

## 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.

#### 1 - L'ÉDUCATION 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 (15. 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 <sup>(1)</sup>.

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).

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

(1) 6ème à 3ème. plus 4ème et 3ème technologiques ainsi que CPPN et CPA implantés en collège  
(2) CAP, BEP, bacs 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 SES 000 en 1991-92.

<sup>11</sup> 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'édition 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**

### **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 diplômés.

*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**

### **1. CONSERVER LE PATRIMOINE ET SOUTENIR LE DEVELOPPEMENT**

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* <sup>(12)</sup>

- *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'ÉTAT 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" (<sup>13</sup>) 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.

<sup>13</sup> Ces "autoroutes de l'information" utiliseront trois technologies: la compression numérique; le fil 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 (<sup>14</sup>).

### ***- 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.

<sup>14</sup> 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 déréglementations envisagées 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 pari 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 <sup>(15)</sup>. 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.*

<sup>15</sup> 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 <sup>(16)</sup> !

- *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 compléteraient 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.

<sup>16</sup> 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 (<sup>17</sup>). 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 relève, 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

<sup>17</sup> 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 côtoyant 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'outremer" ; 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 recommande 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 :								
cotisations sociales	15,8	18,3	20,1	20,1	20,4	20,6	21,1	21,6
impôts, y compris CSG	15,0	17,8	19,3	19,3	19,3	19,5	19,6	19,5
	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 <sup>(18)</sup>.

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 régaliennne (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 médicoadministrative 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 ("), 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 <sup>(20)</sup>.

-----

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 régler 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 suffisaient 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 garantit 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 confiée 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'appuierait 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).

**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.