne gestion : combien l'Etat a-t-il de salariés ? Combien de fonctionnaires travaillent dans chaque région ou dans chaque département ? Comment sont-ils précisément répartis entre services centraux, établissements publics et services déconcentrés ? Quels sont les métiers, les fonctions, les filières professionnelles des fonctionnaires ? Selon la définition retenue, il existe une cinquantaine de réponses exactes à la question de savoir quels sont les effectifs d'un ministère.

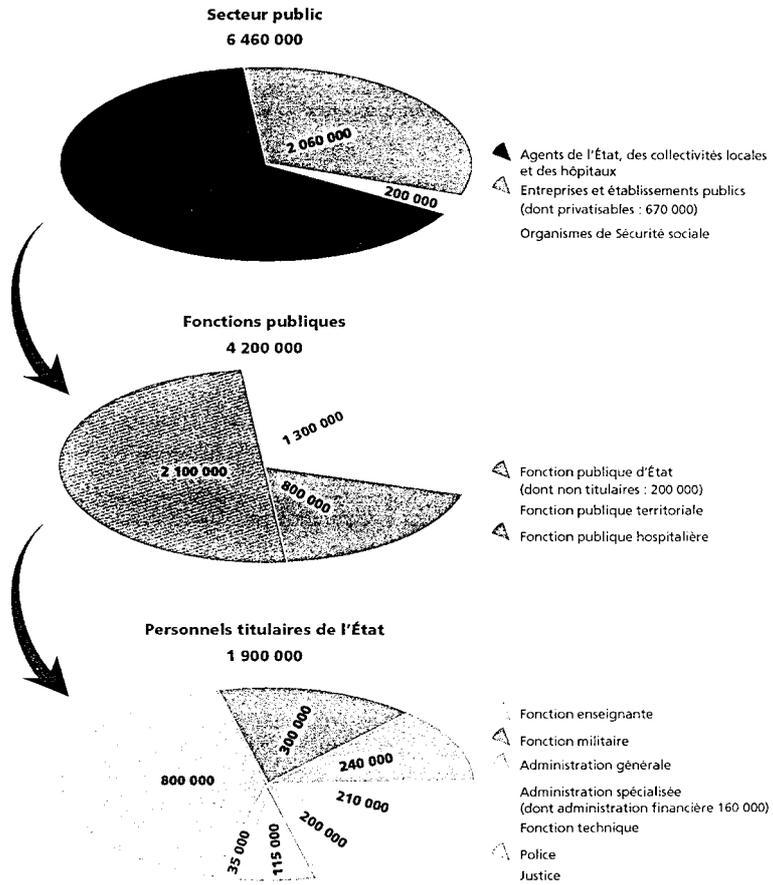
Cette incapacité de l'Etat à bien connaître ses effectifs doit être surmontée. Les dépenses de personnel (rémunérations directes et charges patronales) représentent en effet, depuis plusieurs années, près de 40 % du budget de l'Etat, soit 580 milliards de francs en 1993. Pour stabiliser en francs constants la masse salariale directe de l'Etat, ce que recommande le comité, la connaissance des effectifs réels revêt un aspect capital.

L'Etat doit s'assigner l'objectif de mettre en place, dans un délai de deux ans, un cadre d'analyse et une méthode de recensement lui permettant de connaître ses effectifs en permanence. La direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget devraient être chargées d'élaborer la méthodologie requise, en relation avec les ministères gestionnaires. Chaque administration devrait ensuite recenser ses agents d'une manière qui permette à la fois une meilleure gestion ministérielle et une consolidation précise des effectifs de l'Etat.

La cour des comptes devrait être chargée de vérifier le bon fonctionnement de ce dispositif dans le cadre du rapport sur l'exécution des lois de finances qu'année après année, elle soumet au parlement.

.../...

Effectifs du secteur public et des agents de l'État en 1992-1993



Les effectifs du secteur public

La notion la plus large est celle de salariés du secteur public. Elle correspond à 6 500 000 personnes environ, soit 25 % de la population active. Quatre catégories doivent être distinguées.

- *Les fonctionnaires stricto-sensu* soit 4 200 000 agents environ (en équivalent temps plein). Cette première catégorie se décompose en trois sous-ensembles :

- * *Les fonctionnaires de l'Etat*, soit environ 2 100 000 agents
(1 900 000 fonctionnaires titulaires et 300 000 contractuels)
- * *les fonctionnaires des collectivités locales* (environ 1 300 000 agents)
- * *la fonction publique hospitalière* (800 000 agents environ).

- *Les salariés des établissements publics* dont plus de la moitié des recettes provient d'une subvention de l'Etat (plus de 200 000 agents). Les agents des établissements publics administratifs ont en principe un statut de droit public ; les agents des établissements publics à caractère industriel et commercial ont un statut de droit privé et sont soumis au code du travail.

- *Les salariés des caisses de sécurité sociale*. Dans les caisses nationales et locales, les différents régimes emploient 200 000 personnes environ.

- *Les salariés des entreprises publiques* (cette dernière catégorie est amenée à se réduire sous l'effet du programme de privatisation, qu'elles aient le statut de société ou d'établissement public (1 740 000 personnes environ)(*). Parmi ces salariés, 1 290 000 ont un contrat de travail de droit privé, soumis au code du travail : ils travaillent dans des entreprises publiques concurrentielles (Renault, Crédit Lyonnais...) ou dans des entreprises de service public (SNCF, EDF, GDF...).

* 670 000 personnes travaillent dans les entreprises publiques concurrentielles figurant sur la liste des entreprises "privatisables".

2. ANTICIPER LES BESOINS À VENIR

Au-delà de la connaissance des effectifs, *l'amélioration de la gestion des ressources humaines de l'Etat impose d'engager une analyse prospective des besoins*. Sans analyse prévisionnelle, l'Etat ne pourra pas disposer quand il le faut et là où il faut des effectifs dont il a besoin pour accomplir correctement ses missions. Seule une démarche systématique et généralisée (définition des responsabilités, fixation d'objectifs à dix ans, évaluation des effectifs requis en tenant compte des gains de productivité prévisibles, répartition de ces effectifs par filières professionnelles et par métiers, détermination des recrutements nécessaires compte tenu des flux prévisibles de départ) peut permettre de programmer les politiques de recrutement et de formation initiale des fonctionnaires, mais aussi les actions de formation continue qui favorisent l'évolution des compétences et des qualifications.

.../...

Cette démarche ne peut être ni centralisée ni complètement déconcentrée. Elle doit être conduite de manière à pouvoir prendre en considération la logique propre de chaque filière professionnelle.

En première analyse, il est possible de répartir les 1 900 000 agents titulaires de l'Etat en sept filières professionnelles.

Filières professionnelles	Effectifs	Pourcentage	% cumulé
Justice	35 000	1,8 %	1,8
Fonction militaire	300 000	15,8 %	17,6
Police	115 000	6,1 %	23,7
Administration spécialisée (*)	210 000	11,1 %	34,8
Administration générale	240 000	12,6 %	47,4
Fonction enseignante	800 000	42,1 %	89,5
Fonction technique (**)	200 000	10,5 %	100,0
TOTAL	1 900 000	100,0 %	100,0 %
(*) dont 160 000 pour l'administration financière et fiscale			
(**) ingénieurs, techniciens, ouvriers professionnels et personnels de service.			

Les effectifs de ces filières varient selon des évolutions propres. Ainsi le nombre de militaires dépend étroitement des choix que fait le pays pour assurer sa défense, notamment du format des armées et de la nature du service national. Les effectifs policiers dépendent à la fois du degré de sécurité dont la collectivité souhaite bénéficier et des règles d'emplois de ces agents. Le nombre des agents travaillant dans les autres fonctions régaliennes (justice, services fiscaux) est en partie lié à l'organisation des services. Les effectifs de l'administration générale sont déterminés par les effectifs des autres filières (que leur métier est de soutenir) et par l'introduction des nouvelles techniques de travail. Les effectifs enseignants sont liés au nombre des élèves (ou des étudiants) et à l'organisation pédagogique. Les effectifs des fonctions techniques, fortement concernés par la décentralisation, peuvent évoluer sous l'effet d'une sous-traitance accrue.

Il est donc souhaitable de retenir une analyse interministérielle des grandes filières professionnelles de l'administration pour prévoir l'évolution de ses effectifs. Si cette démarche était adoptée, la politique des effectifs de la fonction publique pourrait s'appuyer sur de vrais instruments de prévision, et donc ne plus se limiter, comme c'est encore trop souvent le cas, à l'affichage de taux globaux de croissance ou de décroissance (qui ne sont fondés sur rien) ou à la simple addition des revendications de chaque ministère.

.../...

III - PLACER LES CITOYENS AU COEUR DE L'ADMINISTRATION

Les recommandations de ces deux derniers chapitres ont pour objet principal de rappeler le sens premier du service public : le service des citoyens. Alors que beaucoup de services utiles à la vie courante sont devenus extraordinairement accessibles et faciles à employer (faire ses courses ou réserver une place d'avion par minitel, transférer sa ligne de téléphone...), les horaires d'ouverture, la multiplication des démarches et des justificatifs, la complexité des procédures, l'accueil aussi parfois, sont ceux d'un autre monde dès qu'il s'agit d'établir une carte grise, de demander l'aide judiciaire ou l'attribution d'une bourse, ou simplement de payer ses impôts.

Pourquoi cette situation malgré les déclarations et les efforts de tous les gouvernements ?

A l'évidence, l'administration se préoccupe trop peu de satisfaire les usagers. La pratique (courante) d'affecter dans les services d'accueil les agents "à problèmes" en est un symptôme. Les retards pris en France en matière de connaissance des besoins du public et de définition d'indicateurs de la qualité du service en sont un autre. On ne juge presque jamais les responsables de l'administration sur les délais de réponse, les temps d'attente au guichet, les heures d'ouverture, les délais de paiement ou les conditions d'accueil.

En vérité, l'administration paraît plus tournée vers ses agents que vers les usagers. De nombreux textes reconnaissent une place privilégiée aux syndicats de fonctionnaires, ce qui institue, dans certaines parties de l'Etat, une véritable cogestion. Les usagers, en revanche, ne bénéficient d'aucun statut qui leur assure une représentation, des moyens, une participation à la décision administrative. Le plus souvent, les choix quotidiens privilégient donc les besoins internes de l'administration et de ses agents. C'est ce qu'illustrent, pour ne prendre qu'un seul exemple, les solutions apportées au débat permanent sur les rythmes scolaires.

La qualité du service doit devenir un critère essentiel de la gestion publique.
Il faut pour cela que chaque administration mesure régulièrement le coût et la qualité de ses services ainsi que les attentes et la satisfaction des usagers (ce qui est loin d'être le cas partout actuellement). Sur ce fondement, des objectifs précis et chiffrés seraient alors donnés à tous les niveaux des administrations (délais de réponse aux demandes, durées d'ouverture des bureaux, rythme de traitement des réclamations). Pour encourager ce mouvement, les corps d'inspection ministériels pourraient être chargés de veiller à l'existence et à l'utilisation de ces indicateurs. De manière générale, leurs contrôles sur les services devraient accorder une attention beaucoup plus grande qu'aujourd'hui au respect des droits et à la qualité du service.

.../...

La désignation d'un ministre délégué auprès du premier ministre, chargé du service public, serait un signe symbolique et politique de la volonté de l'Etat de se rapprocher des gens. Ce ministre aurait la charge de la fonction publique et de la qualité des services rendus aux citoyens, c'est-à-dire des deux dimensions du "service public".

Les nombreux organismes travaillant actuellement à la communication avec les citoyens ⁽²¹⁾ pourraient être regroupés en une direction générale. Comme la direction générale de la fonction publique, cette direction serait placée sous l'autorité du ministre chargé du service public. Elle définirait les grandes orientations de la politique de communication de l'Etat avec les citoyens et animerait les services d'information et de communication des différentes administrations.

Enfin, la communication avec les citoyens devrait être introduite, à un niveau hiérarchique élevé, dans toute structure administrative, quelle que soit sa taille ou sa localisation. Cette obligation concernerait aussi bien les états-majors des directions parisiennes que les directions territoriales et les cent mille implantations de proximité : commissariats de police, collèges, perceptions... Selon les cas, c'est une direction entière, un bureau ou le temps partiel d'une personne qui sont nécessaires. Mais la mission, indispensable, est partout la même : veiller à la qualité de l'accueil, connaître les usagers et leurs besoins, être leur avocat chaque fois qu'est prise une décision ayant des conséquences pour eux, lutter pour la simplification, veiller à ce que les réclamations soient traitées.

²¹ Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (CERFA), commission pour la simplification des formalités incombant aux entreprises (COSIFORM), service d'information et de diffusion (SID), centre interministériel des renseignements administratifs (CIRA). La documentation française deviendrait un établissement public.

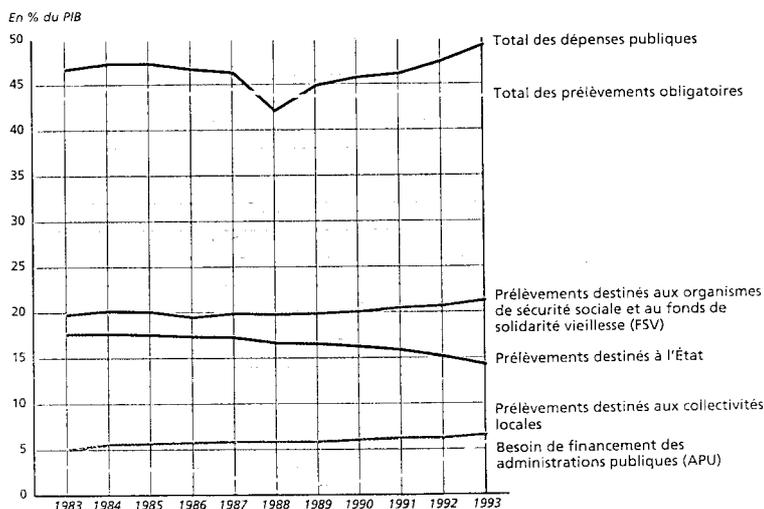
.../...

CHAPITRE VII MAITRISER LA DEPENSE PUBLIQUE

Après plusieurs décennies de croissance régulière, la part des prélèvements obligatoires dans le produit intérieur brut de la France semble s'être stabilisée depuis une dizaine d'années : 44,4 % en 1993 contre 43,6 % en 1983.

Mais cette accalmie est doublement trompeuse. D'abord, parce qu'elle ne concerne que l'un des acteurs : seul l'Etat s'est assagi, avec une part revenant de 17,7 % à 14,2 %. Pendant ce temps la part de l'union européenne progressait de 50 % (de 0,8 % à 1,2 %), celle des collectivités locales de 35 % (de 5,1 % à 6,9 %) et celle de la sécurité sociale de 10 % (de 19,8 % à 21,8 %). Ensuite, parce que le ralentissement des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire des recettes, ne s'est pas accompagné de celui des dépenses. Cet écart a créé un déficit massif, qui est passé de 1 % du produit intérieur brut il y a quinze ans à plus de 5 % aujourd'hui. Si bien qu'en fait, pendant ces dix dernières années, la dépense publique a continué à progresser à un rythme voisin de celui des décennies précédentes. Principale différence, elle est de plus en plus financée par la dette, ce qui obère l'avenir (cf. graphique ci-dessous).

Dépenses publiques et prélèvements obligatoires rapportés au produit intérieur brut total (en %)



La stabilisation puis la réduction de la dette publique devient aujourd'hui d'autant plus nécessaire que la France aura à affronter à partir de 2005 les conséquences sur le système de retraite du vieillissement de la population. A cette échéance les actifs ne pourraient pas supporter à la fois les intérêts d'une dette non maîtrisée et l'accroissement des charges de retraite.

Sans doute la responsabilité de cette situation est-elle partagée. Prompts à protester contre la hausse des impôts, les citoyens réclament aussi le maintien de "droits acquis" coûteux. Les élus locaux comme les responsables européens veulent, quant à eux, affirmer par leurs dépenses leurs prérogatives nouvelles. Mais en définitive, c'est tout de même bien l'Etat qui est jugé responsable puisqu'il laisse faire.

Dans une telle situation, réformer devient plus difficile : il faut changer les habitudes sans disposer de l'aisance financière qui permettrait de faire passer le changement. Tout au contraire, la charge de la dette et les engagements pris qui pèsent sur les budgets à venir sont tels que notre pays doit tout entreprendre pour résorber les déficits, puis réduire les prélèvements obligatoires, conformément aux objectifs fixés par la loi quinquennale sur les finances publiques.

Maîtriser la dépense publique n'est certes pas une ambition nouvelle. Mais il est aujourd'hui impératif d'y parvenir. Chaque ministre, chaque fonctionnaire, chaque élu, chaque citoyen doit se fixer cette priorité, et il faudra profiter de la reprise de la croissance pour faire comprendre que, loin de donner les moyens de nouvelles dépenses, elle crée les conditions permettant d'en réduire le poids dans l'économie, puisque le pays aura moins besoin de soutien conjoncturel et que certaines dépenses sociales (RMI, indemnisation du chômage) seront stabilisées.

Pour faciliter cette transformation, le comité préconise deux orientations dans le domaine des finances publiques :

- développer la responsabilité budgétaire,
- moderniser le cadre et les services financiers de l'Etat.

I - DEVELOPPER LA RESPONSABILITE BUDGETAIRE

Il faut sortir d'un système dans lequel seuls le ministre du budget et les 250 fonctionnaires de la direction du budget sont jugés sur leur capacité à contenir les dépenses, tous les autres l'étant au contraire sur leurs talents à obtenir des crédits supplémentaires. Pour y parvenir, le comité formule cinq suggestions, au-delà de la réorganisation de l'examen parlementaire du budget, déjà mentionné.

.../...

1. DEFINIR SOLIDAIEMENT LES PRIORITES ..

Dès le début de la procédure budgétaire, l'ensemble du gouvernement définirait et prendrait donc en charge politiquement la marge de manoeuvre budgétaire annuelle et sa répartition entre les différents secteurs de dépenses. A cette fin, serait mis à la disposition des ministres l'ensemble des informations du dossier de "perspectives budgétaires".

Cette phase initiale doit notamment avoir pour objet de repousser toute mesure pouvant conduire à la réduction de la marge de manoeuvre budgétaire de l'Etat.

2. AMELIORER LA PREVISION ET LA PROGRAMMATION DES DEPENSES

Face au besoin évident de s'adapter à la conjoncture, l'Etat a développé des techniques d'annulation de crédits en cours d'année. Cette méthode, peu respectueuse du vote du parlement et facteur important de désorganisation et de démotivation pour les administrations, doit être abandonnée. Il faut lui substituer celle, utilisée dans les années 1970, du fonds d'action conjoncturelle, dont le montant est fixé dans la loi de finances et qui est débloqué, en tout ou partie, ou pas, selon la conjoncture, en cours d'année.

Le comité recommande, par ailleurs, que les techniques de programmation pluriannuelle des dépenses puissent porter aussi sur les crédits de fonctionnement.

Enfin toute décision publique (notamment les lois et décrets) devrait être accompagnée d'un rapport rendu public évaluant, sur une base pluriannuelle, les coûts directs et indirects de sa mise en oeuvre pour les finances publiques d'une part, pour l'économie du pays d'autre part.

3. RENDRE CHAQUE MINISTRE RESPONSABLE DE SON BUDGET

Dans l'enveloppe de progression ou de réduction arrêtée collectivement par grandes catégories de dépenses pour son ministère, chaque ministre établirait librement son budget dans le respect des orientations arrêtées par le gouvernement. Le ministre du budget aurait à l'approuver en vérifiant sa conformité à ces orientations, en particulier en matière de fonction publique, et en s'assurant qu'il ne comporte pas de sous-évaluation conduisant à dépasser en exécution l'enveloppe prévue. En cas de dérapage au niveau de l'exécution, chaque ministre devrait le compenser, selon son choix, afin de respecter l'enveloppe prévue.

L'instauration d'une programmation glissante sur trois ans du budget de chaque ministère est l'instrument indispensable de mise en oeuvre de cette proposition :

.../...

à la fois pour mesurer les marges de manoeuvre réelles et pour vérifier que le respect par chaque ministre de son enveloppe ne se traduit pas par un report de charges sur l'avenir.

4. ENCOURAGER LES GESTIONNAIRES AUX ECONOMIES

On peut penser que chaque ministre cherchera plus activement des économies s'il peut les utiliser ailleurs dans le cadre de la responsabilité budgétaire qui lui serait ainsi donnée. Mais ce n'est pas suffisant.

Il faut aussi

- donner à chaque unité les moyens de connaître ses coûts et de pouvoir les comparer ; cette tâche devrait être une des priorités de la direction de la comptabilité publique pour les années à venir ;

- inciter chaque gestionnaire à faire des économies, en lui laissant une totale liberté de gestion en matière de frais de fonctionnement et une plus grande liberté en matière de frais de personnel, en lui permettant enfin d'affecter à des investissements ou à des reports sur l'année suivante des économies qu'il aurait réalisées.

5. CONTENIR LES DEPENSES DES AUTRES ACTEURS PUBLICS

Pour résorber le déficit budgétaire (impératif monétaire) et réduire les prélèvements (impératifs de compétitivité), l'Etat doit mieux contrôler le niveau des dépenses des autres acteurs publics (cf. graphique ci-contre).

S'agissant des dépenses sociales, les mécanismes de régulation doivent conduire à ajuster les dépenses au niveau des taux actuels de prélèvement : c'est l'objet du budget social qui devrait être soumis au vote du parlement et des propositions faites par le comité en vue de maîtriser les dépenses de santé.

S'agissant des collectivités locales, l'Etat doit engager la réforme de la fiscalité locale dont les bases ne sont plus adaptées au montant des ressources nécessaires à l'exercice des actuelles responsabilités de ces collectivités. Cette réforme doit permettre de réduire sensiblement les dotations actuellement allouées à ces collectivités par l'Etat, et de les moduler en fonction de leur situation. La dotation serait d'autant plus forte que le potentiel fiscal de la collectivité est faible au regard de ses besoins (appréciés au travers de paramètres comme sa population, la longueur de sa voirie...) et qu'elle fait par ailleurs des efforts pour maîtriser l'évolution de ses dépenses.

.../...

II - MODERNISER LE CADRE ET LES SERVICES FINANCIERS DE L'ETAT

Pas plus qu'une autre, l'administration des finances ne doit être tenue à l'écart de la modernisation de l'Etat. Même si les impôts sont établis et recouvrés, les comptes tenus et les dépenses payées dans des conditions satisfaisantes, cette administration doit préparer sa propre évolution et faciliter la modernisation de l'Etat en adaptant les règles budgétaires et comptables.

1. BANALISER LES REGLES BUDGETAIRES ET COMPTABLES

Les comptes de l'Etat et des administrations sont encore trop rudimentaires : les amortissements, les provisions, les charges payées d'avance ou à payer n'apparaissent pas. La vérité et la clarté n'y trouvent pas leur compte.

Il est proposé de rapprocher les règles de la comptabilité publique de celles de la comptabilité générale. Sur deux points au moins, cette mesure d'apparence technique modifierait le comportement des administrations :

- l'introduction d'amortissements permettrait de mieux assurer le renouvellement des équipements et de choisir plus clairement entre location, crédit bail et propriété ; il n'y aurait pas besoin d'engager 500 millions de francs pour rénover le centre Pompidou si chaque année des dotations aux amortissements avaient permis son entretien régulier ;

- l'obligation de comptabiliser les charges à payer et de provisionner les engagements éclairerait utilement certaines décisions.

2. RENOVER LE CONTRÔLE BUDGETAIRE ET FINANCIER

Paralysant pour les petites choses, ce contrôle se révèle trop souvent impuissant à empêcher les grandes erreurs. A court terme il est ainsi proposé d'alléger le contrôle financier central qui ne porterait plus que sur les principales décisions, soit 10 % environ de celles actuellement contrôlées et d'autoriser les reports automatiques et les rétablissements de crédits de fonctionnement. A moyen terme, une compétence nouvelle en matière d'audit et d'évaluation devrait être développée chez les comptables publics pour rendre possible le passage à un contrôle *a posteriori*. Enfin, à long terme, l'objectif est d'aller vers une certification des comptes des ordonnateurs publics et des collectivités de même nature que dans une entreprise et emportant les mêmes conséquences (publication, refus d'approbation, poursuites).

.../...

3. POURSUIVRE LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION DES FINANCES

Les ministères de l'économie et du budget ont engagé depuis 1989 des actions visant à améliorer l'organisation des services, leur fonctionnement et leur gestion. Ainsi la réduction des effectifs des services centraux, les opérations de regroupement immobilier, au niveau local, la reprise des discussions autour du statut commun de la catégorie C, le développement de la mobilité des cadres entre les différentes directions, l'amélioration des liaisons informatiques entre les services d'assiette et de recouvrement, la simplification de la ligne hiérarchique entre l'administration centrale et les services de base (centre des impôts, perception...) et la déconcentration des ressources et des moyens à ce niveau, sont autant de mesures devant être mises en oeuvre au cours des deux prochaines années.

A terme, il faut aller plus loin : près de deux cents ans après la mise en place de l'organisation actuelle ⁽²²⁾, une majorité de citoyens demeure incapable de comprendre la différence entre le percepteur et l'inspecteur des impôts. Et aucune explication rationnelle ne permet d'expliquer pourquoi Elf doit payer ses taxes sur les carburants à la recette des douanes, sa TVA à la recette des impôts et sa taxe professionnelle à la perception, sans parler des différents guichets de paiement des charges liées aux salaires.

Le regroupement des réseaux de recouvrement s'imposera un jour. Le développement de nouveaux modes de perception des impôts ⁽²³⁾ conduira en effet à un allègement très sensible de la charge de travail, ce qui rendra sans objet l'existence de plusieurs réseaux de recouvrement. Il faut se préparer à cette évolution.

Enfin, dans le contexte de la séparation entre ministère de l'économie et ministère du budget, il paraît souhaitable de maintenir des services communs aux deux ministères notamment la direction du personnel et des services généraux et le comité technique paritaire ministériel.

4. DEFINIR ET METTRE EN OEUVRE UNE VERITABLE POLITIQUE DE GESTION DU PATRIMOINE DE L'ETAT

Le fonctionnement de l'Etat immobilise un patrimoine physique considérable (immobilier, véhicules administratifs, parc informatique). L'administration doit avoir une véritable politique pour gérer ce patrimoine mobilier et immobilier. A cet effet, il convient *de créer au ministère du budget, une direction des politiques immobilières et*

²² Actuellement le recouvrement des recettes de l'Etat est confié, selon leur nature, à trois réseaux de comptables publics distincts couvrant chacun tout le territoire.

²³ Le développement du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu initié pour certains revenus de capitaux et la cotisation sociale généralisée, le virement direct par les entreprises à la banque de France de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle, le développement de la mensualisation du paiement des impôts et du titre universel de paiement.

.../...

informatiques de l'Etat, reprenant les attributions du service des domaines et du secrétariat général du comité interministériel de l'informatique et de la bureautique dans l'administration.

L'Etat doit abandonner sa prétention à gérer seul le développement et la maintenance de ses systèmes informatiques. Cet enjeu est particulièrement important, alors que se profilent de nouveaux défis technologiques dont l'apport à la modernisation pourrait être décisif.

Il convient par ailleurs de mettre fin aux monopoles concernant l'acquisition et la revente des véhicules administratifs et d'externaliser la fonction de gestion et d'entretien du parc automobile des administrations. Cette règle de bon-sens suivie par la plupart des entreprises, publiques ou privées, comporte de multiples avantages : souplesse de gestion et réduction des coûts notamment.

En matière immobilière enfin, l'Etat doit veiller à valoriser son patrimoine et à en assurer une gestion optimale.

CONCLUSION

Qu'elles portent sur les responsabilités de l'Etat ou son organisation, les recommandations de la mission ne pourront être mises en oeuvre sans une volonté politique durable au sommet de l'Etat, la mobilisation de tous les fonctionnaires et une compréhension active des citoyens.

C'est pourquoi le comité s'est efforcé de les formuler dans des termes qui puissent susciter le débat sinon toujours l'adhésion, être compris sinon toujours approuvés. Au fil des mois, il s'est convaincu qu'il ne pourrait faire oeuvre utile qu'en parvenant à être lui-même un *pédagogue actif de la réforme*, en révélant les constats les plus évidents d'inadaptation de l'Etat, en expliquant le sens et la portée de propositions inspirées par le souci de répondre aux enjeux les plus décisifs pour l'avenir du pays.

La diversité de ses membres a entraîné la mission sur cette voie exigeante. Si la confrontation des opinions a permis de mieux éclairer les enjeux, la délibération collégiale a contraint chacun à faire preuve de persévérance et d'imagination pour convaincre et -plus encore- de sagesse pour dégager des solutions susceptibles de recueillir l'accord le plus large.

Le comité est conscient qu'il n'a pas pu aller toujours aussi loin qu'il l'aurait souhaité en raison de la complexité des problèmes à traiter et de la brièveté du délai imparti. C'est pourquoi il réaffirme la nécessité d'un débat public approfondi si des réformes devaient être entreprises et mises en oeuvre.

Pendant six mois, tous les membres de la mission se sont sentis tenus par la noblesse de la tâche qui leur était confiée. Réfléchir aux responsabilités et à l'organisation de l'Etat, gardien du bien commun, impose à ceux qui en sont chargés la prudence et le respect, le respect des fondations et des traditions qui, au cours des siècles, ont forgé notre Etat. Pour le présent et pour notre avenir, il nous faut sans cesse redécouvrir la force que nous donne notre passé commun et l'importance de notre cohésion.

ANNEXES

A N N E X E 1

Lettre de mission du premier ministre

Le Premier Ministre

Paris, le 8 novembre 1961

479/93/SG

LE PREMIER MINISTRE

à

Monsieur Jean PICQ
Conseiller-Maitre à la Cour des Comptes

L'amélioration de l'efficacité de l'Etat constitue l'un des objectifs prioritaires du Gouvernement. Dans ce cadre, il apparaît indispensable de mieux définir les responsabilités de l'Etat et de procéder à l'allègement ainsi qu'à la modernisation de ses structures.

Il est clair en effet que l'organisation de l'Etat ne répond pas toujours à l'attente des Français et aux exigences du monde actuel. Les Français, tout en critiquant le niveau des prélèvements obligatoires et l'impuissance de l'Etat à répondre à certains enjeux, ressentent pourtant la nécessité d'un Etat qui exerce ses responsabilités. Celles-ci concernent notamment les moyens d'assurer l'harmonie du territoire, la lutte contre le chômage et les grands fléaux sociaux, la formation des hommes, le soutien et la régulation de l'activité économique, ainsi que la sécurité de la France et des Français et la défense des intérêts français en Europe et dans le monde.

La mission qui vous est confiée a donc pour objectif de conduire une réflexion sur les responsabilités que doit exercer l'Etat et de proposer les voies et moyens d'assurer une meilleure adéquation des structures des administrations centrales et des services extérieurs à leurs missions. Il s'agit aussi de veiller au meilleur emploi des fonds publics ainsi qu'à une allocation optimale des ressources budgétaires.

A cet effet, vous procéderez à l'audition des Ministres et de leurs directeurs ainsi qu'à celle de tous les responsables de la vie économique et sociale susceptibles de contribuer à une redéfinition des missions de l'Etat et de faire des propositions sur l'aménagement de ses structures et l'allocation de ses moyens financiers et humains.

Vous présiderez un comité de personnalités qualifiées par leur expérience administrative concrète et soucieuses de participer à la nécessaire réforme de l'Etat. Vous pourrez faire appel en tant que de besoin à l'appui de rapporteurs choisis dans les corps d'inspection interministériels des Finances, de l'Administration et des Affaires sociales ainsi qu'au Conseil d'Etat et à la Cour des Comptes.

.../...

Vous procéderez à une évaluation des structures et des moyens actuels correspondant aux missions principales de l'Etat en identifiant les insuffisances ou les dysfonctionnements, en vous interrogeant sur leur coût et les voies possibles de regroupement et d'allègement. Vous devrez procéder aussi à un examen attentif de l'évolution des administrations centrales au regard de la construction européenne et de la décentralisation. Vous proposerez la suppression des structures para-administratives qui se sont multipliées et qui ont parfois perdu leur raison d'être. Une attention particulière devra être portée sur les moyens de coordination interministérielle qui se sont développés sans que leur pertinence et leur efficacité dans la durée soit toujours établie et vous vous attacherez à définir les procédures de coordination interministérielle susceptibles d'assurer l'efficacité des actions de l'Etat.

Je souhaite que vous puissiez me présenter le 30 avril 1994 un rapport d'orientation et de propositions assorti d'un calendrier et des modalités de mise en oeuvre.

La brièveté du délai qui vous est imparti requiert l'utilisation des travaux existants réalisés tant par les administrations elles-mêmes que par les corps de contrôle.



Edouard BALLADUR

A N N E X E 2

Discours du premier ministre lors de l'installation du comité
(12 novembre 1993)

Mesdames et Messieurs,

Depuis de nombreuses années, l'organisation des structures administratives, s'est caractérisée par la multiplication des fonctions et des organes. Chaque réforme complique, ajoute, superpose les structures.

Il en résulte une véritable crise de nos institutions administratives qui se traduit par une inefficacité toujours plus grande, une complexité accrue et une coupure entre les administrations et les citoyens de plus en plus nettes.

Ainsi, l'Etat est-il affaibli, aussi bien par l'inadaptation de son organisation et de ses procédures que par l'insuffisance de l'effort qui est conduit pour la qualité de sa gestion.

Enfin, certaines interventions de l'Etat sont concurrencées par le développement concomitant des attributions relevant de l'échelon européen et des collectivités locales.

Face à cette défiance qui touche parfois l'intervention de l'Etat, deux écueils doivent cependant être évités : il faut d'abord écarter l'analyse selon laquelle quelques réformes ponctuelles pourraient remédier à cette crise de l'Etat. Mais il apparaît également clairement qu'il est impossible que la France puisse, comme d'autres pays, s'accommoder d'un Etat incapable de faire face à la diversité de ses missions.

Soyons conscients que la France n'achèvera pas sa modernisation économique et sociale sans que l'Etat lui-même ne soit profondément rénové.

Nos concitoyens, tout en critiquant le niveau des prélèvements obligatoires et la lourdeur de l'administration, ressentent en même temps la nécessité d'un Etat qui exerce clairement ses responsabilités.

Les Français souhaitent d'abord que l'action de l'Etat soit plus lisible et mieux organisée et que les conditions dans lesquelles les décisions sont instruites et prises soient plus clairement établies. Ils souhaitent également que les responsabilités de ceux qui servent l'Etat soient mieux définies et que les méthodes de travail de l'administration se modernisent.

A cette fin, il faut définir un projet d'ensemble pour rebâtir l'organisation de l'Etat autour de ses missions essentielles. Compte tenu des effets de la construction européenne et de la décentralisation, cette démarche doit conduire à proposer des regroupements et allègements de structures nécessaires pour accroître l'efficacité de l'Etat. Elle doit également conduire à imaginer des procédures de travail interministérielles répondant de manière plus efficace aux besoins nouveaux qui

.../...

apparaissent. La politique de la ville est un bon exemple des difficultés d'adaptation que peut rencontrer l'Etat face à une mission nouvelle. Cette démarche doit enfin se traduire par la révision des conditions d'allocation des hommes et des crédits pour en assurer le meilleur emploi.

Pour éclairer le gouvernement sur cet enjeu, essentiel pour la nation, j'ai demandé à M. Jean PICQ, conseiller-maître à la Cour des comptes, de présider une mission de réflexion et de proposition sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat. Cette mission est constituée de personnalités qualifiées par leur expérience du service public : M. Yves BARBE, inspecteur général des finances, directeur général adjoint de PSA, Hubert BLANC, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Michel BON, directeur général de l'ANPE, Alain CARPENTIER, professeur agrégé de médecine, Marie-Claude OURY-GATELMAND, recteur d'académie, Michel PINAULT, conseiller d'Etat, directeur des affaires juridiques et fiscales de l'UAP, qui seront assistés de deux représentants des ministères du Budget et de la Fonction Publique. Le rapporteur général de la mission sera Jean-Ludovic SILICANI, maître des requêtes au Conseil d'Etat.

Les hommes et les femmes qui composent cette mission ont, par la variété de leurs expériences personnelles et professionnelles, les compétences nécessaires pour mener le travail que je leur confie.

Jean PICQ qui coordonne leurs travaux a conduit, avec succès, à la demande du Ministre des Affaires étrangères, Alain JUPPE, un travail de réflexion et de propositions sur la modernisation du ministère des Affaires étrangères. C'est la principale raison pour laquelle je lui ai confié cette nouvelle mission.

La mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat devra répondre à trois questions : que doit, en priorité, faire l'Etat ? Comment doit-il le faire pour être plus efficace, c'est-à-dire avec quelle organisation ? Et de quels moyens doit-il disposer pour optimiser la gestion des deniers publics ?

Pour arrêter ses conclusions et recommandations, le comité procèdera en trois étapes :

- dans un premier temps, il mènera des auditions conçues dans le souci d'éclairer, notamment par des exemples étrangers, les huit missions stratégiques de l'Etat : la sécurité et la justice, la protection des intérêts français dans le monde, la défense nationale, la gestion des finances publiques, l'harmonie du territoire, la cohésion sociale, la formation et la culture des hommes ainsi que le soutien et la régulation des activités économiques.

- Dans un second temps, il analysera les nouvelles méthodes de gestion publique en entendant les rapports d'experts de l'administration, de l'entreprise ou de cabinets d'audit et de conseil : pilotage et évaluation des politiques publiques, instruments comptables et financiers, gestion des ressources humaines...

.../...

- Dans un troisième et dernier temps, il élaborera sur la base des analyses ainsi réalisées des propositions de regroupements, allègements et suppression de structures redondantes ou devenues inutiles. Ces propositions devront également dégager les moyens d'améliorer la coordination des politiques publiques notamment interministérielles.

La mission s'appuiera évidemment sur les importants travaux déjà organisés ou engagés, au niveau interministériel et dans chaque ministère. Il s'agit notamment des travaux conduits pour préparer un schéma directeur de réorganisation et de déconcentration des services administratifs. Ces schémas directeurs seront portés à la connaissance de la mission avant qu'elle n'élabore ses propres conclusions.

Les principales orientations que je souhaite donner à cette entreprise de rénovation de l'Etat visent à le rendre plus simple pour ses responsables, ses agents et ses usagers, plus efficace pour ceux qu'il doit servir, plus clair dans son fonctionnement et dans ses procédures de décision. Telles sont les priorités que nous devons assigner au travail collectif qui se trouve aujourd'hui engagé.

J'ai conscience que le travail qui est demandé, à vous-même et à vos services, viendra s'ajouter à celui que vous menez pour la préparation et la mise en oeuvre des politiques dont vous êtes responsables. Mais soyons persuadés qu'il s'agit d'une nécessité : l'Etat doit se réformer profondément pour répondre aux exigences de la nation dans un monde en plein bouleversement et constituer l'instrument efficace de la mise en oeuvre des politiques voulues par le pays. Trop d'erreurs ou d'incompréhensions sont nées, au cours des dernières années, de la confusion des responsabilités et de l'inadaptation de l'organisation et des moyens des services de l'Etat.

Je vous adresserai prochainement le calendrier et la méthode de travail de cette mission. Je souhaite, en effet, disposer de ses recommandations pour la fin du mois d'avril prochain. Une réunion des membres du gouvernement pourrait alors examiner les suites qu'il conviendrait de donner aux propositions faites.

Je ne doute pas que chacun d'entre vous apporte au succès de cette mission, à laquelle j'attache un intérêt tout particulier, une contribution importante.

A N N E X E 3
Programme de travail du comité

**Programme des réunions du Comité
sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat**

- Séance du 5 novembre : ouverture des travaux du Comité.
- Séance du 12 novembre : installation du comité par le Premier ministre à l'hôtel Matignon en présence des membres du gouvernement.
- Séance du 19 novembre
Auditions de : M. Jean-Claude TRICHET, gouverneur de la Banque de France, ancien directeur du Trésor
M. Daniel BOUTON, ancien directeur du budget
M. Robert LION, ancien directeur de cabinet de M. Pierre MAUROY, Premier ministre, ancien directeur général de la Caisse des dépôts et consignations
M. Yves COUSQUER, Président de la Poste.
- Séance du 26 novembre
Auditions de : M. Maurice ULRICH, conseiller d'Etat honoraire, ancien directeur de cabinet de M. Jacques CHIRAC, Premier ministre
M. Louis SCHWEITZER, Président de la régie Renault, ancien directeur de cabinet de M. Laurent FABIUS, Premier ministre
M. Jean-Paul HUCHON, ancien directeur de cabinet de M. Michel ROCARD, Premier ministre
M. Renaud DENOLX DE SAINT MARC, Secrétaire général du gouvernement.
- Séance du 3 décembre
Auditions de : M. Paul RICOEUR, philosophe
M. René LENOIR, ancien ministre.
- Séance du 10 décembre
Auditions de : M. Yvon BOURGES, ancien ministre, Président du conseil régional de Bretagne
M. André SANTINI, ancien ministre, Député-Maire d'Issy-les-Moulineaux
M. Jean-Christophe RUFIN, ancien responsable de Médecins sans frontières.
- Séance du 17 décembre
Auditions de : M. Yves CANNAC, président de la CEGOS
M. François-Xavier ORTOLI, ancien ministre, ancien président de la commission européenne
M. Simon NORA, inspecteur général des finances.
- Séance du 23 décembre
Audition de : M. Bernard PECHEUR, ancien directeur général de la fonction publique.
Point des travaux des rapporteurs.
- Séance du 7 janvier
Auditions de : M. Jean-Baptiste de FOUCAULD, commissaire au Plan
M. Patrick VIVERET, auteur d'un rapport sur l'évaluation des politiques publiques
M. Olivier CHEVRILLON, Vice-Président du groupe COFREMCA, accompagné de M. Patrick DEGRAVE, directeur général
- Séance du 8 janvier
Audition de : Mme Isabelle BOUILLOT, directeur du budget.

.../...

- Séance du 14 janvier

Auditions de : M. André GIRAUD, ancien Ministre de la Défense.
M. Michel CROZIER, sociologue.

- Séance du 21 janvier

Les enseignements à tirer de l'expérience britannique
Auditions de : M. Robert YOUNG, David GOULD et Julian McKENNY, hauts fonctionnaires britanniques.

- Séance du 28 janvier

Auditions de : M. Pierre GISSEROT, chef du service de l'inspection générale des finances
M. Pierre JOXE, premier président de la cour des comptes.

- Séance du 4 février

Audition de : M. Marceau LONG, vice-président du conseil d'Etat.

- Séance du 5 février

Point des travaux des rapporteurs sur l'harmonie du territoire, la cohésion sociale, la culture et la formation des hommes, le soutien et la régulation de l'économie.

- Séances des 11-12 février

Séminaire de travail de la mission à l'Institut national agronomique Paris-Grignon.

- Séance du 25 février

Séance de travail sur le secteur "culture et formation des hommes".

- Séance du 4 mars

Auditions de : M. Jean-Pierre FOURCADE, sénateur des Hauts-de-Seine
M. Jean ARTHUIS, sénateur de la Mayenne.

- Séance du 11 mars

Auditions de : M. VASSEROT, proviseur du lycée de la Venise Verte à Niort
M. Jacques LAMOTTE, commissaire divisionnaire
Mme Laurence PECAULT-RIVOLIER, président du tribunal d'instance de Clermont-sur-Oise
M. Daniel ROUHIER, sous-préfet de Pithiviers.

- Séance du 18 mars

Séance de travail.

- Séance du 25 mars

Déplacement du comité à la préfecture de la région Rhône-Alpes.
Réunion avec les directeurs régionaux et des élus locaux.

- Séance du 30 mars

Déplacement à Marseille à la préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ; réunion de travail avec les chefs de services extérieurs de l'Etat ; visite de terrain avec le préfet adjoint de la police.

- Séance du 1er avril

Audition de : M. Michel DELEBARRE, ancien ministre, maire de Dunkerque.

- Séances des 8, 25, 29 avril, 16, 20 mai

Séances de travail sur le projet de rapport final.

ANNEXE 4

Liste des personnes rencontrées

Personnes rencontrées par la mission

M. ALFANDARI
Professeur à l'université Paris-Dauphine

M. Jacques ALLIOT
Directeur général adjoint de la caisse française de développement

M. Camille ALLUE
Sous-directeur à la direction générale de l'administration, des ressources humaines et des affaires financières - ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Robert ALVADO
Directeur-adjoint du théâtre et des spectacles - ministère de la culture et de la francophonie

M. Charles ANDRE
Président de l'union des maires ruraux du Rhône - maire de Messimy

Mme Pascale ANDREANI
Directeur du cabinet du ministre délégué aux affaires européennes

M. Dominique ANTOINE
Directeur-adjoint du cabinet du ministre de l'éducation nationale

M. Pierre ANATOMATTEI
Ancien directeur de l'administration générale - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Olivier APPERT
Directeur des hydrocarbures - ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. Claude ARCHAMBAULT
Chargé de mission à la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

Mme Claude-France ARNOULD
Sous-directeur à la direction des affaires économiques et financières - ministère des affaires étrangères

M. Alain AUCLAIRE
Directeur de la caisse nationale des monuments historiques et des sites - ministère de la culture et de la francophonie

Mme Agnès AUDIER
Conseiller technique au cabinet du ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Thierry AULAGNON
Chef de service à la direction du trésor - ministère de l'économie

M. Jean-Marie AURAND
Chef de service à la direction de la production et des échanges - ministère de l'agriculture et de la pêche

M. Jean-Claude AUROUSSEAU
Préfet de la région d'Ile de France, préfet de Paris

M. Guy AZAIS
Diplomate

M. Christian BABUSIAUX
Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes - ministère de l'économie

M. Jean-Paul BACHET
Sous-directeur des personnels à la préfecture de police de Paris - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Denis BADRE
Président du comité de réorganisation et de déconcentration de l'administration - ministère de l'environnement, des transports et du tourisme

Mme Raymonde BAIL
Proviseur du lycée Fresnel à Caen (Calvados)

M. BAILLET
Ingénieur agronome à l'agence de la caisse française de développement en Côte d'Ivoire

M. Louis BALADIER
Directeur des personnels d'inspection et de direction - ministère de l'éducation nationale

M. Joël BALAVOINE
Directeur de la jeunesse et de la vie associative - ministère de la jeunesse et des sports

M. Francis BALLE
Directeur de l'information et des nouvelles technologies - ministère de l'éducation nationale

M. Dominique BALMARY
Délégué à l'emploi - ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

M. BANOS ROBLES
Directeur du centre culturel français à Abidjan

M. Jean-Paul BAQUIAST
Secrétaire général du comité interministériel de l'informatique et de la bureautique dans l'administration

M. Jean-Claude BARACASSA
Chef de section à la direction de l'administration générale et de l'équipement - ministère de la justice

Mme Odile BARATIN
Chef du service de la politique régionale - CNRS

M. Jean-Pierre BARDET
Directeur général des enseignements supérieurs - ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. André BARILARI
Adjoint au directeur général des impôts - ministère du budget

M. Gilles BAROUCH
Professeur associé - département management et stratégie - Ecole supérieure de commerce de Rouen

Mme Blandine BARRET KRJEGEL
Professeur à l'université LYON III

M. A. BARTHELEMY
Directeur général de l'union fédérale des organismes d'HLM

Mme Roselyne BASLE
Directeur des actions de l'Etat à la préfecture des Yvelines

M. Nicolas BASSELIER
Chef de cabinet du préfet de police de Paris

M. Jean-Michel BEADES
Sous-directeur à la direction générale de la gendarmerie nationale - ministère de la défense

M. Jean-Pascal BEAUFRET
Chef de service à la direction du trésor - ministère de l'économie

M. Dominique BECKER
Directeur régional de l'équipement de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

M. Jérôme BEDIER
Associé, cabinet DELOITTE et TOUCHE

M. Patrice BEGHAIN
Directeur régional des affaires culturelles de la région Rhône-Alpes

Mme Edwige BELLIARD
Directeur-adjoint des affaires juridiques - ministère des affaires étrangères

M. Jean-Michel BELORGEY
Président du conseil d'administration du fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles

Mme Danièle BENADON
Chef de service à la direction générale de l'aviation civile - ministère de l'équipement, des transports et du tourisme

M. Marcel BENICHOU
Président de l'office national d'études et de recherches aérospatiales - ministère de la défense

M. Alexandre BENMAKHOUF
Directeur des affaires civiles et du sceau - ministère de la justice

M. Eugène BERG
Diplomate

Mlle Yvette BERGER
Directeur régional des affaires sanitaires et sociales de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

M. Jean-Marc BERLIOZ
Sous-directeur à la direction de la sécurité publique - préfecture de police de Paris - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Jean BERNARD
Professeur

M. Michel BERNARD
Président de la section de l'intérieur au conseil d'Etat

M. Paul BERNARD

Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône - président de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Claude BERNET

Directeur des pêches maritimes et des cultures marines - ministère de l'agriculture et de la pêche

M. Thierry BERT

Conseiller pour les affaires européennes, à la présidence de la République

M. Daniel BERTHAULT

Délégué aux relations internationales - ministère de la défense

M. Marc BERTHIAUME

Inspecteur adjoint au chef de service à l'inspection générale des affaires sociales - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Jean-Marie BERTRAND

Directeur de l'administration générale, du personnel et du budget - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Yves BERTRAND

Chef du service central des renseignements généraux - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. André-Michel BESSE

Ancien sous-directeur de l'audiovisuel et de l'action extérieure - service juridique et technique de l'information (SJTI)

Mme BIGORNE

Secrétaire général de la fédération nationale des usagers des transports

M. Bernard BIGOT

Chef de la mission scientifique et technique - ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Eric BINET

Directeur régional de l'environnement de la région Languedoc-Roussillon

M. Alain BIRIOTTI

Directeur à Bossard consultants

Mme Irène BIZOT

Administrateur général, Réunion des musées nationaux - ministère de la culture et de la francophonie

M. Michel BLANC

Directeur des services administratifs et financiers - secrétariat général du gouvernement

M. Michel BLANGY

Directeur général de l'administration - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Henri BOCOGNANO

Contrôleur financier - ministère du budget

M. Philippe BOISADAM

Secrétaire général de la préfecture du Rhône

Mme Martine de BOISDEFFRE

Secrétaire général adjoint du conseil d'Etat

M. Patrick BONJOUR
Directeur du service vétérinaire à la direction départementale de l'agriculture et de la forêt d'Alençon
(Orne)

M. Jean-Pierre BOMPEIX
Chargé de mission à la délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie - ministère des
affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Alain BONHOMME
Directeur adjoint à la délégation aux arts plastiques - ministère de la culture et de la francophonie

M. Jean-Claude BONICHOT
Maître des requêtes au conseil d'Etat

M. Pierre BORDRY
Conseiller du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Claude BOUCHERON
Directeur général de l'agence pour le développement économique du Loiret

M. Gérard BOUGRIER
Sous-préfet d'Antony, vice-président de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du
ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Stéphane BOUILLON
Directeur du cabinet du préfet des Alpes-maritimes, secrétaire général de l'association du corps
préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

Mme Isabelle BOUILLOT
Directeur du budget - ministère du budget

M. Guy BOURGEOIS
Directeur du cabinet du ministre de l'éducation nationale

M. Alain de BOUTEILLER
Directeur adjoint du cabinet du ministre de l'agriculture et de la pêche

M. Daniel BOUTON
Directeur général de la Société générale, ancien directeur du budget

M. Guy BRAIBANT
Président de la section du rapport et des études au conseil d'Etat

M. François BRAIZE
Ancien adjoint au sous-directeur des affaires juridiques - ministère de la culture et de la francophonie

M. Eric BRASSART
Directeur départemental de l'équipement des Bouches-du-Rhône

Mme Claude BREVAN
Directeur départemental de l'équipement des Yvelines

M. Patrick BRUN
Directeur régional de l'environnement de la région Rhône-Alpes

M. Francis BRUN-BUISSON
Chef du service juridique et technique de l'information

M. BRUNET de COURSSOU
Consul général de France à Abidjan

M. Dominique BUR
Directeur des affaires politiques, administratives et financières - ministère des DOM-TOM

M. Raymond BUTTARD
Directeur du développement du réseau de la Poste

M. Yves CABANA
Directeur du cabinet du ministre des DOM-TOM

M. Marc CABANE
Directeur des personnels, de la formation et de l'action sociale - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Daniel CANEPA
Directeur de la sécurité civile - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Yves CANNAC
Président de la CEGOS

Mme Anne CARBLANC
Secrétaire général - commission nationale de l'informatique et des libertés

M. Jean-François CARENCO
Secrétaire général à la préfecture des Yvelines

M. Jean-François CARREZ
Directeur général de l'institut géographique national

M. Jean-Claude CASANOVA
Professeur à l'institut d'études politiques

M. CASSIER
Conseiller commercial en Côte d'Ivoire

M. Denis CASTAING
Département communication et information - Caisse française de développement

M. Philippe CATTIAUX
Directeur du commerce intérieur - ministère des entreprises et du développement économique, chargé des PME, du commerce et de l'artisanat

Mme CAUX
Proviseur du lycée professionnel Camille Claudel à Caen (Calvados)

M. Jérôme CAZES
Secrétaire général aux affaires internationales - COFACE

M. Jean-François CERVEL
Chef du service des ressources humaines - ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Mme CHABERT
Conseiller à la mission de coopération et d'action culturelle de la France en Côte d'Ivoire

M. CHALOIS
Proviseur du lycée de Falaise (Calvados)

M. Yves CHAMBARLHAC
Directeur régional du travail et de l'emploi de la région Rhône-Alpes

Mme Marie-Noëlle CHAMELTON
Secrétaire général de la commission d'accès aux documents administratifs

M. Paul CHAMPSAUR
Directeur général de l'INSEE

M. Pierre CHANTEREAU
directeur départemental de l'équipement de Loire-Atlantique

M. Christian CHARPY
Directeur du cabinet du ministre délégué à la santé

M. Dominique CHARVET
Directeur de la protection judiciaire de la jeunesse - ministère de la justice

M. CHATAIGNIER
Adjoint au chef de la mission de coopération et d'action culturelle de la France en Côte d'Ivoire

Mme Véronique CHATENAY-DOLTO
Directeur de l'administration générale, Réunion des musées nationaux - ministère de la culture et de la francophonie

M. Daniel CHAZE
Directeur départemental de la sécurité publique des Bouches-du-Rhône

M. Claude CHEREAU
Directeur de la production et des échanges - ministère de l'agriculture et de la pêche

M. Olivier CHEVRIILLON
Vice-président du groupe COFREMCA

M. Jean-François CHOUGNET
Directeur des services éditoriaux et commerciaux, Réunion des musées nationaux - ministère de la culture et de la francophonie

M. Jean CHOUSSAT
Ancien directeur du budget, ancien directeur général de l'assistance publique de Paris

M. Michel CICUREL
Président de la banque CERUS

M. Bernard CIEUTAT
Ancien directeur général des finances et du contrôle de gestion - ministère de l'éducation nationale -

M. Josseline de CLAUSADE
Conseiller à la représentation permanente de la France auprès de l'union européenne à Bruxelles

M. Stephan CLEMENT
Sous-directeur à la direction de l'action sociale - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

Mme Irène CLERC
Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales des Yvelines

M. François de CLOSETS
Journaliste

M. Jacques COEFFE
Directeur du cabinet du ministre des anciens combattants et des victimes de guerre

Me Laurent COHEN TANUGI
Avocat au barreau de Paris

Mme COIFFE
Directeur de l'action sociale des Yvelines

M. Alain de COINTET de FILLAIN
Sous-directeur à la direction des relations économiques extérieures - ministère de l'économie

M. Michel COMBARNOUS
Président de la section du contentieux au conseil d'Etat

M. Henri-Michel COMET
Conseiller technique au cabinet du premier ministre

M. Jean-Dominique COMOLLI
Ancien directeur général des douanes et droits indirects

M. Jean-Claude CONNIN
Secrétaire général de l'université d'Angers (Maine-et-Loire)

M. Dominique CONORT
Conseiller technique au cabinet du ministre d'Etat, ministre de la défense

M. Georges CONSOLO
Secrétaire général de l'INSEE

M. Jean-Louis CONSTANTIN
Chargé de mission auprès du préfet de région, inspecteur central des impôts de la région Rhône-Alpes

M. Henri CONZE
Délégué général pour l'armement - ministère de la défense

M. Bernard COQUET
Préfet de la Drôme

M. Jacques COQUET
Directeur régional de l'agriculture et de la forêt de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

M. Pierre-Yves COSSE
Président directeur général de la COFACE

M. Philippe COSTE
Directeur de la coopération européenne - ministère des affaires étrangères

M. Didier COULOMB
Chef de département à la direction générale de la recherche et de la technologie - ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Jean COURDOUAN
Délégué à la formation professionnelle - ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

M. Yves COUSQUER
Ancien président de la Poste

M. Michel COUTHURES
Sous-directeur des fonctionnaires internationaux - ministère des affaires étrangères

M. Michel CROZIER
Sociologue

M. Pierre CROZIER
Manager associé - IDRH

M. Dominique CUBY
Inspecteur général de l'administration - ministère de l'éducation nationale

M. Didier CULTIAUX
Préfet de l'Aude, président du groupe d'études préfectorales

M. Jean-Richard CYTERMANN
Chef du service des affaires financières - ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Gilles DABEZIES
Directeur général de l'agence pour la coopération technique industrielle et économique

Mme Anne de DANNE
Conseiller technique au cabinet du premier ministre

M. Michael DANON
Directeur adjoint de l'ANPE

Mme Catherine DARDE
Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales du Rhône

M. Ralph DASSA
Sous-directeur à la direction générale des douanes et des droits indirects - ministère du budget

M. Jean DAUBIGNY
Préfet de la Loire

M. DECHERE
Premier conseiller à l'ambassade de France en Côte d'Ivoire

M. Bernard DECOMPS
Directeur général de la recherche et de la technologie - ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Patrick DEGRAVE
Directeur de la COFREMCA

M. Jean-Claude DELARUE
Président de l'association des usagers du service public

M. Jean-Marie DELARUE
Ancien délégué à la ville et au développement social urbain

M. DELAUGERE
Secrétaire général de l'inspection académique du Calvados

M. Jérôme DELPECH
Chef de secteur - secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne

M. Alain DENIEL
Directeur de la comptabilité publique - ministère du budget

M. Renaud DENOIX DE SAINT MARC
Secrétaire général du gouvernement

M. André DENUDT
Sous-directeur à la délégation générale pour l'armement - ministère de la défense

M. Michel DESBUQUOIS
Département d'appui aux opérations - Caisse française de développement

M. Christian DESCHEEMAER
Premier avocat général près la cour des comptes

M. Jean DESHAIES
Proviseur du lycée polyvalent Salvador Allendé à Herouville Saint-Clair (Calvados)

M. Jean-François DESMAZIERES
Sous-directeur à la direction de l'administration générale - ministère de la coopération

M. Louis DESSAINT
Chef de service, adjoint au directeur général de la santé - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Jacques DEWATRE
Préfet

M. Christian DHENIN
Secrétaire général de l'observatoire juridique des technologies de l'information

M. Jean-Pierre DINTILHAC
Directeur général de la gendarmerie nationale - ministère de la défense

M. Jean-François DOBELLE
Conseiller juridique à la représentation permanente de la France auprès de l'union européenne à Bruxelles

M. Michel DOLLE
Secrétaire général au commissariat général du plan

M. Pierre DRAI
Premier président de la cour de cassation

M. Robert DRAPE
Trésorier payeur général de la région Rhône-Alpes

M. Pierre-Olivier DREGE
Directeur du cabinet du ministre de l'agriculture et de la pêche

M. Xavier DRIENCOURT
Chargé de mission au cabinet du ministre des affaires étrangères

M. Louis DUCAMP
Secrétaire général au cabinet du préfet de la région Centre, préfet du Loiret

M. Georges DUCHAMP
Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt du Rhône

M. DUCLOS
Directeur de l'école rurale de Missy (Calvados)

M. Marcel DUHAMEL
Directeur des écoles - ministère de l'éducation nationale

M. Michel DUHAMEL
Sous-directeur à la direction générale de la gendarmerie nationale - ministère de la défense

M. Gérard DUMONT
Secrétaire général pour les affaires régionales, sous-préfet, chargé de mission auprès du préfet de la région Rhône-Alpes

M. Jean-Sébastien DUPUIT
Directeur du livre et de la lecture - ministère de la culture et de la francophonie

M. Pierre DUQUESNE
Sous-directeur à la direction du trésor - ministère de l'économie

M. Jean-Philippe DURANTON
Directeur des programmes aéronautiques civils à la direction générale de l'aviation civile - ministère de l'équipement, des transports et du tourisme

M. Emmanuel DURET
Directeur du cabinet du ministre de l'équipement, des transports et du tourisme

M. Olivier DUTEILLET de la MOTHE
Directeur des relations du travail - ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

M. DUTHEIL de la ROCHERE
Ambassadeur de France en Côte d'Ivoire

M. Michel DUVAL
Président de chambre à la cour des comptes

M. Emmanuel EDOU
Directeur de l'habitat et de la construction - ministère du logement

M. Michel d'ENCAUSSE
Chef du service des constructions universitaires scolaires - rectorat de l'académie de Nantes

M. Jean-Marc ERBES
Chef du service de l'inspection générale de l'administration - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Claude ERIGNAC
Préfet des Yvelines

M. Bertrand d'ESNEVAL
Contrôleur d'Etat de l'office national interprofessionnel des céréales

M. François FALLETTI
Directeur des affaires criminelles et des grâces - ministère de la justice

Mme Isabelle FALQUE-PIERROTTIN
Directeur-adjoint du cabinet du ministre de la culture et de la francophonie

M. Jean-Pierre FALQUE-PIERROTIN
Chef de service à la direction générale des stratégies industrielles - ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. Patrick FARCAT
Directeur général du conseil supérieur de l'audiovisuel

M. Jean FARTHOUAT
Bâtonnier de l'ordre des avocats à la cour d'appel de Paris

M. Jean-Paul FAUGERE
Ancien directeur financier du commissariat à l'énergie atomique

M. Roger FAUROUX
Président d'honneur de Saint-Gobain - ancien ministre

M. Jean FAVIER
Ancien directeur général des archives de France - ministère de la culture et de la francophonie

M. Michel FERNET
Directeur des affaires financières et économiques - ministère de l'agriculture et de la pêche

M. Jean-Claude FERRAND
Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de la région Rhône-Alpes

M. François FILLATRE
Préfet de l'Ardèche

M. Alain FINKIELKRAUT
Philosophe

M. Pierre FLEURIOT
Directeur général de la commission des opérations de bourse

M. FLOORY
Conseiller à la mission de coopération et d'action culturelle de la France en Côte d'Ivoire

M. Jean-Pol FOLLMI
Sous-directeur à la direction générale de la gendarmerie nationale - ministère de la défense

Mme Geneviève FONDEVIOLE
Secrétaire général de la commission pour la simplification des formalités

M. Christian FORESTIER
Directeur des lycées et collèges - ministère de l'éducation nationale

M. Jean FOSSEYEUX
Inspecteur général de l'administration des affaires culturelles, chargé de mission pour le renouveau du service public - ministère de la culture et de la francophonie

M. Jean-Baptiste de FOUCAULD
Commissaire au plan

M. Guy FOUGIER
Conseiller d'Etat, ancien préfet de police de Paris - ancien secrétaire général de la défense nationale

M. Jean-Louis FOURNAISE
Chef de cabinet du directeur général de la gendarmerie nationale - ministère de la défense

M. Lionel FOURNIER
Chargé de mission à la délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Bertrand FRAGONARD
Chargé de mission auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Jacques FRANQUET
Directeur central de la police judiciaire - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Claude FRANTZEN
Chef de service à la direction générale de l'aviation civile - ministère de l'équipement, des transports et du tourisme

M. Armand FREMONT
Recteur de l'académie de Versailles

M. Charles FRIES
Conseiller technique au cabinet du ministre des affaires étrangères

M. Jean-Michel FROMION
Sous-directeur à la direction du personnel et de la formation de la police - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. GABROVSEK
Principal du collège Gustave Flaubert à Pont l'Evêque (Calvados)

M. Joël GADBIN
Préfet de l'Isère

M. Jean GAEREMYNCK
Directeur adjoint au cabinet du garde des Sceaux, ministre de la justice

M. Frédéric GAGEY
Rapporteur de la mission de réflexion sur l'avenir du plan et la place de la planification dans la société française

M. Christian GAL
Chef de l'inspection générale des anciens combattants - ministère des anciens combattants et des victimes de guerre

M. Bertrand de GALLE
Président directeur général de la société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes

M. Jérôme GALLOT
Directeur-adjoint du cabinet du ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. GALMOT
Ancien juge à la cour de justice européenne

M. Antoine GARAPON
Secrétaire général à l'institut des hautes études sur la justice

M. GARNIER
Payeur général en Côte d'Ivoire

M. Georges GAUBEY
Directeur régional de la Banque de France (Centre)

M. Bernard GAUTHIER
Chef de l'inspection générale de l'agriculture - ministère de l'agriculture et de la pêche

M. François GAUTHIER
Conseiller technique au cabinet du ministre de la coopération

M. Pierre GAUTHIER
Directeur de l'action sociale - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Claude GAUTIER
Directeur régional de l'agriculture et de la forêt de la région Rhône-Alpes

M. Patrick GATIN
Trésorier payeur général de l'Eure et Loir

M. Alain GEHIN
Préfet adjoint pour la sécurité auprès du préfet des Bouches-du-Rhône

M. Bruno GENEVOIS
Conseiller d'Etat, ancien secrétaire général du conseil constitutionnel

M. Claude GENTELET
Chargé de mission auprès du préfet de région, directeur du travail de la région Rhône-Alpes

M. Bernard GERARD
Préfet de la région Centre, préfet du Loiret

M. Yannick GERARD
Directeur adjoint des affaires africaines et malgaches - ministère des affaires étrangères

M. Marcel GERENTE
Directeur de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie - ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

Mlle GERON
Conseiller à la mission de coopération et d'action culturelle de la France en Côte d'Ivoire

M. Jean GERONIMI
Inspecteur général des services judiciaires - ministère de la justice

M. François GERSTER
Président du syndicat national des vétérinaires inspecteurs du ministère de l'agriculture et de la pêche, directeur du service vétérinaire à la direction départementale de Dijon (Côte d'Or)

M. Gérard GHYS
Sous-directeur à la direction générale de l'administration, des ressources humaines et des affaires financières - ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Yvan GILLET
Directeur du cabinet du conseil régional Rhône-Alpes

M. Jean-Paul GILLYBOEUF
Chef du service central des affaires industrielles de l'armement - ministère de la Défense

- M. Jean-François GIRARD
Directeur général de la santé - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville
- M. Claude GIRBON
Directeur des études et de la coordination nationale à la caisse nationale d'assurance vieillesse
- M. Pierre GISSEROT
Chef du service de l'inspection générale des finances - ministère de l'économie
- M. Jean-Dominique GIULIANI
Directeur de cabinet du président du Sénat
- M. Yves GLEIZES
Chef de service à la direction des constructions aéronautiques - ministère de la défense
- M. Jean-Pierre GOHEL
Secrétaire général de l'université de Caen (Calvados)
- M. Michel GONNET
Conseiller technique au cabinet du ministre de l'économie
- M. Loïc GOUELLO
Directeur du service vétérinaire à la direction départementale de l'agriculture et de la forêt de Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor)
- M. Bernard GOSSELIN
Secrétaire général de la commission centrale des marchés - ministère de l'économie
- M. David GOULD
Directeur au Cabinet Office à Londres
- M. André GRAMMONT
Directeur de l'espace rural et de la forêt - ministère de l'agriculture et de la pêche
- M. Frédéric GRASSET
Directeur des affaires économiques et financières - ministère des affaires étrangères
- Mme Brigitte GRESY
Directeur de cabinet du directeur général des stratégies industrielles - ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur
- M. Alain GRILL
Président des Chantiers de l'Atlantique
- M. Jean-Pierre GRILLON
Chef de service à la direction générale de l'alimentation - ministère de l'agriculture et de la pêche
- M. Claude GRISCELLI
Conseiller technique au cabinet du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche
- M. Jérôme GRIVET
Conseiller financier au secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
- M. Eric GROSS
Chargé de mission à la direction du livre et de la lecture - ministère de la culture et de la francophonie

M. Jacques GROSSI
Directeur des constructions navales - ministère de la défense

M. Olivier GRUNBERG
Conseiller technique au cabinet du premier ministre

M. Jean GUELLEC
Président du comité de réorganisation et de déconcentration de l'administration - ministère de l'agriculture
et de la pêche

M. Francis GUEPIN
Président de la chambre nationale des huissiers

M. Claude GUERIN
Directeur central de la sécurité publique - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Didier GUERIN
Sous-directeur à la direction des affaires criminelles et des grâces - ministère de la justice

M. Patrick de GUERRE
Chef de service à la direction générale des stratégies industrielles - ministère de l'industrie, des postes
et télécommunications et du commerce extérieur

Mme Mireille GUIGAZ
Directeur régional des affaires sanitaires et sociales de la région Rhône-Alpes

M. Joseph GUILLARMAIN
Chargé de mission à la direction de l'administration générale et des finances - ministère de l'industrie,
des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. Henri GUILLAUME
Président de l'agence nationale de valorisation de la recherche

M. Michel GUILLAUME
Conseiller d'Etat

M. Roger GUILLAUME
Sous-directeur à la direction générale de la gendarmerie nationale - ministère de la défense

M. Bernard GUILLEMIN
Adjoint au directeur régional du commerce extérieur (Loiret)

M. Bernard GUILLET
Conseiller technique au cabinet du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du
territoire

M. GUYOMARD
Principal du collège Guillaume de Normandie à Caen (Calvados)

M. Daniel HANGARD
Adjoint au directeur général de l'administration et des finances - ministère de l'industrie, des postes et
télécommunications et du commerce

M. Claude d'HARCOURT
Sous-directeur à la direction de la sécurité civile - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du
territoire

M. Loïc HENNEKINNE
Chef de l'inspection générale - ministère des affaires étrangères

M. Jean HENRICH
Directeur général du renseignement militaire - ministère de la défense -

M. Alain HESPEL
Ancien secrétaire général de la cour des comptes

Mme Catherine HESSE-GERMAIN
Chargé de mission à la direction de la population et des migrations - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. François HINARD
Directeur de l'information scientifique et technique et des bibliothèques - ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Jean-Paul HUCHON
Ancien directeur de cabinet de Michel ROCARD

M. le général Jean-Pierre HUCHON
Haut fonctionnaire de défense, chef de la mission militaire de coopération - ministère de la coopération

M. Jean-Pierre HUGON
Directeur général du bureau de recherches géologiques et minières - ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. Paul HUNSINGER
Directeur du centre français des manifestations économiques

Mme Anne-Marie IDRAC
Directeur des transports terrestres - ministère de l'équipement, des transports et du tourisme

M. Dominique INIZAN
Directeur adjoint de l'assemblée des présidents des conseils généraux de France

M. Joseph INIZAN
Préfet des Deux-Sèvres, directeur adjoint de l'association des présidents de conseils généraux

M. Jean-Jacques ISRAEL
Directeur de l'école de formation du Barreau

M. Jérôme JAFFRE
Directeur de la SOFRES

M. Pierre JALLET
Président de l'université d'Angers

M. Pierre JAMET
Directeur des services du département du Rhône

M. Jean-Marc JANAILLAC
Directeur général de la Maison de la France - ministère de l'équipement, des transports et du tourisme

M. Jacques Henri JAYEZ
Président de l'université de Nantes

Mme Martine JEGOUZO
Directeur-adjoint pour l'emploi à la direction départementale des Yvelines

M. Jean JENGER
Directeur de la documentation française

M. Alexandre JEVAKOFF
Directeur des affaires financières et immobilières - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Michel JOFFRE
Directeur adjoint à la direction générale des finances et du contrôle de gestion - ministère de l'éducation nationale

Mme Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT
Inspecteur général des affaires sociales - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. François JONCHERE
Ancien sous-directeur des personnels civils et militaires - ministère du budget

M. Bruno JOUBERT
Directeur des ressources humaines - ministère des affaires étrangères

M. Jean-Pierre JOUYET
Directeur adjoint du cabinet du président de la commission de l'union européenne

M. Alexandre de JUNIAC
Conseiller technique au cabinet du ministre du budget

M. Philippe JURGENSEN
Directeur général de la Caisse française de développement

M. Thierry KLINGER
Directeur des personnels et des affaires générales de l'armement - ministère de la défense

M. Louis-André KREISS
Sous-directeur à la direction des relations économiques extérieures - ministère de l'économie

M. Stanislas de LABOULAYE
Directeur de l'action audiovisuelle extérieure - ministère des affaires étrangères

M. Jean-Pierre LABOUREIX
Sous-directeur à la direction du budget - ministère du budget

M. André Claude LACOSTE
Directeur de la sûreté des installations nucléaires - ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. Jean-Pierre LACROIX
Préfet de l'Ain

M. Jean-Pierre LAFON
Directeur des Nations Unies et des organisations internationales - ministère des affaires étrangères

M. Xavier de la GORCE
Directeur adjoint des services administratifs de la région Ile de France

M. Jean-Pierre LAGRANGE
Consultant

M. Michel LAGRAVE
Ancien directeur de la sécurité sociale, président du conseil d'administration du fonds de solidarité
vieillesse

M. Jacques de LAJUGIE
Sous-directeur à la direction des relations économiques extérieures - ministère de l'économie

M. Michel LALANDE
Sous-directeur à la direction de la sécurité civile - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du
territoire

M. Jean-Pierre LALAUT
Ancien chef de service à la direction de l'administration générale - ministère de la culture et de la
francophonie

Mme Danièle LAMARQUE
Secrétaire général du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics

Mme Fabienne LAMBOLEZ
Chef de bureau à la direction de l'administration générale - ministère de la culture et de la francophonie

M. Jacques LAMOTTE
Commissaire divisionnaire de Saint-Denis

M. Pierre LAMOULEN
Chef de mission au service des programmes d'armement - délégation générale pour l'armement -
ministère de la Défense

M. Alain LANCELOT
Directeur de l'institut d'études politiques de Paris - Fondation nationale des sciences politiques

M. Jean-Pierre LANDAU
Directeur des relations économiques extérieures - ministère de l'économie

M. Michel LANERET
Directeur du fonds d'intervention et d'organisation des marchés des produits de la pêche maritime et des
cultures marines (FIOM) - ministère de l'agriculture et de la pêche

M. Jean-Louis LANGLAIS
Délégué général à la lutte contre la drogue et la toxicomanie - ministère des affaires sociales, de la santé
et de la ville

M. Claude LANVERS
Chargé de mission auprès du préfet de la région Rhône-Alpes

M. l'amiral Jacques LANXADE
Chef d'état-major des armées - ministère de la défense

M. Jacques LAPOUGE
Directeur adjoint à la direction des Nations Unies et des organisations internationales - ministère des
affaires étrangères

M. Michel LAROQUE
Chef de service, adjoint au directeur de la sécurité sociale - ministère des affaires sociales, de la santé
et de la ville

M. C. LARSONNEUR
Président de l'université de Caen

M. Bernard LARVARON
Préfet de l'Aube

M. Bruno LASSERRE
Directeur général des postes et télécommunications - ministère de l'industrie des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. Michel LASSERRE
Délégué aux programmes d'armement à la délégation générale pour l'armement - ministère de la défense

Mme Marie-Ange LAUMONNIER
Inspecteur général des bibliothèques - ministère de la culture et de la francophonie

M. Claude LAURAIN
Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt des Bouches-du-Rhône

Mme Anne LAUVERGEON
Secrétaire général adjoint à la présidence de la République

Mme LAVALLARD
Délégué général - groupe d'étude et de réflexion interrégionale (GERI)

M. Guy LAVENANT
Directeur de l'union des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger

M. Blaise LEBLANC
Directeur de l'école Reine Mathilde à Caen (Calvados)

M. François LEBLOND
Ancien préfet du Var, préfet de l'Essonne

M. Jean LECA
Président du conseil scientifique de l'évaluation des politiques publiques

M. Michel LECLAINCHE
Sous-directeur à la direction des communications - ministère de l'économie

M. Olivier LEGALL
Conseiller au cabinet du ministre de l'éducation nationale

M. Hervé LEGALL
Sous-directeur à la direction des affaires financières et économiques - ministère de l'agriculture et de la pêche

M. Jean LEGALL
Adjoint au directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de la région centre

M. François LEPICARD
Directeur départemental de l'équipement du Finistère

M. LEQUERLER
Proviseur du lycée technique et professionnel de Mondeville

M. Dominique LEVERT
Directeur du cabinet du ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Marcel LECLERC
Préfet délégué pour la sécurité et la défense auprès du préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône

M. LECLERE
Conseiller à la mission de coopération et d'action culturelle de la France en Côte d'Ivoire

Mme Catherine LECOINTE
Directrice du centre d'informations et d'orientations d'Herouville Saint-Clair (Calvados)

M. Yves LECOINTE
Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de la région Centre

M. Philippe LECOURTIER
Directeur des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement - ministère des affaires étrangères

M. Patrick LEFAS
Ancien chef du service de coopération économique au ministère des affaires étrangères

M. Claude LEFORT
Directeur d'études à l'école des hautes études en sciences sociales

M. Philippe LEGER
Directeur du cabinet du garde des Sceaux, ministre d'Etat, ministre de la justice

M. Hervé LEHERISSEL
ARTHUR ANDERSEN International

M. Charles-Eric LEMAIGNANT
Directeur des services du conseil régional de la région Centre

M. Jean LEMIERRE
Directeur général des impôts - ministère du budget

Mme LEONE
Proviseur du lycée professionnel Victor Lépine à Caen (Calvados)

M. François LEONELLI
Préfet de la Savoie

M. Pierre LEPETIT
Secrétaire général adjoint du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne

M. Daniel LEQUERTIER
Directeur général de l'administration - ministère des affaires étrangères

M. LERAY
Chef de la délégation du service de coopération internationale de police en Côte d'Ivoire

M. le Général Achille LERCHE
Secrétaire général de la défense nationale

Mme Anne-Marie LEROY
Directrice des affaires générales internationales et de la coopération - ministère de l'éducation nationale

M. Pierre LETOCART
Directeur général délégué du centre français du commerce extérieur

M. Jean-Frédéric de LEUSSE

Directeur du cabinet du ministre des entreprises et du développement économique chargé des petites et moyennes entreprises et du commerce et de l'artisanat

M. Jean-David LEVITTE

Directeur général des relations culturelles, scientifiques et techniques - ministère des affaires étrangères

M. Bertrand LEVY

Sous-directeur à la direction des personnels et des services - ministère de l'équipement, des transports et du tourisme

M. Gilles-Pierre LEVY

Directeur de l'administration générale des finances - ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. Jean-Bernard LEVY

Directeur du cabinet du ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. Pierre LEVY

Sous-directeur à la direction des affaires économiques et financières - ministère des affaires étrangères

M. le Colonel LIETTA

Attaché de défense et chef de la mission militaire de coopération de la France en Côte d'Ivoire

Mme LIMARE

Conseiller à la mission de coopération et d'action culturelle de la France en Côte d'Ivoire

M. Robert LION

Ancien directeur de la caisse des dépôts et consignations

M. François LOGEROT

Rapporteur général du comité du rapport public à la cour des comptes

M. Didier LOMBARD

Directeur général des stratégies industrielles - ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. Marceau LONG

Vice-Président du conseil d'Etat

M. Yves de LONGUEVILLE

Adjoint au chef de service des recherches à la direction des recherches, études et techniques d'armement - ministère de la défense

M. Fernand LORRANG

Directeur général de l'assistance publique de Marseille

M. Vincent LOUVET

Trésorier payeur général de la région Centre

M. P. LUCAS

Recteur de l'académie de Caen

M. Daniel LUDET

Directeur de l'Ecole nationale de la magistrature

M. MAESTRE

Recteur de l'académie de Nantes

Mlle Sophie MAHIEUX

Sous-directeur à la direction du budget - ministère du budget

M. Pascal MAILHOS

Sous-préfet, conseiller technique au cabinet du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Dominique MAILLARD

Directeur du gaz, de l'électricité et du charbon - ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. Gabriel de MAJSTRE

Adjoint au directeur chargé du service des industries de communication et de service - ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

Mme Bernadette MALGORN

Préfet, directeur du cabinet du président de l'Assemblée nationale

M. Daniel MALLET

Inspecteur général de l'administration - ministère de l'éducation nationale

M. Jean-Claude MALLET

Délégué aux affaires stratégiques - ministère de la défense

M. Claude MANDIL

Directeur général de l'énergie et des matières premières - ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

Mme Francine MARIANI-DUCRAY

Directeur de l'administration générale - ministère de la culture et de la francophonie

M. Christian MARIE

Directeur de la caisse nationale des allocations familiales

M. MARINO

Directeur adjoint des services de la région Rhône-Alpes

M. Philippe MARLAND

Préfet, conseiller technique au cabinet du premier ministre

M. MARROT

Président de la conférence des DRASS

Mme Hélène MARSAULT

Sous-directeur à la direction de l'administration générale et de l'équipement - ministère de la justice

M. MARSET

Directeur de l'agence de la caisse française de développement en Côte d'Ivoire

M. Jean-Christophe MARTIN

Chargé de mission au cabinet du Premier ministre

M. Henri MARTRE

Président d'honneur de la SNIAS

M. Joseph MARTY
Directeur régional de l'équipement de la région Rhône-Alpes

M. Jean-Pierre MARTY
Directeur général de la chambre de commerce et d'industrie du Loiret

M. Jean-François MARY
Ancien chef du service d'information et de diffusion

M. François MARZORATI
Chef du service de l'information et des relations publiques - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Philippe MASSONI
Préfet de police de Paris

M. Jean-Luc MATTHIEU
Conseiller maître à la cour des comptes

M. Pierre MAUREL
Directeur adjoint à la direction de l'information et des technologies nouvelles - ministère de l'éducation nationale

M. MAVET
Directeur associé HAY Management public

M. Pierre MAYET
Vice-président du conseil général des ponts-et-chaussées - ministère de l'équipement, des transports, et du tourisme

M. Bertrand de MAZIERES
Sous-directeur à la direction du trésor - ministère de l'économie

Mme MAZOYER
Brigade des stupéfiants à Marseille

M. Yves MAZUY
Directeur départemental du travail et de l'emploi du Rhône

M. Julian MCKENNY
Chef de service, Next Steps Unit à Londres

M. Bernard MENASSEYRE
Conseiller maître à la cour des comptes

M. Pierre MENAT
Chargé de mission au cabinet du ministre des affaires étrangères

M. Alain MENEMENIS
Maître des requêtes au conseil d'Etat

M. Gérard METOUDI
Ancien directeur des ressources humaines, des moyens et de la qualité de la vie - ministère de l'environnement

M. Roland MEYER
Sous-préfet d'Arles (Bouches-du-Rhône)

M. Thierry MILEO
Conseiller technique au cabinet du ministre de la communication

M. Patrick MILLOT
Conseiller technique auprès du ministre délégué aux affaires européennes

M. Alain MINC
Président de A.M. conseil

M. Patrick de MIRIBEL
Secrétaire général du centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs

Mme Sophie MOATI
Sous-directeur chargé de la presse - service juridique et technique de l'information

M. Marc MOINARD
Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Bobigny

M. Philippe MOISSET
Directeur général de l'agence française de l'ingénierie touristique - ministère de l'équipement, des transports et du tourisme

M. Louis MOISSONNIER
Secrétaire général du conseil général des ponts et chaussées - ministère de l'équipement, des transports et du tourisme

M. François MONIER
Ancien directeur de la prévision - ministère de l'économie

M. Thierry de MONTBRIAL
Directeur de l'institut français des relations internationales

M. Ludovic de MONTILLE
Sous-directeur à la direction du trésor - ministère de l'économie

Mme Marie-France MORAUX
Chef de service à la direction générale des enseignements supérieurs - ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Gérard MOREAU
Directeur de la population et des migrations - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

Mme Annick MOREL
Chef de service à la direction générale de la santé - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Jacques MOREL
Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle des Yvelines

M. Olivier MOREL
Conseiller technique auprès du garde des Sceaux, ministre de la justice

M. Denis MORIN
Sous-directeur à la direction du budget - ministère du budget

M. Roland MORIN
Président de la troisième chambre à la cour des comptes, ancien directeur général de la recherche et de la technologie

M. Jean-Yves MORRACHINI
Chef du groupement des moyens aériens à la direction de la sécurité civile - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Yves MOSSE
Directeur général des services de la région Auvergne

M. Rollon MOUCHEL-BLAISOT
Directeur de cabinet du préfet de la région Rhône-Alpes

M. Gérard MOULIN
Directeur de la communication - ministère de l'économie

M. Gérard MOULINAS
Directeur régional de l'environnement de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

M. Bertrand MUNCH
Sous-directeur à la direction de la sécurité civile - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Raymond NART
Directeur adjoint de la surveillance du territoire - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Jean NEMO
Directeur de l'administration générale - ministère de la coopération

M. Jean-Louis NINU
Ancien chef du service juridique et de l'agence judiciaire du trésor - ministère du budget

M. Jean-Paul NOBECOURT
Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt de la Haute-Savoie

M. Simon NORA
Président Directeur Général de LEHMAN BROTHERS

M. Christian NOYER
Directeur du trésor - ministère de l'économie

Mme Ariane OBOLENSKY
Chef de service à la direction du Trésor - ministère de l'économie

M. Bernard ORENGO
Commissaire principal, chef de la sûreté urbaine de Marseille

Mme Corinne ORZECOWSKI
Sous-préfet chargé de mission "ville" - préfecture des Yvelines

M. Patrick OUART
Conseiller technique au cabinet du premier ministre

M. Frédéric OUDEA
Conseiller technique au cabinet du ministre du budget

M. Alfred PACQUEMENT
Délégué aux arts plastiques - ministère de la culture et de la francophonie

M. Georges PAILLET
Chef du service du contrôle des dépenses engagées - ministère du budget

M. Pierre-Henri PAILLET
Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

M. Robert PAPIN
Secrétaire général à la délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

Mme Michele PAPPALARDO-GOULARD
Directeur du cabinet du ministre de l'environnement

M. Philippe PARANT
Préfet, directeur de la surveillance du territoire - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Philippe PARINI
Directeur du personnel et des services généraux - ministère de l'économie

M. Christian PATTYN
Chef du service de l'inspection générale de l'administration, président du comité de réorganisation et de déconcentration de l'administration - ministère de la culture et de la francophonie

M. Henri PAUL
Ancien directeur du cabinet du ministre délégué à la santé

M. Jean-Marie PAULOT
Directeur de l'administration générale et de l'équipement - ministère de la justice

M. PAUTHIER
Principal du collège Dunois à Caen (Calvados)

Mme Laurence PECAULT-RIVOLIER
Président du tribunal d'instance de Clermont-sur-Oise

M. Bernard PECHEUR
Ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique, maître des requêtes au conseil d'Etat

M. Jacques PELLETIER
Médiateur de la République

Me Philippe PELLETIER
Président de l'union nationale de la propriété immobilière

M. Jean-Pierre PENEAU
Commissaire divisionnaire, commissaire central de Marseille

M. Guillaume PEPY
Ancien directeur de cabinet du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle - directeur de la stratégie et du plan à la SNCF

M. François PEROL
Ancien chargé de mission à l'inspection générale des finances - ministère de l'économie

M. Jean-Claude PERREL
Ancien directeur de l'administration générale et de la modernisation des services - ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

M. Bernard PERRET

Rapporteur général du conseil scientifique de l'évaluation des politiques publiques

M. Georges PERRET

Président de l'association départementale des maires du Rhône - maire honoraire de Tassin-la-demi-Lune

M. Bertrand PERRIER

Directeur de l'URSSAF du département du Loiret

M. Jean-Pierre PERY

Adjoint au directeur du gaz, de l'électricité et du charbon - ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. Yann PETEL

Adjoint au chef de service des affaires économiques et internationales - ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. Bernard PETIT

Chargé de mission à la délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Vincent PIERRE

Directeur, Bossard Consultants

M. Christian PHILIP

Directeur du cabinet du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. PIERSON

Administrateur gérant d'Airbus industrie

M. Michel PINCHON

Sous-directeur à la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes - ministère de l'économie

Mme Dorothée PINEAU

Conseiller technique au cabinet du ministre délégué aux affaires européennes

M. Marc PINGUET

Sous-directeur à la comptabilité publique - ministère du budget

M. Jean PISANI-FERRY

Directeur du centre d'études prospectives et d'informations internationales

M. Jean-Robert PITTE

Chef de la mission "carte universitaire", à la direction générale des enseignements supérieurs - ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Jean-Paul PISTOLET

Sous-directeur à la direction générale des postes et télécommunications - ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. Jean-Luc PLACET

Président directeur général, IDRH

M. Bernard PLANTIN

Chef du service des pensions - ministère du budget

M. Marcel POCHARD
Directeur général de l'administration et de la fonction publique - ministère de la fonction publique

Mme Marie-Hélène POINSSOT
Sous-directeur à la direction générale de l'administration et de la fonction publique - ministère de la fonction publique

M. Claude POLY
Conseiller technique au cabinet du ministre de l'agriculture et de la pêche

M. Jean-Claude POMPOUGNAC
Délégué au développement et aux formations - ministère de la culture et de la francophonie

M. Etienne de PONCINS
Conseiller technique au cabinet du ministre délégué aux affaires européennes

M. André POTOCKI
Chef du service des affaires européennes et internationales - ministère de la justice

M. Paul POUDADE
Directeur de l'Europe continentale - ministère des affaires étrangères

M. Antoine POUILLIEUTE
Directeur du cabinet du ministre de la coopération

M. Jean PRADA
Ancien président de chambre de la cour des comptes

M. Michel PRADA
Président du directoire du CEPME

M. Bernard PREVOST
Préfet, directeur de l'administration pénitentiaire - ministère de la justice

M. Jacques André PREVOST
Directeur de l'institut national pour la simplification administrative

M. Denis PRIEUR
Directeur général de l'administration - ministère de l'agriculture et de la pêche

M. Jean PROT
Conseiller technique au cabinet du ministre de la fonction publique

M. Jean-Paul PROUST
Préfet de la région Haute-Normandie, préfet de la Seine-Maritime

M. Frédéric PUEL
Délégué des barreaux de France auprès de l'union européenne à Bruxelles

M. Claude QUIN
Ancien directeur de la RATP

M. Jean-Pierre RABAULT
Directeur à la direction des missiles et de l'espace - ministère de la défense

M. Bruno RACINE
Chef du centre d'analyse et de prévision

M. Gérard RAMEIX
Directeur de la caisse nationale d'assurance maladie

M. Patrice RAULIN
Directeur départemental de l'équipement du Nord

M. Michel RAYMOND
Délégué adjoint au RMI

M. Jean-Claude RAYNAUD
Directeur délégué de l'union des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger

M. Jean-Marie REBIERE
Directeur de l'administration territoriale et des affaires politiques - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Michel REBUT-SARDA
Sous-directeur à la direction du patrimoine - ministère de la culture et de la francophonie

Mme Claire RECLUS
Directeur du bureau d'aide sociale de la ville de Paris

Mme Claude REISMAN
Chef de service à la direction du personnel et des services généraux - ministère de l'économie

M. Jean RENARD
Vice-président du conseil général du génie rural, des eaux et des forêts - ministère de l'agriculture et de la pêche

M. Pierre RENEAUDINAU
Secrétaire général de l'académie de Nantes

Me Jean REPIQUET
Secrétaire général de l'ordre des avocats à la cour d'appel de Paris

M. REVEL
Magistrat délégué à l'équipement de la cour d'appel de Paris

M. RIBOLINI
Proviseur du lycée d'enseignement général et technologique agricole Le Robillard à Lieury (Calvados)

M. Jacky RICHARD
Directeur des personnels administratifs, ouvriers et de service - ministère de l'éducation nationale

M. Paul RICOEUR
Professeur

M. Pierre RICORDEAU
Adjoint au chef de l'inspection générale des affaires sociales - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Jean-Pierre RIGAUX
Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales du Vaucluse

M. Jean RIOLACCI
Préfet, haut fonctionnaire de défense - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. RIVIERE
Directeur adjoint de l'agence de la caisse française de développement en Côte d'Ivoire

M. Michel RIVOIRE
Conseiller pour l'aménagement du territoire auprès du président du conseil régional de la région Rhône-Alpes

M. Marc ROBERT
Sous-directeur à la direction des affaires criminelles et des grâces - ministère de la justice

M. Yves ROBINEAU
Rapporteur général de la commission supérieure de codification

M. Jean-Marc ROCHEREAU de la SABLIERE
Directeur des affaires africaines et malgaches - ministère des affaires étrangères

M. RODOCCANACHI
Ancien chef de service à la direction du budget, associé gérant de la banque HOTTINGER

Mme Claudine ROGER
Inspecteur d'académie à Caen (Calvados)

M. Christian ROLLET
Chef de l'inspection générale des affaires sociales - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Pierre ROSANVALLON
Directeur de l'Ecole des hautes études en sciences sociales

M. Bruno ROSSI
Chef de bureau à la direction du budget - ministère du budget

M. Henri ROUANET
Directeur du cabinet du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

Mme Françoise ROUCH
Sous-directeur à la direction de l'action sociale - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Jacques ROUDIER
Directeur de la flotte de commerce - ministère de l'équipement, des transports et du tourisme

M. Michel ROUGER
Président du tribunal de commerce de Paris

M. Daniel ROUHIER
Sous-préfet du Loiret

M. Luc ROUSSEAU
Secrétaire général des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement -
ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. ROUSSEL
Chef de la mission de coopération et d'action culturelle de la France en Côte d'Ivoire

M. François ROUSSELY
Secrétaire général pour l'administration - ministère de la défense

Mme ROUSSET
Secrétaire général de l'académie de Caen

M. Xavier ROY
Sous-directeur à la direction du patrimoine - ministère de la culture et de la francophonie

M. Daniel ROYER
Secrétaire général à la direction générale de la recherche et de la technologie - ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Georges ROYER
Chef de service à la direction générale des enseignements supérieurs - ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Mme Rolande RUELLAN
Ancien directeur de la C.N.A.V, directeur de la sécurité sociale - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Jean-Christophe RUFIN
Conseiller auprès du ministre de la défense

M. Jean-Claude SAFFACHE
Directeur de l'imprimerie nationale

M. Eric SAFFROY
Secrétaire général du centre interministériel des renseignements administratifs

M. Jean-François SAGLIO
Ancien directeur général de l'industrie

Mme Maryvonne de SAINT PULGENT
Directeur du patrimoine - ministère de la culture et de la francophonie

M. Pol-Yvan de SAINT-GERMAIN
Directeur des recherches, études et techniques d'armement - ministère de la défense

M. François SAINT-PAUL
Sous-directeur à la direction des affaires économiques et financières - ministère des affaires étrangères

M. Philippe SAINT-RAYMOND
Directeur adjoint de la sûreté des installations nucléaires - ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. Claude SALAVAGIONE
Procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence

M. Antoine de SALINS
Conseiller du directeur à la direction du trésor - ministère de l'économie

Mme Catherine de SALINS
Sous-directeur à la direction des affaires juridiques - ministère des affaires étrangères

Mme Françoise SALIOU
Sous-directeur à la direction des relations économiques extérieures - ministère de l'économie

M. Jacques SALLOIS
Directeur des musées de France - ministère de la culture et de la francophonie

M. Jean SALMONA
Président directeur général du centre d'études des systèmes d'information des administrations

M. SANCHEZ
Observatoire de l'action sociale

M. Christophe SANSON
Chargé de mission au cabinet du ministre de l'environnement

M. Gilbert SANTEL
Directeur du personnel et des services - ministère de l'équipement, des transports et du tourisme

M. Bernard SARAZIN
Directeur des journaux officiels

M. Jean-François SARDET
Général de corps d'armée, major général de la gendarmerie nationale - ministère de la défense

M. Jean-Luc SAURON
Conseiller juridique - secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI)

M. Edouard SAUVAGE
Secrétaire général du comité interministériel des aides à la localisation des activités - DATAR

M. Bernard SCHAEFER
Chef du service du contrôle d'Etat - ministère de l'économie

M. Denis SCHMUTZ
Directeur départemental de l'équipement du Rhône

M. Philippe SCHNEBELE
Chef de bureau à la direction du budget - ministère du budget

M. Michel SCHNEIDER
Ancien directeur de la musique et de la danse

M. Jean-Eric SCHOETTL
Directeur au secrétariat général du gouvernement

M. Louis SCHWEITZER
Président directeur général de RENAULT S.A.

M. Bertrand SCHWERER
Chargé de mission au cabinet du garde des Sceaux, ministre de la justice

M. Claude SEIBEL
Directeur de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques - ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

M. Pierre SELLAL
Représentant permanent adjoint de la France auprès de l'union européenne à Bruxelles

M. Georges SEPTOURS
Directeur des personnels enseignants des lycées et collèges - ministère de l'éducation nationale

M. Christian SERAIN
Directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du Loiret

M. Henri SERRES

Chef de service à la direction générale des stratégies industrielles - ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. Jacques SERRIS

Chef de service à la direction générale des stratégies industrielles - ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. Jean-Michel SEVERINO

Directeur du développement - ministère de la coopération

M. Yves-Thibault de SILGUY

Conseiller pour les affaires européennes au cabinet du Premier ministre, secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne

Mme Suzanne SILLAND

Délégué à la modernisation et à la déconcentration - ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Bernard SIMEON

Secrétaire général pour les affaires régionales de la région Centre

M. Jean-Claude SOMMAIRE

Sous-directeur à la direction de l'action sociale - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Denis SOUBEYRAN

Chef de bureau à la direction du budget - ministère du budget

Me Daniel SOULEZ-LARIVIERE

Avocat au barreau de Paris

M. Bruno SOULIE

Chef de bureau à la direction de la sécurité sociale - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. François SOULMAGNON

Secrétaire général adjoint - secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne

M. Jean- Pierre SOUTOU

Directeur de l'administration générale et de la modernisation des services - ministère du travail de l'emploi et de la formation professionnelle

M. Jean-Pierre SOUZY

Directeur de l'administration générale - ministère des anciens combattants et des victimes de guerre

M. Laurent STEFANINI

Sous-directeur à la direction des affaires économiques et financières - ministère des affaires étrangères

M. Bruno STEINMANN

Chef du service législatif - secrétariat général du gouvernement

M. Pierre STEINMETZ

Préfet de la Haute-Savoie

M. Bernard STIRN

Secrétaire général du conseil d'Etat

M. Christian STOFFAES
Directeur de l'inspection générale d'EDF

M. Jean-François STOLL
Chef de service à la direction des relations économiques extérieures - ministère de l'économie

M. Rolland STUTZMANN
Chef de service à la direction générale des stratégies industrielles - ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. Patrick SUET
Directeur adjoint du cabinet du premier ministre

M. Didier TABUTEAU
Directeur de l'agence du médicament

Mme Raymonde TAILLEUR
Conseiller technique au cabinet du ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Michel TALY
Chef du service de la législation fiscale - ministère du budget

M. Jacques TARANGER
Sous-directeur à la direction de l'administration générale - ministère des anciens combattants et victimes de guerre

M. TAUPIAC
Conseiller à la mission de coopération et d'action culturelle de la France en Côte d'Ivoire

M. Michel TELIERES
Sous-directeur du budget et de la comptabilité - préfecture de police de Paris

M. Nicolas TENZER
Chef du service de l'évaluation - commissariat général du plan

M. Christian TESTOT
Chef de cabinet du ministre délégué aux affaires européennes

M. Claude THELOT
Directeur de l'évaluation et de la prospective - ministère de l'éducation nationale

M. Michel THENAULT
Directeur général des collectivités locales - ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Michel THIERRY
Ancien directeur de l'action sociale - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Jean-Claude THOENIG
Directeur du groupe d'analyse des politiques publiques - CNRS

M. Jean-Paul THIVOLIE
Délégué départemental de l'ANPE - département des Yvelines

M. Joël THORAVAL
Préfet, directeur du cabinet du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Rémi TOUSSAIN
Chef de service à la direction de la production et des échanges - ministère de l'agriculture et de la pêche

M. Frédéric TREFFEL
Conseiller technique au cabinet du président du conseil économique et social

M. TREMBLAIS
Directeur de l'économie au conseil régional de la région Centre

M. Jean-Claude TRICHET
Gouverneur de la Banque de France

M. Claude TRIOMPHE
Directeur-adjoint - direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle des Yvelines

Mme Sylvie TROSA
Next Steps Unit à Londres

M. Pierre TRUCHE
Procureur général de la Cour de cassation

M. Michel TYVAERT
Directeur général des finances et du contrôle de gestion - ministère de l'éducation nationale

M. Maurice ULRICH
Ancien directeur de cabinet de Jacques CHIRAC, premier ministre

M. VALLAUD
Avocat

M. Serge VALEMONT
Président du comité de réorganisation et de déconcentration de l'administration - ministère de la fonction publique

M. Charles VASSEROT
Proviseur du lycée La Venise Verte à Niort (Deux-Sèvres)

M. Guy VALLET
Département organisation, informatique et logistique - Caisse française de développement

M. Gilbert VENET
Chef de service à la direction de la prévision - ministère de l'économie

M. Patrice VIAL
Directeur du cabinet du ministre de l'économie

M. René VIAL
Délégué général du médiateur

M. Denis VIENOT
Secrétaire général du Secours catholique

Mme VIGNIER
Conseiller à la mission de coopération et d'action culturelle de la France en Côte d'Ivoire

Mme Annick VIGNIER
Sous-directeur à la direction des ressources humaines, des moyens et de la qualité de la vie - ministère de l'environnement

M. Paul de VIGUERIE
Chargé de mission auprès du ministre de l'agriculture et de la pêche

M. François VILLALARD
Chef de l'inspection générale de la jeunesse et des sports - ministère de la jeunesse et des sports

M. Aimé VILLE
Adjoint au directeur des ressources humaines, des moyens et de la qualité de la vie - ministère de l'environnement

M. VILLERAY
Proviseur du lycée Charles de Gaulle à Caen (Calvados)

M. Gérard VINCENT
Directeur des hôpitaux - ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Max VINCENT
Maire de Limonest

M. Jean-Marc VIRIEUX
Conseiller technique au cabinet du ministre de la fonction publique

M. Jean-François VITOUX
Consultant, DELOITTE & TOUCHE

Mme Marie-Claude VITOUX
Directeur-adjoint de la musique et de la danse - ministère de la culture et de la francophonie

M. Patrick VIVERET
Conseiller référendaire à la cour des comptes

M. Alain VIZZANOVA
Directeur délégué de la Caisse française de développement

M. Jacques VOISARD
Président du comité de décentralisation

M. Jean-Luc WALLER
Directeur régional du commerce extérieur de la région Centre

M. Dominique WALLON
Directeur général du centre national de la cinématographie - ministère de la culture et de la francophonie

M. Jean-François WEBER
Directeur des services judiciaires - ministère de la justice

Mme Céline WIENER
Chef du service de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale

M. Michel YAHIEL
Inspecteur des affaires sociales, ancien directeur de cabinet du ministre des affaires sociales

M. Jean-Michel YOLIN
Directeur de l'innovation, de la technologie et de l'action régionale - ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Rob YOUNG
Ministre plénipotentiaire auprès de l'ambassade de Grande-Bretagne à Paris

M. Jean-François ZAHN
Directeur général de l'administration des ressources humaines et des affaires financières - ministère de
l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Philippe ZELLER
Directeur de la coopération scientifique et technique - ministère des affaires étrangères

M. Pierre ZEMOR
Conseiller d'Etat, président de l'association "communication publique"

M. Thierry ZIMMERMANN
Sous-directeur du budget civil de la recherche - ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Jean-Louis ZOEL
Directeur des affaires administratives, budgétaires et financières - ministère des affaires étrangères.

Organisations syndicales

CONFEDERATION FRANCAISE DEMOCRATIQUE DU TRAVAIL (CFDT)

M. Pierre BOBE
Secrétaire confédéral, responsable des départements "vie en société" et "relations extérieures"

M. Jean-François LECORRE
Secrétaire confédéral, responsable du département "activités revendicatives"

M. Pascal RENAUD
Secrétaire général de l'union des fédérations des fonctions publiques et assimilées.

CONFEDERATION FRANCAISE DES TRAVAILLEURS CHRETIENS (CFTC)

M. Gérard DEYGAS
Directeur du bureau d'études économiques et sociales

Mme Nicole PRUD'HOMME
Secrétaire général de la fédération générale des syndicats chrétiens des fonctionnaires de l'Etat, des collectivités locales et assimilés.

CONFEDERATION GENERALE DES CADRES (CGC)

M. Charles BONISSOL
Vice-président de l'union fédérale des cadres des fonctions publiques.

CONFEDERATION GENERALE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (CGPME)

M. PINET
Vice-président délégué, chargé des questions économiques.

CONSEIL NATIONAL DU PATRONAT FRANCAIS (CNPF)

M. François PERIGOT
Président

Jacques CREYSSEL
Directeur de la commission, études et réflexions économiques

M. Jacques-Henry DAVID
Président de la commission, études et réflexions économiques

M. Michel de MOURGUES
Directeur général des affaires législatives.

FEDERATION SYNDICALE UNITAIRE (FSU)

M. François CASTAING
Membre du bureau fédéral

M. Michel DESCHAMPS
Secrétaire général

M. Francis BERGUIN
Secrétaire national du syndicat des études supérieures.

FEDERATION DE L'EDUCATION NATIONALE (FEN)

M. Guy LE NEOUANNIC
Secrétaire général adjoint

M. Alain OLIVE
Secrétaire national

M. Paul ROUX
Secrétaire général adjoint.

CONFEDERATION GENERALE DU TRAVAIL FORCE OUVRIERE (CGT-FO)

M. Roland GAILLARD
Secrétaire de la fédération des fonctionnaires

M. Claude JEUNET
Secrétaire confédéral

M. Guy MILLAN
Secrétaire général.

FEDERATION GENERALE AUTONOME DES FONCTIONNAIRES (FGAF)

M. Albert VOISIN
Secrétaire général adjoint

M. Lucien MASSON
Conseiller technique.

CONFEDERATION GENERALE DU TRAVAIL (CGC)

Cette organisation a fait connaître son point de vue par lettre du 10 mai 1994.

Ministres, anciens ministres et parlementaires

Mme Michèle ALLIOT-MARIE
Ministre de la jeunesse et des sports

M. Edmond ALPHANDERY
Ministre de l'économie

M. Jean ARTHUIS
Ancien ministre, sénateur de la Mayenne, maire de Château Gonthier

Mme Martine AUBRY
Ancien ministre

M. Robert BADINTER
Ancien ministre, président du conseil constitutionnel

M. Michel BARNIER
Ministre de l'environnement

M. Dominique BAUDIS
Député de la Haute-Garonne, maire de Toulouse

M. François BAYROU
Ministre de l'éducation nationale

M. René BEAUMONT
Député, président du conseil général de Saône-et-Loire

M. Bernard BOSSON
Ministre de l'équipement, des transports et du tourisme

M. Yvon BOURGES
Ancien ministre, président du conseil régional de Bretagne

M. Alain CARIGNON
Ministre de la communication

M. Sabino CASSESE
Ministre de la fonction publique italien

Mme Nicole CATALA
Ancien ministre, député de Paris, vice-président de l'assemblée nationale

M. Hervé de CHARETTE
Ministre du logement

M. Jacques CHIRAC
Ancien premier ministre

M. Pascal CLEMENT
Ministre délégué aux relations avec l'assemblée nationale

M. Hubert CURIEN
Ancien ministre

M. Michel DELEBARRE
Ancien ministre, maire de Dunkerque

M. Jean-François DENIAU
Ancien ministre

M. François DOUBIN
Ancien ministre, président directeur général du centre français du commerce extérieur

M. Philippe DOUSTE-BLAZY
Ministre délégué à la santé

M. Laurent FABIUS
Ancien premier ministre, député de Seine-Maritime

M. Jean-Pierre FOURCADE
Ancien ministre, sénateur des Hauts-de-Seine, maire de Saint-Cloud

M. François FILLON
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Jean-Paul FUCHS
Député du Haut-Rhin, maire de Colmar

M. André GIRAUD
Ancien ministre

M. Michel GIRAUD
Ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

M. Olivier GUICHARD
Ancien ministre, député de Loire-Atlantique, président du conseil régional des Pays de la Loire

M. Daniel HOEFFEL
Ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales

M. Pierre-Rémy HOUSSIN
Député, président du conseil général de la Charente

M. Pierre JOXE
Ancien ministre, premier président de la cour des comptes

M. Alain JUPPE
Ministre des affaires étrangères

M. Alain LAMASSOURE
Ministre délégué aux affaires européennes

M. René LENOIR
Ancien ministre, président de l'union nationale interfédérale des oeuvres et organismes privés sanitaires et sociaux

M. François LEOTARD
Ministre d'Etat, ministre de la défense

M. Gérard LONGUET
Ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. Alain MADELIN
Ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et
du commerce et de l'artisanat

M. Jean-François MANCEL
Député, président du conseil général de l'Oise

M. Philippe MARCHAND
Ancien ministre

M. Jean MATTEOLI
Ancien ministre, président du conseil économique et social

M. Pierre MEHAIGNERIE
Ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice

M. Michel MERCIER
Député, président du conseil général du Rhône

M. Philippe MESTRE
Ministre des anciens combattants et victimes de guerre

Mme Lucette MICHAUX-CHEVRY
Ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme

M. Charles MILLON
Député de l'Ain, président du conseil régional de Rhône-Alpes

M. René MONORY
Ancien ministre, président du Sénat

M. Henri NALLET
Ancien ministre

M. François-Xavier ORTOLI
Ancien ministre, ancien président de la commission européenne

M. Charles PASQUA
Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Dominique PERBEN
Ministre des départements et territoires d'Outre-Mer

M. Jean PUECH
Ministre de l'agriculture et de la pêche

Mme Nicole QUESTLAUX
Ancien ministre, président de la section des travaux publics du conseil d'Etat

M. Jean-Pierre RAFFARIN
Député européen, président du conseil régional de Poitou-Charentes

M. Michel ROCARD
Ancien premier ministre

M. Roger ROMANI
Ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés

20 20 10
B



- 4 -

M. André ROSSINOT
Ministre de la fonction publique

M. Michel ROUSSIN
Ministre de la coopération

M. Antoine RUFENACHT
Député de la Seine-Maritime, président du conseil régional de Haute Normandie

M. André SANTINI
Ancien ministre, député-maire d'ISSY-LES-MOULINEAUX

M. Nicolas SARKOZY
Ministre du budget, porte-parole du gouvernement

M. Philippe SEGUIN
Ancien ministre, président de l'assemblée nationale

M. Jacques TOUBON
Ministre de la culture et de la francophonie

Mme Simone VEIL
Ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville

M. Xavier de VILLEPIN
Sénateur, président de la commission des affaires étrangères et de la défense au sénat.

1024(2)

