

N° 383

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 juin 2001

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le *fonds pour la réforme de l'Etat*,

Par M. Gérard BRAUN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Administration.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
CHAPITRE PREMIER - UN FONDS AU SERVICE DE RÉELLES AMBITIONS INITIALES	7
I UN CONTEXTE POLITIQUE PORTEUR	7
A. LES CONDITIONS DE LA CRÉATION DU FRE	7
1. <i>Les grandes étapes de la création du FRE</i>	7
2. <i>Le comité interministériel fondateur du 29 mai 1996</i>	8
B. « <i>LE GRAND CHANTIER DE L'ANNÉE À VENIR</i> »	9
1. <i>Une volonté politique forte pour un chantier ambitieux</i>	9
2. <i>La nécessité d'une communication pédagogique</i>	9
II. L'ÉVOLUTION DES PRIORITÉS DU FRE	10
A. UN NOMBRE LIMITÉ D'ORIENTATIONS AMBITIEUSES	10
1. <i>Les grands axes de réforme arrêtés le 29 mai 1996</i>	10
2. <i>Les circulaires du Premier ministre puis du ministre</i>	12
B. DES « PRIORITÉS » DE PLUS EN PLUS NOMBREUSES	14
1. <i>Un écueil perceptible dès l'origine...</i>	14
2. <i>... que l'actuel gouvernement n'a pas su éviter</i>	15
CHAPITRE DEUX - L'UTILISATION DU FONDS POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE	17
I UN BILAN FINANCIER NUANCÉ	17
A. DES OPÉRATIONS FINANCÉES TRÈS NOMBREUSES ET SOUVENT DISPARATES	17
1. <i>La section centrale</i>	17
2. <i>La section territoriale</i>	23
B. LES BÉNÉFICIAIRES	29
1. <i>Au titre de la section centrale</i>	29
2. <i>Au titre de la section territoriale</i>	32
a) <i>Les départements bénéficiaires</i>	32
b) <i>Les services bénéficiaires</i>	33
C. UNE UTILISATION IMPARFAITE DES CRÉDITS	37
II. DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES D'UN FAIBLE MONTANT	40
A. LE FAIBLE MONTANT DES CRÉDITS DU FRE... ..	40
1. <i>La détermination des dotations inscrites sur le FRE</i>	40
2. <i>La répartition des crédits entre les deux sections du FRE</i>	42
B. ... NE LES DISPENSE PAS D'UNE RÉGULATION BUDGÉTAIRE	43

1. La section centrale.....	44
2. La section territoriale.....	44
CHAPITRE TROIS - UNE MISE EN ŒUVRE PAR UN ÉTAT PAS ENCORE ENGAGÉ SUR LA VOIE DE LA RÉFORME.....	46
I UNE PROCÉDURE ADMINISTRATIVE TROP LOURDE.....	46
A. L'INTERVENTION DU FRE : DES PRINCIPES BIEN ÉTABLIS.....	46
B. MAIS DES PROCÉDURES EXCESSIVEMENT COMPLEXES	47
1. La section centrale.....	48
2. La section territoriale.....	49
II. UN MANQUE DE LISIBILITÉ CERTAIN.....	53
A. DES SERVICES SOUVENT DÉSORIENTÉS	53
B. UNE ÉVALUATION DU DISPOSITIF INSUFFISANTE.....	55
EXAMEN EN COMMISSION.....	57
ANNEXE 1 - Compte-rendu de l'audition de M. Jean-Ludovic Silicani, conseiller d'Etat, ancien commissaire à la réforme de l'Etat.....	59
ANNEXE 2 - Circulaires aux ministres et secrétaires d'Etat relatives aux orientations et modalités de fonctionnement du fonds pour la réforme de l'Etat	63

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Les dotations budgétaires du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat sont relativement faibles : en 2001, elles s'établissent à 1,42 milliard de francs. Encore ces crédits, regroupés au sein de l'agrégat « Fonction publique » du budget des services généraux du Premier ministre, ne représentent-ils que 22 % des 6,43 milliards de francs inscrits audit budget.

En outre, l'essentiel de ces crédits correspond à des actions sociales interministérielles, dont le montant s'élève à 761 millions de francs en 2001, soit 53,5 % du total des dotations de l'agrégat.

Les crédits du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat sont donc essentiellement des crédits de fonctionnement, dont la nature est relativement contrainte.

Toutefois, le ministère dispose d'un instrument lui permettant de financer des actions innovantes de modernisation de l'administration de l'Etat comme de ses services déconcentrés entrant tout à fait dans le champ de la réforme de l'Etat : il s'agit du fonds pour la réforme de l'Etat (FRE), créé en 1996, et doté, cette année, de 109 millions de francs.

Votre rapporteur a souhaité contrôler l'emploi de ces crédits et, plus généralement, le fonctionnement du fonds. Certes, leur montant est peu élevé, mais leur objet est primordial au regard de la thématique de la réforme de l'Etat. Cette dernière ne constitue plus une priorité pour le gouvernement, et apparaît largement en retard par rapport aux réformes engagées par de nombreux pays étrangers d'un niveau de développement comparable à celui de la France¹.

Or, le gouvernement, en assignant au fonds des orientations de plus en plus nombreuses, a réduit la portée et la lisibilité de ses actions. Par ailleurs, l'emploi de ses crédits ne semble pas optimal, le fonds finançant des opérations dont le lien avec la réforme de l'Etat paraît pour le moins ténu, voire inexistant. Enfin, le fonds est régi par une procédure

¹ Rapport d'information n° 348, « La réforme de l'Etat à l'étranger » (2000-2001).

extrêmement complexe et lourde, qui désoriente bien souvent les services, et qui souffre d'une évaluation des actions entreprises quasi-inexistante.

Au total, le fonds pour la réforme de l'Etat apparaît excessivement technocratique, et il est à craindre qu'il ne serve de subterfuge à l'absence d'une réelle réforme de l'Etat.

CHAPITRE PREMIER

UN FONDS AU SERVICE DE RÉELLES AMBITIONS INITIALES

I. UN CONTEXTE POLITIQUE PORTEUR

La réforme de l'Etat, après avoir été au cœur du rapport élaboré en 1994, à la demande du gouvernement de l'époque, par un groupe d'experts présidé par M. Jean Picq¹, avait été, lors de l'élection présidentielle de 1995, l'un des principaux thèmes de campagne du candidat Jacques Chirac, et constituait l'une des priorités du gouvernement d'Alain Juppé.

Ce thème bénéficiait ainsi d'une réelle volonté politique. La réforme de l'Etat étant un concept protéiforme, pouvant recouvrir des interprétations et des réalisations extrêmement diverses, il convenait de lui donner un contenu effectif, et de la doter d'une instance de pilotage – ce fut le commissariat pour la réforme de l'Etat – et d'un instrument opérationnel – ce fut le fonds pour la réforme de l'Etat (FRE).

A. *LES CONDITIONS DE LA CRÉATION DU FRE*

1. Les grandes étapes de la création du FRE

C'est le **14 septembre 1995**, au cours d'un **séminaire gouvernemental**, qu'a été évoquée pour la première fois la création d'un fonds pour la réforme de l'Etat (FRE). La création effective et la mise en place de ce fonds ont eu lieu au cours de l'année 1996.

Les principes de constitution et d'utilisation du FRE, en effet, ont été définis par la **réunion interministérielle du 26 janvier 1996**, présidée par un chargé de mission du cabinet du Premier ministre.

¹ Sur la genèse du fonds pour la réforme de l'Etat, voir le compte-rendu de l'audition de M. Jean-Ludovic Silicani, annexé au présent rapport.

Le compte-rendu de cette réunion interministérielle avait également pour objet d'établir un projet de communication en conseil des ministres sur la réforme de l'Etat.

Les modalités de constitution et d'utilisation du fonds pour la réforme de l'Etat

La réunion interministérielle du 26 janvier 1996 a arrêté **quatre principes** relatifs au fonds pour la réforme de l'Etat :

- le fonds est opérationnel dès le 1^{er} mars 1996 ;
- il est doté de 500 millions de francs en 1996, par prélèvement sur les budgets des différents ministères ;
- il doit intervenir, chaque fois que possible, en complément de la participation des départements ministériels concernés, pour financer, en fonctionnement et en investissement, des restructurations lourdes, le développement d'outils modernes de gestion, des actions de formation ou de reconversion des personnels et des opérations expérimentales ;
- les décisions d'utilisation du fonds sont prises par le comité interministériel pour la réforme de l'Etat.

2. Le comité interministériel fondateur du 29 mai 1996

Le **comité interministériel pour la réforme de l'Etat** s'est ensuite réuni le **29 mai 1996**, sous la présidence du Premier ministre. Il était consacré à la mise en place du FRE, qui, sous la direction du commissariat à la réforme de l'Etat, a demandé un très gros investissement, donnant lieu à plus de 200 réunions de concertation interministérielle. **Cet exemple donne à votre rapporteur l'occasion de s'interroger, au-delà des alternances politiques, sur l'efficacité du travail interministériel...**

A la fin du mois de février 1996, un document préparatoire avait en effet été soumis à la concertation, qui avait elle aussi nécessité l'organisation de centaines de rencontres. Un projet de relevé de décisions avait alors été élaboré, et soumis à l'approbation du comité interministériel du 29 mai 1996.

B. « LE GRAND CHANTIER DE L'ANNÉE À VENIR »

1. Une volonté politique forte pour un chantier ambitieux

La lecture du compte-rendu du comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 29 mai 1996 est très instructive, car elle expose **l'intention et les ambitions du gouvernement, lorsqu'il créa le FRE : urgence et importance politique de la réforme de l'Etat, l'opinion publique mais aussi les administrations exprimant de fortes attentes à cet égard ; lisibilité des actions entreprises ; communication adaptée à cet impératif de cohérence et de clarté des orientations de la réforme.**

De nombreux ministres sont intervenus au cours de ce comité interministériel et ont exprimé ces différents objectifs. Le ministre de l'intérieur considérait ainsi que *« la réforme de l'Etat est politiquement essentielle. C'est sur sa capacité à mettre ou non en œuvre cette importante réforme que le gouvernement sera jugé. Nos concitoyens, les fonctionnaires et les élus attendent celle-ci. Il ne faut pas les décevoir. La réforme de l'Etat sera sans aucun doute le grand chantier de l'année à venir »*.

2. La nécessité d'une communication pédagogique

La discussion avait également porté sur la meilleure façon de communiquer sur ce thème. Le ministre de l'économie et des finances considérait ainsi que la réforme de l'Etat *« est une question de volonté politique mais c'est aussi une question de méthode »*. Le ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications, quant à lui, estimait qu' *« il faut faire de la réforme de l'Etat un thème compréhensible pour l'opinion publique »*. Le ministre délégué aux affaires européennes partageait cet avis, estimant nécessaire que la réforme de l'Etat *« soit rendue compréhensible pour nos concitoyens et que son application soit étalée dans le temps »*. Enfin, le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche considérait qu'il fallait *« donner une portée concrète à la réforme. Ainsi, le document soumis à l'approbation de la présente réunion est trop abstrait et trop général dans son expression. Il faut « détechniciser » le langage de la réforme pour que celle-ci soit comprise par nos concitoyens »*.

Cette communication se doit donc de reposer sur les principes de la **pédagogie**.

Concluant ces interventions, le Premier ministre indiquait que « *cette communication pourrait se faire en trois temps, de la manière suivante :*

- *d'abord, un cadrage général présentant la philosophie de la réforme ;*
- *ensuite, une présentation de l'ensemble du plan ;*
- *enfin, l'explicitation de points d'application concrets ».*

II. L'ÉVOLUTION DES PRIORITÉS DU FRE

Le fonds pour la réforme de l'Etat a pour vocation d'accompagner les chantiers de modernisation et de réorganisation des administrations, centrales et déconcentrées. Toutefois, dans un souci évident d'efficacité, ces chantiers ne doivent pas être trop nombreux : la réforme de l'Etat, pour éviter le risque de la dispersion, doit reposer sur un nombre de priorités limité, mais conduites avec détermination.

Malheureusement, depuis 1997, les ambitions du gouvernement en la matière, en dépit d'un discours volontariste, souffrent d'une insuffisante lisibilité. **En fait, la réforme de l'Etat ne paraît plus être une priorité gouvernementale.**

Votre rapporteur, considérant que la bonne conjoncture économique comme les nombreux départs à la retraite annoncés de fonctionnaires au cours des dix prochaines années constituent autant d'occasions à saisir pour réformer le format et les missions de l'Etat, ne peut que déplorer que le gouvernement soit en train de la laisser passer¹.

A. UN NOMBRE LIMITÉ D'ORIENTATIONS AMBITIEUSES

1. Les grands axes de réforme arrêtés le 29 mai 1996

Le comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 29 mai 1996 avait arrêté **trois grands axes de réforme** :

- la qualité des relations entre l'Etat et les citoyens ;
- la qualité de la décision publique ;

¹ *Le rapport d'information que votre rapporteur a établi sur des expériences de réforme de l'Etat à l'étranger démontre le retard de la France en la matière (n° 348 ; 2000-2001).*

- la qualité de la gestion publique.

Chacun de ces trois axes avait été développé.

Ce que recouvre la réforme de l'Etat

Le thème de **l'amélioration de la qualité des relations entre l'Etat et les citoyens** était considéré comme *« celui sur lequel les attentes sont les plus grandes, mais aussi celui à propos duquel l'opinion est sceptique »*.

Les principales mesures proposées étaient les suivantes :

- libérer l'initiative des citoyens et des entreprises en supprimant un premier train d'une centaine de procédures d'autorisation administrative préalable ;
- affirmer un droit nouveau à une réponse rapide de l'administration, en prévoyant l'accord tacite, en cas d'absence de réponse de l'administration, pour une centaine de régimes d'autorisation administrative ;
- codifier et simplifier le droit applicable : un plan général de codification a été adopté par le conseil des ministres en février 1996 et une étude d'impact accompagne, depuis le 1^{er} janvier, chaque projet de loi ;
- simplifier l'accès à la justice au travers de greffes uniques polyvalents et de tribunaux uniques de première instance ;
- créer des « maisons de services publics » polyvalents proches des gens, notamment dans les zones rurales en voie de désertification et dans les quartiers urbains en difficulté ;
- élaborer et rendre publique, dans chaque réseau d'administration, une charte de qualité fixant les engagements de ces services vis-à-vis de leurs usagers ;
- mettre en place une procédure simple et rapide permettant aux créanciers de l'Etat d'obtenir les sommes que ce dernier leur doit ;
- développer fortement l'utilisation de la carte bancaire dans les services de l'Etat pour le paiement des vignettes, des timbres fiscaux, des timbres-amendes...

Améliorer la qualité de la décision publique signifie *« rendre l'Etat plus proche, en décidant moins à Paris et en décidant mieux »*.

Les principales mesures proposées à cet effet étaient les suivantes :

- alléger et simplifier les administrations centrales, en réduisant de 10 % leurs effectifs et de 30 % le nombre de leurs directions : chaque ministre fera des propositions sur ce point avant le 31 octobre 1996 ;
- construire une administration déconcentrée adaptée aux besoins de nos concitoyens : cette mesure était considérée comme *« l'une des réformes les plus importantes du plan »*, l'*« incapacité de l'Etat à faire face à des problèmes nouveaux »* étant mise en évidence ; il était donc proposé d'expérimenter, au cours de l'année 1997, deux ou trois schémas-type de recomposition des services déconcentrés élaborés sur la base de propositions faites par les préfets ;
- donner de vraies marges de manœuvre interministérielles aux préfets et aux chefs de service déconcentrés dans le cadre d'un fonds pour le développement de l'action territoriale ;
- développer la mobilité des fonctionnaires entre Paris et la province et entre les différents services déconcentrés, notamment par la fusion progressive des corps d'administration générale, d'ouvriers et de service ;

- mettre en place une obligation de mobilité territoriale de deux ans, au cours des six premières années de la carrière, pour les corps issus de l'ENA.

Améliorer la qualité de la gestion publique, « *c'est avant tout rendre l'Etat plus responsable* ».

Les principales mesures proposées étaient les suivantes :

- mieux préparer le budget de la nation et mieux identifier les vraies priorités, notamment au travers du débat d'orientation budgétaire au parlement ;
- rendre plus transparente la régulation budgétaire et responsabiliser les ordonnateurs, en affichant, dès le mois de janvier, une fois pour toutes, le montant des crédits et des emplois mis en réserve ;
- alléger le contrôle financier en le limitant aux principales décisions de gestion, en le supprimant pour toute une série d'actes mineurs et en fixant un délai pour la prise de décision du contrôleur financier ;
- mettre en place une véritable gestion du patrimoine de l'Etat par l'élaboration d'une comptabilité patrimoniale, la mise en place d'une structure légère de pilotage de haut niveau, et, dans un premier temps, l'expérimentation d'une gestion moderne du patrimoine immobilier de l'Etat dans une dizaine de départements ;
- expérimenter des contrats de services qui doivent être des « laboratoires de la réforme de l'Etat » ;
- rénover la procédure d'évaluation individuelle des agents de l'Etat ;
- mobiliser l'encadrement supérieur de l'Etat, afin d'éviter un découragement de la haute fonction publique.

Le projet de relevé de décisions distribué au cours de ce comité interministériel fut adopté : **le programme d'action de la réforme de l'Etat était ainsi fixé.**

2. Les circulaires du Premier ministre puis du ministre

Après la mise en place du fonds pour la réforme de l'Etat, il convenait de **définir concrètement les principes de son fonctionnement.**

Tel fut l'objet de la circulaire du Premier ministre n° 4.383/SG du 9 juillet 1996 relative à la mise en place du FRE¹.

Cette circulaire a pour objet de **préciser aux ministres et secrétaires d'Etat, à qui elle est adressée, les modalités de constitution du fonds, ses principes de fonctionnement, le type d'opérations susceptibles de bénéficier de son aide, ainsi que la procédure retenue pour l'instruction des demandes et pour les décisions d'emploi du fonds.**

¹ Cette circulaire est annexée au présent rapport.

Elle arrêtait le **principe d'une instruction des dossiers par le comité permanent du comité interministériel pour la réforme de l'Etat** sur le rapport du commissariat à la réforme de l'Etat, la décision relevant alors du Premier ministre.

Elle établissait également **l'existence de deux sections distinctes au sein du FRE**, la première étant consacrée au financement de réformes particulièrement importantes ou exemplaires, la seconde à l'action territoriale de l'Etat.

Les deux sections du FRE

Le fonds pour la réforme de l'Etat comporte deux sections :

- **la section centrale** contribue au financement d'opérations à caractère national : ses crédits participent au financement de projets relevant des administrations centrales et des réseaux de couverture nationale ou, le cas échéant, des actions d'ordre territorial impliquant des services déconcentrés qui ne sont pas du ressort des préfets ou dont le suivi central est particulièrement requis ; les opérations sont sélectionnées en fonction de leur caractère exemplaire et de l'effet d'entraînement qu'elles sont appelées à jouer pour la mise en œuvre des axes prioritaires de la réforme de l'Etat.

- **la section territoriale** vise à financer des actions de modernisation au sein de l'administration territoriale de l'Etat.

Ces modalités et principes d'utilisation du FRE seront ensuite précisés chaque année par circulaire¹.

Ainsi, la circulaire n° 4.453/SG du Premier ministre du 28 janvier 1997 fixe les orientations et les modalités de fonctionnement du FRE pour l'année 1997.

Elle comporte les quatre points suivants :

- les moyens budgétaires mis en œuvre ;
- les orientations et les modalités de fonctionnement de la première section ;
- les orientations et les modalités de fonctionnement de la seconde section ;

¹ L'ensemble de ces circulaires est annexé au présent rapport.

- le compte-rendu et l'évaluation.

Chacune de ces circulaires était accompagnée de la circulaire que le Premier ministre d'abord, le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ensuite, adressaient aux préfets de région et de département concernant la section territoriale du FRE.

En outre, lui était le plus souvent joint un certain nombre d'annexes présentant, soit le formulaire de demande de financement sur le FRE, soit des thèmes spécifiques devant faire l'objet d'un traitement prioritaire.

Il convient en effet de constater que, à partir du changement de gouvernement intervenu au printemps 1997, ces circulaires ne seront plus signées par le Premier ministre, mais par le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. Il faut sans doute voir dans ce changement de signataire la moindre importance accordée au thème de la réforme de l'Etat par l'actuel gouvernement.

Surtout, lorsque le commissariat à la réforme de l'Etat a été transformé, en 1998, en délégation interministérielle, la fonction de délégué interministériel a été cumulée avec celle de directeur général de l'administration et de la fonction publique. **Or**, outre que **ces deux fonctions** sont très lourdes, elles **sont d'une nature très différente** : le directeur général, qui gère des personnels et qui a des relations extrêmement fréquentes avec les organisations syndicales, doit veiller à la paix sociale au sein de la fonction publique, tandis que le délégué interministériel a davantage pour mission de promouvoir des réformes qui peuvent avoir d'éventuelles conséquences sur des intérêts acquis.

B. DES « PRIORITÉS » DE PLUS EN PLUS NOMBREUSES

1. Un écueil perceptible dès l'origine...

Dès la réunion du comité interministériel du 29 mai 1996, l'attention avait été attirée sur les précautions qu'il convenait de prendre afin d'éviter la dispersion des actions qui serait préjudiciable à la lisibilité de la réforme de l'Etat.

Le Premier ministre lui-même, à l'examen du relevé de décisions distribué au cours de cette réunion, s'était « *dit embarrassé par le fait que l'accumulation des mesures ne permet pas de faire ressortir les grands axes forts* ». Le ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications partageait cette crainte : « *il faut montrer comment l'Etat va s'organiser en fonction d'une*

vision claire de ses missions. Il importe donc de veiller à ce qu'une multiplicité de mesures ne soit pas source de confusion ».

2. ... que l'actuel gouvernement n'a pas su éviter

Or, la lecture des circulaires annuelles du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, depuis 1998, démontre que l'actuel gouvernement n'a pas su éviter l'écueil évoqué dès la mise en place du FRE.

Ces circulaires sont de plus en plus détaillées, et présentent un nombre croissant de « priorités ». Elles sont en effet accompagnées d'annexes précisant les opérations à développer.

Circulaires aux ministres et secrétaires d'Etat

Circulaire du 9 juillet 1996	4 pages	Pas d'annexe
Circulaire du 28 janvier 1997	5 pages	Pas d'annexe
Circulaire du 6 février 1998	9 pages	2 annexes
Circulaire du 10 février 1999	7 pages	2 annexes
Circulaire du 24 décembre 1999	11 pages	4 annexes
Circulaire du 6 décembre 2000	15 pages	8 annexes

Circulaires aux préfets de région et de département

Circulaire du 13 février 1997	14 pages	2 annexes
Circulaire du 6 février 1998	13 pages	3 annexes
Circulaire du 10 février 1999	10 pages	3 annexes
Circulaire du 24 décembre 1999	16 pages	5 annexes
Circulaire du 6 décembre 2000	7 pages	1 annexe

Ainsi, la circulaire du 10 février 1999 comprend deux pièces jointes, dont une annexe relative à la mise en œuvre du programme gouvernemental sur la société de l'information (PAGSI).

Celle du 24 décembre 1999 comporte quatre pièces jointes, notamment une annexe concernant les projets de modernisation liés à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et une autre relative au contrôle de gestion.

Enfin, la circulaire fixant les orientations et les modalités d'utilisation du FRE en 2001 comporte pas moins de huit annexes, portant, par exemple, sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ou sur les politiques de la qualité et les engagements de service.

Votre rapporteur ne considère pas ces axes de réforme comme non pertinents, mais s'interroge sur le bien-fondé de leur multiplication. Rappelant que le site Internet du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat n'indique pas moins de 17 orientations pour réformer l'Etat, il se demande s'il ne faut pas voir dans cette accumulation de chantiers davantage un affichage politique qu'une réelle ambition réformatrice.

CHAPITRE DEUX

L'UTILISATION DU FONDS POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

I. UN BILAN FINANCIER NUANCÉ

Le fonds pour la réforme de l'Etat doit cofinancer des opérations devant contribuer à moderniser l'administration, tant au niveau national qu'à l'échelon déconcentré.

Toutefois, la multiplicité des opérations cofinancées et l'impression de « saupoudrage » budgétaire viennent brouiller la portée de l'instrument de réforme de l'Etat que constitue le fonds.

De surcroît, la définition de ce qu'est une telle opération est véritablement problématique, à tel point que l'emploi des crédits du fonds ne semble pas toujours conforme aux objectifs qui lui avaient été initialement assignés.

A. *DES OPÉRATIONS FINANCÉES TRÈS NOMBREUSES ET SOUVENT DISPARATES*

1. La section centrale

Depuis 1996, la seule section centrale du fonds pour la réforme de l'Etat a cofinancé 488 projets, soit une moyenne de près de 98 projets par an, ce qui est considérable, au regard des 187,5 millions de francs engagés sur la période, puisque cela représente une moyenne d'environ 384.285 francs par opération. **Ce bilan fait donc apparaître une tendance assez forte au saupoudrage de crédits.**

Récapitulatif FRE Central

(en milliers de francs)

		Années					
Rubrique	Données	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Amélioration du service rendu à l'utilisateur	Nombre de dossiers	15	11	20	36	59	141
	Montant alloué	7.547	11.940	14.322	10.695	12.050	56.554
Divers	Nombre de dossiers	1	3	1	1	4	10
	Montant alloué	200	350	100	14	900	1.564
Formation	Nombre de dossiers	6	11	16	31	25	89
	Montant alloué	3.200	4.690	8.490	7.389	2.641	26.410
Organisation, restructuration des services	Nombre de dossiers	10	14	15	43	60	142
	Montant alloué	5.550	8.490	5.640	12.152	9.207	41.039
Outils de gestion	Nombre de dossiers	8	17	16	21	44	106
	Montant alloué	1.950	9.730	8.954	30.985	10.345	61.964
Nombre total de dossiers		40	56	68	132	192	488
Total montants alloués		18.447	35.200	37.506	61.235	35.143	187.531

Si les rubriques « organisation et restructuration des services » et « amélioration du service rendu à l'utilisateur » ont donné lieu au plus grand nombre d'opérations cofinancées sur la période, respectivement 142 et 141, le financement moyen d'une opération le plus élevé concerne la rubrique « outils de gestion », soit environ 584.566 francs par dossier.

Il convient en outre de constater que, année après année, le nombre de dossiers déposés s'accroît, étant passé de 40 dossiers en 1996 à 192 dossiers en 2000, soit une hausse de 380 % en cinq ans, alors que, si l'on excepte 1996, année de démarrage du fonds, et 1999, où il y a eu une ouverture de crédits de 32 millions de francs en cours de gestion, le montant des dotations prévues est sensiblement le même. **Cette évolution démontre également l'émission des interventions financières du fonds.**

Or, cette tendance se poursuit, puisque 221 demandes de financement ont été adressées au fonds cette année, comme le montre le tableau ci-dessous :

FRE central 2001

Récapitulatif par rubrique des demandes de financement

(en milliers de francs)

Rubrique	Nombre d'opérations	Montant total	Montant demandé
Amélioration du service rendu à l'utilisateur	98	236.982	56.712
Divers	2	346	165
Formation	29	7.177	5.728
Organisation, restructuration des services	35	151.930	17.531
Outils de gestion	57	168.687	43.610
TOTAL	221	565.122	123.746

Ces 221 demandes, si elles étaient toutes satisfaites, entraîneraient une dépense de plus de 123 millions de francs, alors que 35 millions de francs sont budgétés sur la section centrale. C'est donc au terme d'une longue procédure¹, que sera arrêté le nombre définitif de projets cofinancés.

¹ Cf. chapitre trois.

Une comparaison par ministère sur trois années permet mieux encore d'observer **l'inflation de la présentation des projets** :

Comparaison du nombre de projets présentés sur le FRE central de 1999 à 2001

Ministères	1999	2000	2001	Comparaison 2000/1999	Comparaison 2001/2000
	Nombre de projets*	Nombre de projets	Nombre de projets	Nombre de projets	Nombre de projets
Premier ministre	13	17	9	4	- 8
Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat	5	31	39	26	8
Ministère de l'agriculture et de la pêche	18	14	22	- 4	8
Ministère de l'équipement, des transports et du logement	25	37	28	12	- 9
Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement	5	1	3	- 4	2
Ministères de l'éducation nationale et de la recherche	6	6	13	0	7
Ministère de la culture et de la communication	2	4	9	2	5
Ministère de la jeunesse et des sports	5	7	3	2	- 4
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	28	36	27	8	- 9
Ministère de l'emploi et de la solidarité	9	11	21	2	10
Ministère de la justice	12	14	15	2	1
Ministère de l'intérieur + Outre Mer	15	15	20	0	5
Ministère des affaires étrangères	4	3	7	- 1	4
Défense	7	1	5	- 6	4
TOTAL	154	197	221	49	24

* Hors dernière vague UTIC et hors accord pour 1999.

Encore ce phénomène inflationniste s'est-il tassé, 24 projets supplémentaires ayant été déposés en 2001, au lieu de 49 l'année précédente. Du reste, il est rare qu'un ministère réduise le nombre de projets qu'il présente d'une année sur l'autre, et certains d'entre eux ont déposé un nombre de projets en forte croissance depuis deux ans : de 5 à 39 pour le ministère de la fonction

publique et de la réforme de l'Etat, de 6 à 13 pour les ministères de l'éducation nationale et de la recherche, de 2 à 9 pour le ministère de la culture et de la communication, de 9 à 21 pour le ministère de l'emploi et de la solidarité... **En fait, il semble que les ministères, ayant pris progressivement conscience des possibilités financières offertes par le FRE, aient saisi cette occasion pour solliciter des financements de sa part, afin d'obtenir des ressources complémentaires.**

Cet émiettement et ce saupoudrage dissimulent néanmoins les principales opérations cofinancées par la section centrale du FRE.

Les 10 projets les plus importants cofinancés chaque année par la section centrale du FRE

Les dix projets qui ont mobilisé le plus de financement de la part de la section centrale du FRE sont, par ordre de montant décroissant, les suivants :

1) le projet interministériel ACCORD¹, pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : 20 millions de francs en 1999 ;

2) l'extension du dispositif de paiement par carte bancaire dans le réseau de la direction générale des impôts : 5,64 millions de francs en 1998 ;

3) l'action d'information sur la réforme de l'Etat auprès du grand public, pour le service d'information du gouvernement : 4,5 millions de francs en 1997 ;

4) l'extension du dispositif de paiement par carte bancaire dans le réseau comptable de la direction générale des impôts : 4,13 millions de francs en 1999 ;

5) le projet ACCORD de refonte de l'application informatique budgétaire et comptable de l'Etat, pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : 3 millions de francs en 1997 ;

6) le programme d'actions de formation en accompagnement général de la déconcentration, pour le ministère de l'éducation nationale : 2,8 millions de francs en 1998 ;

7) le projet TéléTVA de télédéclaration et télépaiement de la TVA, pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : 2,8 millions de francs en 2000 ;

8) le projet ACCORD de refonte de l'application budgétaire et comptable, pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : 2,57 millions de francs en 1998 ;

9) la création d'un infocentre territorial (mise au point d'un tableau de bord informatisé des préfets et installation d'un site pilote), pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : 2 millions de francs en 1997 ;

10) la création de centres de ressources sur la France contemporaine au sein de dix ambassades, pour le ministère des affaires étrangères : 2 millions de francs en 1996.

Viennent ensuite, par ordre décroissant de montant financé, 25 projets allant de moins de 2 millions de francs à un million de francs.

¹ Application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'Etat.

Du reste, la liste des dix financements les plus importants ne concerne pas des actions toutes distinctes. Or, le fonds participe au financement de quelques grandes actions.

- La première est **la phase de développement du logiciel ACCORD** : 3 millions de francs en 1997, 2,57 millions de francs en 1998 et 20 millions de francs en 1999. Selon le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, *« l'appui très fort à la nécessaire modernisation de la gestion budgétaire et comptable s'est fait lors du lancement et au début de la réalisation du système »*. C'est pourquoi aucun financement n'a été demandé ni prévu en 2000 et 2001, ni au ministère des finances ni dans les ministères déployant ACCORD dans leurs services. *« Pour ces derniers, l'esprit des financements par le FRE exclut de soutenir cette tâche de fonctionnement normal qu'est le déploiement. Il aurait pu être envisagé de soutenir des informations innovantes de l'utilisation d'ACCORD, mais tel n'a pas été le cas pour le moment »*.

- La deuxième est **la mise en place du paiement par carte bancaire** au ministère des finances (ainsi que dans d'autres ministères, même si les contributions du FRE n'apparaissent pas parmi les dix plus importantes à ce titre). Selon le ministère, *« là encore, il s'est agi d'un choix d'appuyer fortement une action innovante destinée à faciliter la vie des usagers. Ce genre d'action, qui est devenu depuis de la routine, n'est, en conséquence, plus soutenu par le FRE »*.

- Viennent ensuite des **actions visant à faciliter l'accès à l'information, que ce soit des usagers ou du personnel de l'administration**, de façon, dans ce dernier cas, à fournir *in fine* un meilleur service à l'utilisateur. On trouve à ce titre :

- en 1996, la création de centres de ressources sur la France contemporaine à l'usage de dix ambassades ;

- en 1997, une action ponctuelle d'information sur la réforme de l'Etat pour sensibiliser les usagers comme les fonctionnaires, ou la création d'un infocentre territorial à l'usage des préfets ;

- en 2000, la mise en place de procédures de téléTVA...

Votre rapporteur ne peut toutefois manquer de s'interroger sur la pertinence du financement de certaines de ces opérations sur le FRE : la création de centres de ressources dans des ambassades, ou une action d'information sur la réforme de l'Etat constituent-elles des opérations de réforme de l'Etat ou bien plutôt, des actions traditionnelles de l'administration ?

- Enfin, un financement de 2,8 millions de francs a été consacré à la **formation** au sein de l'éducation nationale, **en accompagnement de la déconcentration du mouvement des enseignants du second degré**.

2. La section territoriale

Les crédits de la section territoriale du fonds pour la réforme de l'Etat sont alloués chaque année par la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat aux départements en un minimum de **deux vagues** :

- la première partie des crédits est déconcentrée dès le début d'année aux préfets de région et de département ;

Une somme forfaitaire est déléguée à chaque département. La grille de répartition élaborée par la délégation interministérielle s'appuie sur des critères démographiques et prend en compte la situation de chef-lieu de région de certains départements. La direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre délègue directement les crédits conformément aux orientations de la DIRE.

- la seconde partie des crédits est déléguée sur appels à projet : seuls sont financés les projets proposés par les préfets et retenus, après examen au niveau central, par le comité permanent du comité interministériel pour la réforme de l'Etat.

Le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat indique que ces deux enveloppes *« sont complémentaires. La première permet de responsabiliser le niveau territorial. La seconde permet au niveau central de mener des opérations plus générales et prioritaires pour lesquelles un accompagnement volontariste est nécessaire »*. C'est le cas, en particulier, des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Toutefois, il convient de relativiser certaines affirmations du ministère, notamment celle selon laquelle *« afin de respecter la logique de déconcentration, l'enveloppe des crédits déconcentrés en début d'année est supérieure à celle destinée au financement des appels à projets »*. **Le ministère estime ainsi qu'environ 70 % des crédits de la section territoriale du FRE sont déconcentrés en début d'année aux préfets de région et de département.**

Or, l'analyse des chiffres ne confirme pas cette affirmation,
comme le montre le tableau ci-dessous :

Crédits du FRE territorial

(en francs)

Montants alloués	1996	1997	1998	1999	2000
Fonds déconcentrés		40.300.000,00	49.800.000,00	49.800.000,00	53.900.000,00
Appels à projets	26.165.025,00	30.096.466,00	25.992.047,00	30.500.000,00	23.518.790,00
Décret d'avance				4.931.195,62	
Totaux	26.165.025,00	70.396.466,00	75.792.047,00	85.231.195,62	77.418.790,00

Il apparaît que la part des crédits déconcentrés représente en fait 57,9 % des dotations de la section territoriale du FRE sur la période 1996 à 2000.

Certes, pour des raisons tenant tant aux délais tardifs des délégations d'une partie des crédits, ceux relatifs aux appels à projets et ceux ouverts par décret d'avance en particulier, qu'au manque de maturité de certains projets soumis par l'administration territoriale de l'Etat au financement du FRE, les crédits réellement dépensés diffèrent chaque année des crédits alloués, une partie de l'enveloppe n'étant pas employée ou donnant lieu à des reports de crédits sur l'année suivante.

Le tableau ci-dessous présente les crédits réellement dépensés :

Emploi des crédits du FRE territorial

(en francs)

Dépenses	1996	1997	1998	1999	TOTAL
Fonds déconcentrés		38.154.001,00	47.965.644,18	44.996.467,85	131.116.113,03
Appels à projets	25.452.625,00	25.145.136,00	21.870.295,00	22.554.604,28	95.022.660,28
Décret d'avance				2.989.267,45	2.989.267,45
Totaux	25.452.625,00	63.299.137,00	69.835.939,18	70.540.339,58	229.128.040,76

Sur la période 1996 à 1999, cette part, s'agissant des crédits effectivement dépensés, s'établit même à 57,2 %, celle des crédits pour appels à projet examinés au niveau central s'élève à 41,5 % de la section territoriale.

Entre 1996 et le début 2000, la section territoriale du FRE a financé 2.045 opérations d'une très grande diversité.

Une typologie de ces opérations peut toutefois être établie. Six grands domaines ont été répertoriés, et plusieurs sous-catégories ont été définies :

Domaines répertoriés

Accueil	Nouvelles technologies de l'information et de la communication	Amélioration du fonctionnement
<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Cartes bancaires <input type="checkbox"/> Technologie <input type="checkbox"/> Démarche qualité <input type="checkbox"/> Audit <input type="checkbox"/> Travaux <input type="checkbox"/> Équipements divers <input type="checkbox"/> Mobilier <input type="checkbox"/> Borne interactive <input type="checkbox"/> Guichet unique <input type="checkbox"/> Téléphonie <input type="checkbox"/> Signalétique	<input type="checkbox"/> Formation <input type="checkbox"/> SIG <input type="checkbox"/> Systèmes d'information territoriaux <input type="checkbox"/> Visioconférence <input type="checkbox"/> Téléprocédure <input type="checkbox"/> Site Internet <input type="checkbox"/> Réseau	<input type="checkbox"/> Informatisation <input type="checkbox"/> Technologie <input type="checkbox"/> Démarche de projet <input type="checkbox"/> Audit <input type="checkbox"/> Travaux <input type="checkbox"/> Équipements divers <input type="checkbox"/> Télétravail
Information - Communication	Services de proximité	Coopération interservices
<input type="checkbox"/> Actions de communication <input type="checkbox"/> Édition	<input type="checkbox"/> Démarche de projet <input type="checkbox"/> Maisons de services publics / points publics <input type="checkbox"/> Maîtrise d'ouvrage urbain social	<input type="checkbox"/> Informatisation <input type="checkbox"/> Démarche de projet

Le tableau ci-après présente, sur la période 1996-1999, la répartition des dépenses de la section territoriale du FRE, par domaine d'action :

Répartition des dépenses 1996-1999 par domaine d'action

(en francs)

		Total des dépenses	Appels à projet
Accueil			
	Audit	1.867.269,29	200.000,00
	Borne interactive	11.933.715,19	3.255.427,00
	Cartes bancaires	733.343,18	0
	Démarche qualité	6.886.233,64	3.046.296,31
	Équipements divers	5.784.989,02	491.985,27
	Guichet unique	428.000,00	200.000,00
	Informatisation	4.026.054,09	902.292,00
	Mobilier	1.450.212,65	220.000,00
	Signalétique	5.560.355,37	544.000,00
	Technologie	3.252.530,37	150.000,00
	Téléphonie	3.879.941,19	316.000,00
	Travaux	25.093.408,46	6.721.475,00
Coopération interservices			
	Démarche de projet	3.155.356,52	1.406.492,79
	Informatisation	281.532,61	0
Information-communication			
	Action de communication	1.931.026,31	532.495,00
	Édition	1.804.681,73	294.882,00
Amélioration du fonctionnement			
	Audit	2.723.338,73	469.300,00
	Démarche de projet	8.734.432,14	3.931.443,00
	Équipements divers	5.708.207,18	2.431.050,00
	Informatisation	15.336.388,64	4.643.515,18
	Technologie	1.814.307,45	0
	Télétravail	449.429,01	280.285,00
	Travaux	7.766.747,61	2.600.515,00
Services de proximité			
	Démarche de projet	1.073.310,15	403.197,00
	MOUS	1.390.000,00	390.000,00
	MSP	22.490.064,57	15.224.278,51
NTIC			
	Réseau	33.208.736,05	16.734.358,12
	SIT	31.527.741,39	21.321.171,31
	Site Internet	6.536.504,63	2.788.576,30
	SIG	5.580.010,70	3.184.797,35
	Visioconférence	4.198.532,00	2.436.112,83
	Formation	1.490.841,05	1.278.161,75

Les principaux projets supportés par la section territoriale du FRE

Parmi les 2.045 opérations financées par la section territoriale du FRE, il est possible de dégager les cinq principales actions suivantes :

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication

Dans le cadre de la procédure des appels à projet, le comité permanent du comité interministériel à la réforme de l'Etat a privilégié le financement des sites informatiques territoriaux (SIT), des sites Internet et des opérations de formation aux nouvelles technologies. Les crédits directement déconcentrés en début d'année ont été plus largement utilisés pour des opérations de mise en réseau, le câblage notamment. Commencent également à apparaître des opérations qui devraient s'amplifier au cours des prochaines années, telles les téléprocédures qui font l'objet d'expérimentations qui, à terme, pourront être généralisées. En ajoutant au domaine « nouvelles technologies » les sous-catégories « informatisation » des autres domaines, il apparaît que le secteur informatique au sens large a bénéficié de la majorité des crédits de la section territoriale du FRE entre 1996 et le début 2000, soit plus de 102 millions de francs, qui représentent près de 44,5 % de ses dépenses.

L'accueil

La plus grande part des crédits consacrés à ce domaine, soit 77,3 %, provient de l'enveloppe déléguée en début d'année. La majorité de ces crédits, soit 54,5 %, a financé des opérations relatives à des travaux, de la signalétique, du mobilier ou des équipements divers. Le second poste des crédits – 15,8 % - revient au financement de bornes interactives, même si celui-ci est en diminution faible mais constante depuis 1996. La part des crédits consacrés au domaine de l'accueil sur l'enveloppe appels à projet est en diminution forte et constante depuis 1996, étant passée de 7,9 millions de francs en 1996 à 1,4 million de francs en 1999, **cette évolution démontrant la difficulté éprouvée par les administrations déconcentrées à proposer des projets dépassant le simple aspect équipement ou travaux, et s'intégrant dans une démarche plus globale.**

L'amélioration du fonctionnement

36 % des crédits consacrés à ce domaine servent à des opérations d'informatisation, de l'équipement informatique en particulier.

Le service de proximité

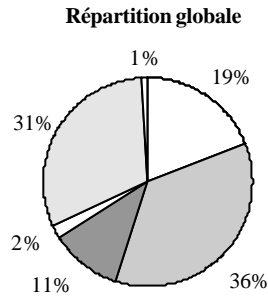
90 % des crédits de ce domaine ont servi au financement de 66 maisons des services publics, essentiellement dans leur phase de démarrage.

La coopération interservices

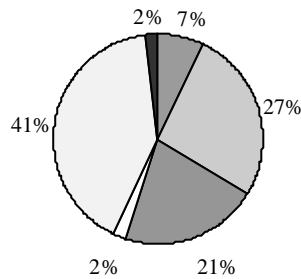
Ce poste peu important, qui n'intègre pas les aspects liés aux nouvelles technologies, a augmenté en 1998 et 1999, et pourrait continuer de progresser avec l'élaboration actuellement en cours des projets territoriaux de l'État au niveau départemental et régional.

Les graphiques ci-dessous présentent la répartition des crédits de la section territoriale du FRE de 1996 à 1999 :

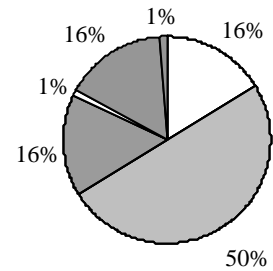
**Répartition des crédits de la section territoriale du FRE
(1996-1999)**



Répartition de la part déconcentrée en début d'année



Répartition de la part appels à projet



□ Amélioration du fonctionnement	■ NTIC
□ Services de proximité	■ Information-communication
□ Accueil	■ Coopération interservices

B. LES BÉNÉFICIAIRES

1. Au titre de la section centrale

Les opérations financées par la section centrale du fonds pour la réforme de l'Etat au cours des années 1997 à 1999 – hors projet ACCORD en 1999 – concernent majoritairement deux grands domaines (cf. le tableau supra) :

- l'amélioration du service rendu à l'utilisateur (33 % en 1997 et 42 % en 1999), soit des opérations telles que l'information et l'orientation des usagers, la création d'outils documentaires, la simplification des procédures, les démarches de qualité, ou le déploiement du paiement par carte bancaire... ;

- le développement des outils de gestion (27 % en 1997 et 31 % en 1999), comme le contrôle de gestion, la gestion financière et budgétaire, la gestion des ressources humaines, la gestion immobilière et patrimoniale...

A un moindre degré, deux autres domaines sont également concernés :

- la formation (14 % en 1999), en particulier dans le cadre de réseaux et d'actions interministérielles ;

- l'organisation ou la restructuration des services (9 % en 1999).

Il convient de noter que, en 1999, sur l'ensemble des crédits accordés au titre de la section centrale du FRE, 53 % correspondent à des opérations impliquant l'utilisation des nouvelles technologies.

Le tableau ci-dessous présente la répartition par ministère des financements accordés entre 1997 et 1999 :

FRE - Section centrale
Répartition entre ministères des financements accordés de 1997 à 1999

(en milliers de francs)

Ministères	1997		1998		1999	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Premier ministre	6 190	18	3 014	8	4 675	8
Fonction publique et réforme de l'Etat	2 380	7	3 850	10	2 982	5
Agriculture et pêche	1 240	4	1 625	4	1 883	3
Equipement, transports et logement	2 400	7	2 540	7	3 670	6
Aménagement du territoire et environnement	750	2	640	2	1 150	2
Education nationale, recherche et technologie	-	-	3 887	10	3 750	6
Culture et communication	240	1	928	2	450	1
Jeunesse et sports	150	-	600	2	358	1
Economie, finances et industrie	9 730	28	12 327	33	31 754	52
Emploi et solidarité	3 660	10	3 610	10	350	1
Justice	3 330	9	1 923	5	3 752	4
Intérieur + outremer	3 780	8	2 000	5	5 572	9
Affaires étrangères	2 100	6	312	1	768	1
Défense	250	1	250	1	1 120	2
TOTAL	35 200	100	37 506	100	61 234	100

En 1999, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie s'est vu accorder 20 MF au titre du projet interministériel ACCORD.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est le premier bénéficiaire des financements de la section centrale du FRE, soit 28 % en 1997, 33 % en 1998, et 52 % en 1999. Même si cette situation tient essentiellement au financement du projet ACCORD, il convient de souligner que l'ensemble des ministères devrait bénéficier du soutien de la section centrale du FRE car tous sont concernés par la réforme de l'Etat.

Le fait que les autres départements ministériels ne reçoivent qu'une part presque marginale de ces crédits signifie, soit que les actions de réforme de l'Etat ne sont que peu développées, soit que les ministères utilisent le FRE comme une source de financements complémentaires présentant un lien ténu avec l'objet du fonds. Votre rapporteur craint que la seconde branche de l'alternative ne soit la bonne.

2. Au titre de la section territoriale

a) Les départements bénéficiaires

L'enveloppe des crédits déconcentrés en début d'année est répartie par département en fonction du nombre d'habitants. La répartition effectuée en 2000 est ajustée par rapport aux années passées en fonction des résultats du dernier recensement, sans toutefois diminuer la part des départements ayant vu leur population diminuer et en ajoutant une prime aux départements chefs-lieu de région.

En ce qui concerne les départements bénéficiaires des crédits réservés aux appels à projet, trois critères ont été retenus : le montant total reçu entre 1996 et 2000, le nombre d'années durant lesquelles des financements ont été accordés et le nombre d'opérations financées sur appels à projet (voir les cartes ci-contre).

En conjuguant ces critères, et en ne retenant que les départements qui ont été financés au moins 4 ans sur 5 sur appels à projet, ont conduit au moins 6 opérations sur appels à projet en 5 ans, et reçu plus de 2 millions de francs sur appels à projet en 5 ans, on peut réussir à identifier les départements disposant d'une certaine capacité de modernisation. Il s'agit des départements suivants :

**Départements disposant d'une certaine capacité de modernisation
(entre 1996 et 2000)**

Départements	Total des dotations sur appels à projet	Nombre d'actions menées sur appels à projet
Gironde*	5.567.787,00 F*	10
Rhône	4.375.000,00 F	14
Somme	3.491.694,00 F	17
Saône-et-Loire	3.377.953,00 F	9
Nord	3.125.050,00 F	10
Bouches-du-Rhône	3.049.000,00 F	7
Haute-Garonne	2.953.000,00 F	9
Isère	2.933.500,00 F	12
Oise	2.683.000,00 F	7
Seine-et-Marne	2.543.445,00 F	9
Paris	2.505.000,00 F	10
Ardennes	2.403.685,00 F	6
Maine-et-Loire	2.371.295,00 F	6
Calvados	2.321.147,00 F	13
Meurthe-et-Moselle	2.307.500,00 F	10
Eure	2.114.000,00 F	7
TOTAL	48.122.056,00 F	156

**Il faut noter que la Gironde a bénéficié d'un financement de 3,5 millions de francs pour un de ses projets, ce qui ramène le financement de ses autres projets à une hauteur de 2,06 millions de francs.*

b) Les services bénéficiaires

Sur les 2.045 opérations cofinancées par la section territoriale du FRE, 1.953 ont pu être attribuées à un ou plusieurs services. Elles représentent 92 % ces crédits.

Quatre grandes catégories de bénéficiaires se détachent :

- les préfetures : cette catégorie intègre les actions conduites au profit des préfetures, des sous-préfetures et des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) ;

- la coopération, c'est-à-dire les actions interservices ou transversales, qu'il s'agisse des services informatiques territoriaux, des formations et équipements interministériels ou des actions conduites par plus d'un seul service ;

- les services déconcentrés : cette catégorie regroupe l'ensemble des actions conduites au profit des services déconcentrés d'un seul et même ministère ;

- les maisons des services publics.

Le tableau ci-dessous présente la répartition des opérations et des financements assurés sur la période 1996-1999, selon ces quatre catégories de bénéficiaires :

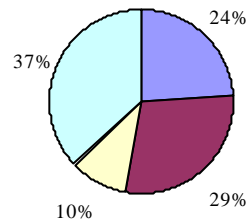
Bénéficiaires	Nombre d'actions	Fonds déconcentrés	Nombre d'actions	Appels à projet	Total	Nombre d'actions
Préfetures	562	53.370.879,35	95	22.374.259,00	75.745.138,35	657
Coopération	192	21.257.288,42	155	40.679.637,49	61.936.925,91	347
Services déconcentrés	714	40.795.287,61	74	10.606.353,83	51.401.641,45	788
Maisons des services publics	84	7.633.744,52	77	14.122.269,47	21.756.013,99	161
Total	1.552	123.057.199,90	401	87.782.519,79	210.839.719,70	1.953

Le montant moyen d'une action cofinancée par la section territoriale du FRE s'élève à 107.957 francs. Cette moyenne s'établit à 79.289 francs pour les opérations supportées par les crédits déconcentrés, et à 218.909 francs pour celles faisant l'objet d'appels à projet. **La modicité de ces cofinancements, au regard du nombre très important d'actions soutenues, ne va pas, ici encore, sans susciter d'interrogations sur le saupoudrage auquel se livre le fonds.**

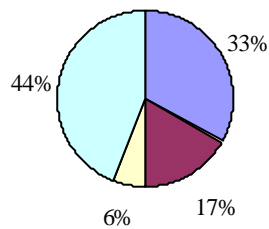
Les graphiques ci-dessous présentent la répartition des bénéficiaires des crédits de la section territoriale du FRE de 1996 à 1999 :

**Bénéficiaires des crédits de la section territoriale du FRE
(1996-1999)**

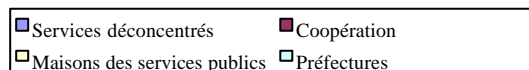
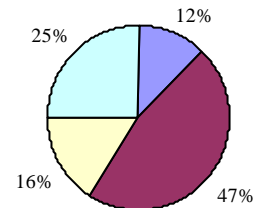
Répartition globale



Répartition des financements alloués sur la part déconcentrée en début d'année



Répartition des financements accordés sur appels à projets



Au vu de l'importance de la part des préfectures dans la répartition de ces crédits, **il est très vraisemblable que certains services déconcentrés ne sont pas informés de la possibilité qui leur est offerte de bénéficier de cofinancements du FRE.**

Le tableau ci-dessous présente les principaux ministères bénéficiaires des cofinancements de la section territoriale du FRE, pour la seule catégorie « services déconcentrés » :

Principaux ministères bénéficiaires

Ministères	Nombre d'actions	Total crédits dépensés	En % du FRE territorial
Justice	82	9.025.925,52 F	4,28
Économie et Finances	122	6.644.919,87 F	3,15
Travail, Affaires sociales	86	6.229.725,51 F	2,95
Équipement	94	6.201.551,53 F	2,94
Agriculture et Pêche	98	5.573.844,38 F	2,64
Éducation nationale	58	3.688.485,72 F	1,75
Jeunesse et Sports	69	3.112.537,97 F	1,48
Intérieur (autre que préf. et ss-préf.=DSP)	72	4.923.301,87 F	2,34

Le ministère de la justice, bien qu'il ne soit pas celui qui bénéficie du plus grand nombre d'actions cofinancées – 82, contre 122 pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie -, est le ministère qui perçoit le plus de crédits de la section territoriale du FRE.

Enfin, les informations recensées à travers les actions transversales permettent de mettre en évidence l'existence de 44 structures de coopération interservices, de type « pôles de compétence », réparties sur 17 thématiques différentes, ayant également bénéficié d'un financement de la section territoriale du FRE :

**Pôles de compétence ayant bénéficié de financements
du FRE territorial (1996-1999)**

Nature des pôles	Nombre	Localisations
Pôle de sécurité alimentaire	2	Aisne, Côte d'Or
Pôle urbanisme	2	Ardèche, Aveyron
Pôle de lutte contre l'exclusion	4	Aisne, Cher, Lot-et-Garonne, Seine-et-Marne
Pôle santé publique	1	Gers
Pôle social	1	Gers
Pôle logement social	2	Hérault, Isère
Pôle eau	10	Côte d'Or, Cher, Gers, Dordogne, Hautes-Pyrénées, Haute-Garonne, Yvelines, Ile-et-Vilaine, Guadeloupe, Landes
Pôle associatif	1	Loiret
Pôle de services liés à l'enseignement	1	Marne
Pôle immobilier	7	Meurthe et Moselle, Essonne, Haute-Saône, Haute Vienne, Hauts-de-Seine, Loire-Atlantique, Martinique
Pôle transports scolaires	1	Seine-et-Marne
Pôle juridique	4	Haute-Vienne, Cher, Vendée, Loire
Pôle ville	2	Bouches-du-Rhône, Seine-Saint-Denis
Pôle jeunesse	1	Vienne
Pôle insertion professionnelle	1	Isère
Pôle de lutte contre la toxicomanie	1	Martinique
Pôles de développeurs	3	Aude, Doubs, Haut-Rhin (étude avant constitution)

C. UNE UTILISATION IMPARFAITE DES CRÉDITS

Votre rapporteur ne présentera pas l'utilisation des crédits du fonds pour la réforme de l'Etat engagés chaque année depuis 1996, ne serait-ce qu'en raison du très grand nombre d'opérations cofinancées, tant sur sa section centrale que sur sa section territoriale. En revanche, il tentera de dégager des enseignements sur l'emploi des crédits du FRE.

Il apparaît que cet emploi n'est pas toujours conforme à l'objet du fonds ni aux missions qui lui ont été assignées lors de sa création. Il convient du reste de noter que cette situation concerne, pour l'essentiel, les opérations cofinancées par la section territoriale du fonds.

Votre rapporteur a déjà eu l'occasion de mettre en évidence au moins **trois défauts dans l'utilisation du FRE :**

- la qualité extrêmement inégale des comptes-rendus d'utilisation et d'évaluation des crédits par les préfetures ;

- la tendance au « saupoudrage » et à l'émiettement des financements ;

- l'interprétation faite des termes « actions de modernisation dans le cadre de la réforme de l'Etat », qui peut être restrictive ou au contraire beaucoup plus large. Dès lors, où s'arrêtent les actions de « modernisation » et où commencent celles de « fonctionnement », celle-ci devant être financées essentiellement par les crédits courants des ministères ?

Ces difficultés entraînent des conséquences très concrètes sur l'utilisation du FRE.

• Les crédits du FRE sont exagérément utilisés en lieu et place d'autres moyens de financement.

Il servent par exemple à financer le fonctionnement courant ou l'entretien des services, normalement déjà pris en compte par les ministères : achat de mobilier, travaux de réfection de locaux, achat de petits équipements tels des téléviseurs ou des magnétoscopes, remplacement d'équipements d'utilisation courante... Le lien entre l'achat, en 1999, de 30 bicyclettes tout terrain pour des brigades de gendarmerie, pour la somme 69.000 francs, et la réforme de l'Etat ne manque pas de susciter de réelles interrogations. En tout cas, ces opérations ne présentent généralement pas un caractère réellement innovant.

Il arrive également que les dotations du FRE soient mobilisées alors que des crédits ministériels ou interministériels sont déjà prévus pour des actions spécifiques dans le domaine informatique, comme le financement de « logiciels euro », de postes Internet, de câblage, ou dans le domaine de la communication, telles que le financement de plaquettes de présentation de service, ou encore en matière d'aide aux handicapés.

Il convient également de constater que les crédits du FRE ont pu être employés pour la création de locaux, direction départementale de l'agriculture et de la forêt, trésorerie générale ou brigade de gendarmerie par exemple, ainsi

que pour l'équipement de nouveaux locaux, comme des postes de police de proximité, dédiés à un seul service. Trop souvent, le FRE finance le réaménagement des locaux d'accueil du public, leur agrandissement ou leur réfection, à l'exemple de l'amélioration de la régulation du chauffage du bâtiment de la cité administrative d'Évry, dans l'Essonne, d'un coût de 46.363 francs, en 1999. Les crédits ministériels ne servent-ils pas précisément à ce type d'opérations ?

• Les actions financées reflètent trop souvent des actions ponctuelles qui ne sont pas intégrées dans une réflexion d'ensemble.

Ce phénomène est observable notamment en matière d'accueil, en particulier pour le financement de mobilier, de signalétique, d'équipements divers. Par exemple, ce poste de dépenses s'est établi à 14 millions de francs en 1998. En 1999, le FRE a financé 27 opérations d'installation de bornes interactives, notamment dans les préfectures, par exemple pour la délivrance de cartes grises. Parfois, des actions présentées comme relevant du domaine technologique recouvrent uniquement l'installation de systèmes de gestion de files d'attente électronisés. **Le recours aux crédits du FRE pour financer ce type d'opérations démontre ainsi l'insuffisance, quand ce n'est pas l'absence, de réflexion de fond sur les actions à entreprendre pour réformer l'Etat.**

• Certaines actions financées vont même à l'encontre des orientations fixées dans les circulaires ministérielles relatives à l'utilisation du FRE.

Des crédits ont ainsi pu être engagés au bénéfice du fonctionnement de structures de services publics de proximité, ou à des actions de formation.

Il apparaît indispensable à votre rapporteur que la culture de l'évaluation soit beaucoup plus répandue, et aussi impulsée par les pouvoirs publics, notamment au niveau territorial.

Il est contraint de constater la contradiction fondamentale sur laquelle repose le fonds pour la réforme de l'Etat : la difficulté à être utilisé par un Etat qui n'est pas lui-même réformé.

II. DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES D'UN FAIBLE MONTANT

A. LE FAIBLE MONTANT DES CRÉDITS DU FRE...

1. La détermination des dotations inscrites sur le FRE

Les crédits du fonds pour la réforme de l'Etat, déterminés chaque année en loi de finances initiale, sont inscrits sur le chapitre de répartition 37-08 « Fonds pour la réforme de l'Etat » du budget des services généraux du Premier ministre. Ce chapitre a été créé par la loi de finances pour 1997, les crédits mis à disposition du FRE en 1996 ayant été portés en gestion par décret de virement sur le chapitre 37-04 « Modernisation de l'administration ».

Il s'agit de crédits de titre III, même si des crédits de titre V avaient également été ouverts en 1997 et 1998 sur le chapitre 57-04 « Fonds pour la réforme de l'Etat », aujourd'hui supprimé.

Ces crédits sont répartis par un arrêté de répartition entre les deux articles correspondant, d'une part, à la section centrale (article 10 « Fonds pour la réforme de l'Etat : opérations à caractère national »), et, d'autre part, à la section territoriale (article 20 « Fonds pour la réforme de l'Etat : opérations à caractère local ») du FRE.

Le tableau suivant présente les crédits disponibles sur le FRE chaque année depuis sa création, après mouvements de crédits en gestion, mais sans prendre en compte les éventuels reports. Jusqu'à l'exercice 1999, la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie refusait de reporter les crédits du titre III non consommés en fin d'année. Il convient de rappeler que les crédits du FRE ont été inscrits à l'état H annexé à la loi de finances, à partir de l'exercice 2000.

Crédits du FRE

(en millions de francs)

	1996	1997*	1998*	1999**	2000	Total	2001
FRE Central	20,0	38,9	37,5	68,6	34,9	199,9	35,0
FRE territorial	30,0	73,6	75,0	85,2	73,8	337,6	74,0
TOTAL	50,0	112,5	112,5	153,8	108,7	537,5	109,0

*En 1997 et 1998, les crédits ouverts comportaient également du titre V (avec l'égalité AP = CP).

** Total intégrant le montant du décret d'avance intervenu en cours d'exercice budgétaire 1999.

Le montant total des crédits du FRE est relativement faible eu égard à l'ampleur de ses missions, s'établissant en moyenne annuelle à 107,75 millions de francs depuis 1996, et ayant évolué de 50 millions de francs à la date de sa création à 153,8 millions de francs en 1999. Ces crédits représentent, dans la loi de finances pour 2001, 1,7 % du budget des services généraux du Premier ministre, et 7,7 % de l'agrégat Fonction publique.

Ainsi, les ambitions budgétaires initiales, consistant à doter le FRE de 500 millions de francs dès 1996, n'ont jamais été atteintes : il a fallu cinq exercices budgétaires pour que soit réalisé cet objectif.

Il convient de préciser que, en 1999, une mesure exceptionnelle destinée à favoriser la mise en œuvre du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI) s'est traduite par la mise à disposition du FRE de 40 millions de francs supplémentaires par décret d'avance. 32 millions de francs ont été attribués à la section centrale, et 8 millions de francs à la section territoriale.

La détermination des crédits inscrits sur le FRE : des critères trop imprécis

Selon le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, « le montant des crédits inscrits au FRE chaque année est lié aux chantiers prioritaires de modernisation que le gouvernement décide de mettre en œuvre, notamment ceux qui sont validés en comité interministériel à la réforme de l'Etat ».

Le ministère a ainsi indiqué que « ce montant a permis d'agir à un relativement bon niveau d'intervention. Le taux de satisfaction (en montant) des demandes des administrations centrales et des appels à projet de l'administration territoriale de l'Etat est ainsi de l'ordre de 1 à 3 ».

*« Cependant, on constate ces dernières années une hausse du volume et de la qualité relative des projets sur le FRE central : le nombre des demandes de financement en 2000 était de 200 contre 221 en 2001. Le montant total de ces demandes s'élevait à 105 millions de francs en 2000, contre 123 millions de francs en 2001. **Le montant de la dotation pourra ainsi être révisé en fonction des priorités de la réforme décidées par le gouvernement, comme il l'a été en 1999 en raison du PAGSI** ».*

Il apparaît que les critères présidant à la détermination des dotations du FRE ne sont guère précis : ils ne sont pas véritablement définis, et surtout leur mise en œuvre paraît sans effet sur le montant de ces dotations. En effet, alors que les demandes émanant des services se sont accrues entre 2000 et 2001, le niveau des crédits est resté quasiment le même, comme s'il était déterminé à l'avance. Pourtant, et probablement en fonction des résultats de l'exécution budgétaire en 2001, le ministère se réserve la possibilité de réviser le montant de la dotation du FRE.

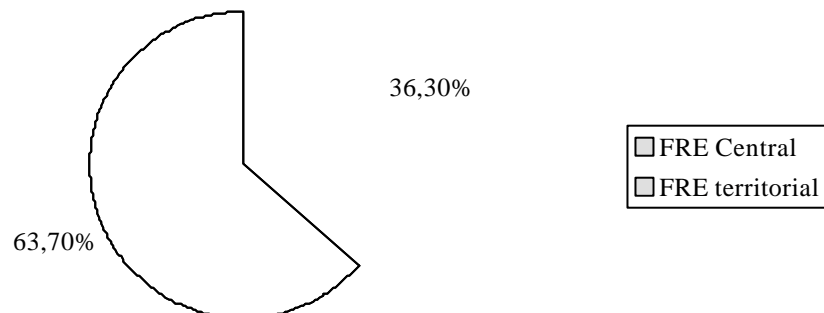
Le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a indiqué à votre rapporteur qu'il était permis d'envisager « une éventuelle augmentation

des crédits » du FRE, « *compte tenu de l'ambition affichée notamment par le dernier comité interministériel de la réforme de l'Etat* » du 12 octobre 2000. En particulier, « *la généralisation à tous les services de l'administration du contrôle de gestion d'ici à 2003 et l'entrée dans une démarche d'adoption d'engagements en matière de qualité dans les services déconcentrés et les établissements publics en 2001 [...] vont demander aux ministères d'y consacrer des moyens très importants de conception, de formation et de réalisation* ».

2. La répartition des crédits entre les deux sections du FRE

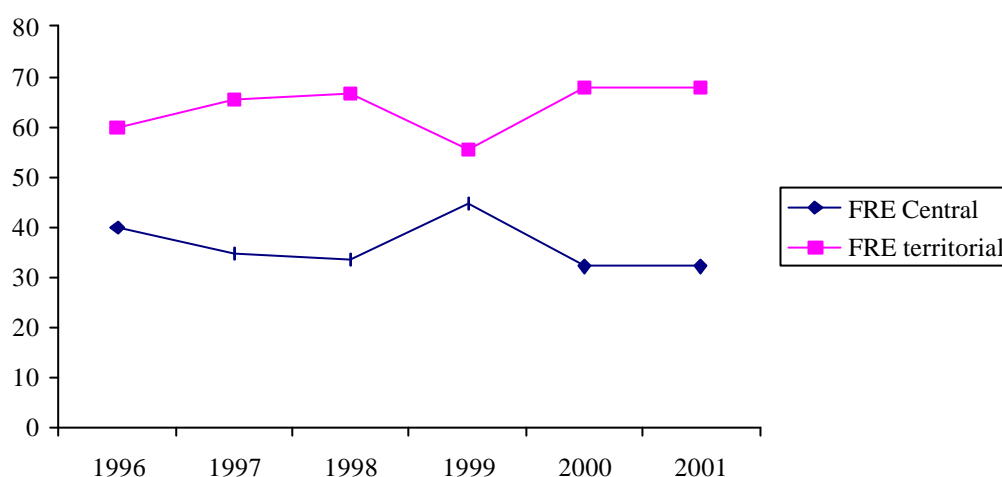
En moyenne, les crédits inscrits sur la section centrale du FRE, soit 234,9 millions de francs depuis 1996, représentent 36,3 % des dotations totales. Les crédits de la section territoriale, qui s'établissent à 411,6 millions de francs depuis 1996, représentent donc 63,7 % de ce total en moyenne :

**Moyenne de la part des crédits des deux sections du FRE
de 1996 à 2001**



Mise à part en 1999 (55,4 %), la part des crédits de la section territoriale au sein du FRE n'a cessé de progresser : 60 % en 1996, 65,4 % en 1997, 66,7 % en 1998, 67,9 % en 2000 et 2001.

Part respective des deux sections du FRE de 1996 à 2001
(en %)



B. ... NE LES DISPENSE PAS D'UNE RÉGULATION BUDGÉTAIRE

En dépit de la modicité des crédits budgétaires mobilisés pour mener à bien des opérations visant à réformer l'Etat, ils n'en font pas moins l'objet de décisions de régulation budgétaire.

En effet, **la totalité des crédits n'est pas consommée**, comme le montre le tableau ci-dessous :

Emploi des crédits du FRE

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	Total
FRE Central	18,4	35,2	37,5	61,2	37,2*	189,5
FRE territorial	25,4	63,3	69,8	70,5	69,1	298,1
TOTAL	43,8	98,5	107,3	131,7	106,3	487,6

*Total intégrant la 2^{ème} vague de financement 2000 imputée sur reports début 2001 (en cours de mise en place).

Alors que, de 1996 à 2000, 537,5 millions de francs ont été inscrits sur FRE, 487,6 millions de francs ont été effectivement utilisés, soit un **taux de consommation global de 90,7 %**. Ce taux est évidemment correct mais doit tout de même être rapporté au montant des crédits considérés : **ce sont environ 50 millions de francs qui n'ont pas été utilisés, soit plus que la dotation annuelle de la section centrale du FRE.**

1. La section centrale

Sur la section centrale, le taux de consommation des crédits est de 94,8 % sur la période.

Ce taux a varié selon les années. En 1999, il s'est établi à 89 %, alors qu'un décret d'avance a abondé la section centrale du FRE de 32 millions de francs, ce qui paraît peu logique. Il s'est élevé à 90 % en 1997, et à 92 % en 1996. En revanche, la totalité des crédits a été consommée en 1998, et même au-delà en 2000, puisque la mobilisation des reports de 1999 – qui correspondent aux crédits supplémentaires ouverts par décret d'avance cette année-là – a porté le taux de consommation des crédits à 106 %.

Sur la période, l'écart entre la dotation budgétaire initiale et l'emploi effectif des crédits s'élève à 10,4 millions de francs. Il se décompose de la façon suivante :

- en 1996, 1,6 million de francs sur le titre III n'ont pas été reportés par le ministère de l'économie et des finances, ces crédits n'étant pas encore inscrits à l'état H ;

- en 1998, 3,5 millions de francs représentant des reliquats de crédits du titre V disponibles sur la section centrale du FRE ont été transférés sur la section territoriale ;

- en 1999, la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat a ménagé des reports sur la marge de crédits supplémentaires mise à disposition du FRE pour la mise en œuvre du PAGSI ; une marge de crédits non utilisés a pu ainsi être reportée en 2000 et 2001, de telle sorte que, en début d'exercice 2001, ces reports s'élèvent à 5,15 millions de francs sur la section centrale.

2. La section territoriale

Le taux de consommation annuel moyen des crédits de la section territoriale – 88,3 % - est inférieur à celui de la section centrale.

Si ce taux s'est élevé à 93,1 % en 1998 et 93,6 % en 2000, il est en revanche descendu à 86 % en 1997, 84,7 % en 1996, et à 82,7 % en 1999 du fait de la délégation tardive dans l'année des crédits ouverts par le décret d'avance.

CHAPITRE TROIS

UNE MISE EN ŒUVRE PAR UN ÉTAT PAS ENCORE ENGAGÉ SUR LA VOIE DE LA RÉFORME

Le fonctionnement du fonds pour la réforme de l'Etat est confronté à un paradoxe expliquant les difficultés qu'il peut engendrer : cet instrument de modernisation de l'administration est utilisé et mis en œuvre dans un Etat qui n'a pas encore été l'objet de véritables réformes de structures. Dès lors, il ne peut qu'emprunter ses défauts et dysfonctionnements.

I. UNE PROCÉDURE ADMINISTRATIVE TROP LOURDE

A. *L'INTERVENTION DU FRE : DES PRINCIPES BIEN ÉTABLIS*

On l'a vu, les circulaires ministérielles annuelles fixent les principes d'utilisation du fonds pour la réforme de l'Etat¹.

Ces principes n'ont guère changé depuis la création du FRE. Ce sont les suivants :

- les opérations présentées doivent se rapporter aux objectifs de la réforme de l'Etat retenus par les comités interministériels pour la réforme de l'Etat ;
- les projets doivent revêtir un caractère exemplaire ou être susceptibles d'avoir un fort effet d'entraînement ;
- le fonds n'a vocation ni à se substituer aux moyens ordinaires de fonctionnement des services, ni à financer des actions relevant d'autres fonds ministériels, ni à intervenir, pour une même action, conjointement avec un autre fonds interministériel ;
- il doit intervenir, sauf exception justifiée, en complément de la participation des ministères concernés ;

¹ Cf. chapitre premier.

- la poursuite du financement par le fonds d'une opération qu'il aurait déjà soutenue antérieurement est *a priori* exclue : elle ne peut être envisagée qu'à titre exceptionnel, pour certains projets se déroulant sur plusieurs années et après un examen au cas par cas ;

- il existe plusieurs motifs de rejet des demandes présentées par les ministères, par exemple l'absence de compte-rendu d'utilisation des crédits accordés antérieurement par le fonds¹ ;

- les demandes doivent être présentées selon des modalités définies par la circulaire, sont examinées par le comité permanent du comité » interministériel pour la réforme de l'Etat, à l'exception de la première part de la section territoriale, dont les crédits sont délégués aux préfets dès le début de l'exercice budgétaire ;

- l'emploi des crédits attribués par le FRE doit donner lieu à des comptes-rendus et à une évaluation.

Ces principes, aujourd'hui bien établis, présentent une réelle cohérence d'ensemble. Pourtant, ils donnent lieu à une mise en œuvre parfois délicate, en raison de procédures longues et complexes.

B. MAIS DES PROCÉDURES EXCESSIVEMENT COMPLEXES

Les modalités de gestion du FRE sont extrêmement complexes, et donnent le sentiment d'une lourdeur administrative qui rend perfectible le fonctionnement du fonds.

Il convient de constater qu'aucune structure administrative spécifique n'assure le suivi du fonds pour la réforme de l'Etat, son fonctionnement étant pris en charge par plusieurs services.

Certes, toutes les missions de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE) sont impliquées dans l'instruction des dossiers et le suivi des opérations financées par le FRE. Mais la section centrale du fonds est gérée par la mission Service à l'usager et management public, en liaison avec les chargés de mission thématiques, qui assure également la coordination générale de la gestion du FRE en effectuant la synthèse des éléments concernant les deux sections du fonds. Sa section territoriale, quant à elle, est gérée par la mission Fonctionnement, organisation et déconcentration de l'Etat.

¹ Cf. chapitre deux.

1. La section centrale

Au sein de la DIRE, deux personnes, un ingénieur général géographe et une attachée d'administration centrale, gèrent notamment la section centrale du FRE. Auparavant, cette dernière était gérée par un administrateur civil, responsable du secteur gestion publique au commissariat à la réforme de l'Etat.

Les demandes de financement sont adressées à la DIRE pour une certaine date, précisée dans la circulaire ministérielle. Depuis deux ans, ces demandes sont transmises sous forme électronique, dans le but de faciliter l'instruction concertée des dossiers en limitant la circulation de papier. Depuis cette année, une base de données consacrée à la section centrale du FRE a été mise en place, ce qui a permis, selon le ministère, d'accroître la dématérialisation interne à la DIRE de la procédure d'instruction et de gestion de ladite section.

Chaque ministère classe l'ensemble de ses demandes par ordre de priorité de financement. Ce classement est certes pris en compte lors de l'instruction des dossiers, mais le comité permanent reste entièrement libre de déterminer les projets qu'il estime prioritaires au regard des grands axes de la réforme de l'Etat.

Les deux missions sectorielles de la DIRE chargées du suivi des ministères participent à la sélection des projets éligibles au financement du FRE, ainsi qu'à leur évaluation. Les projets se rattachant à l'un des thèmes de la réforme de l'Etat font l'objet de l'expertise des chargés de mission porteurs de ces thèmes : par exemple, les projets liés à l'utilisation des nouvelles technologies font l'objet de l'expertise de la mission idoine de la DIRE, mais de la direction générale de l'administration et de la fonction publique lorsqu'ils concernent la gestion des ressources humaines. Si le ministère estime que *« l'instruction se fait donc de manière concertée afin de mutualiser les compétences et de reposer sur des critères de choix des projets les plus objectifs »*, **votre rapporteur considère que l'éclatement des instances d'instruction des dossiers ne constitue pas un facteur d'efficacité.**

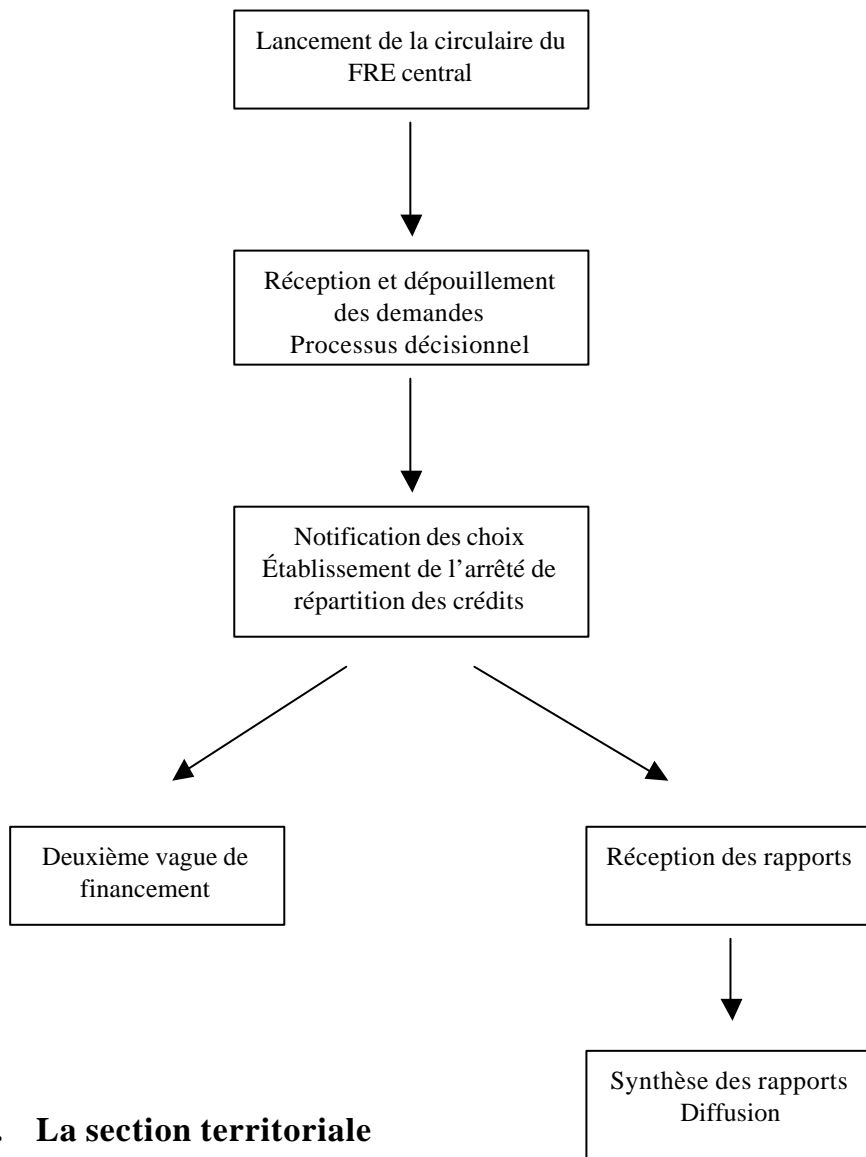
Cette instruction par la DIRE conduit à une première base de propositions. La DIRE réunit alors, à la fin du premier trimestre de l'année de financement, le comité permanent du comité interministériel à la réforme de l'Etat, où sont représentés le ministère de l'intérieur, la DATAR et la direction du budget. Ce comité formule des propositions de financement qui peuvent différer des propositions initiales de la DIRE.

Les décisions de financement proprement-dites relèvent du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, qui notifie aux ministres concernés les montants alloués aux projets de leur ressort. Les éléments

nécessaires à l'établissement du projet d'arrêté de répartition des crédits du FRE sont alors transmis à la direction du budget par la direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre. Il est parfois procédé à une seconde vague de répartition de crédits, de bien moindre ampleur, traitée sous la forme d'une consultation écrite du comité permanent.

Votre rapporteur insiste sur la lourdeur de ce processus administratif, bien mis en évidence, par le schéma qui suit :

Procédure de la section centrale du FRE



2. La section territoriale

Le suivi et la gestion de la section territoriale du FRE sont assurés par un administrateur civil, chargé de mission à la DIRE. Par ailleurs, deux agents des services administratifs du Premier ministre assurent la gestion comptable.

Il convient de rappeler¹ que, dans le logique de promouvoir la déconcentration, les crédits de la section territoriale du FRE sont répartis en deux parts :

- la première comprend des crédits qui sont déconcentrés dès le début de l'année aux préfets de région et de département ;

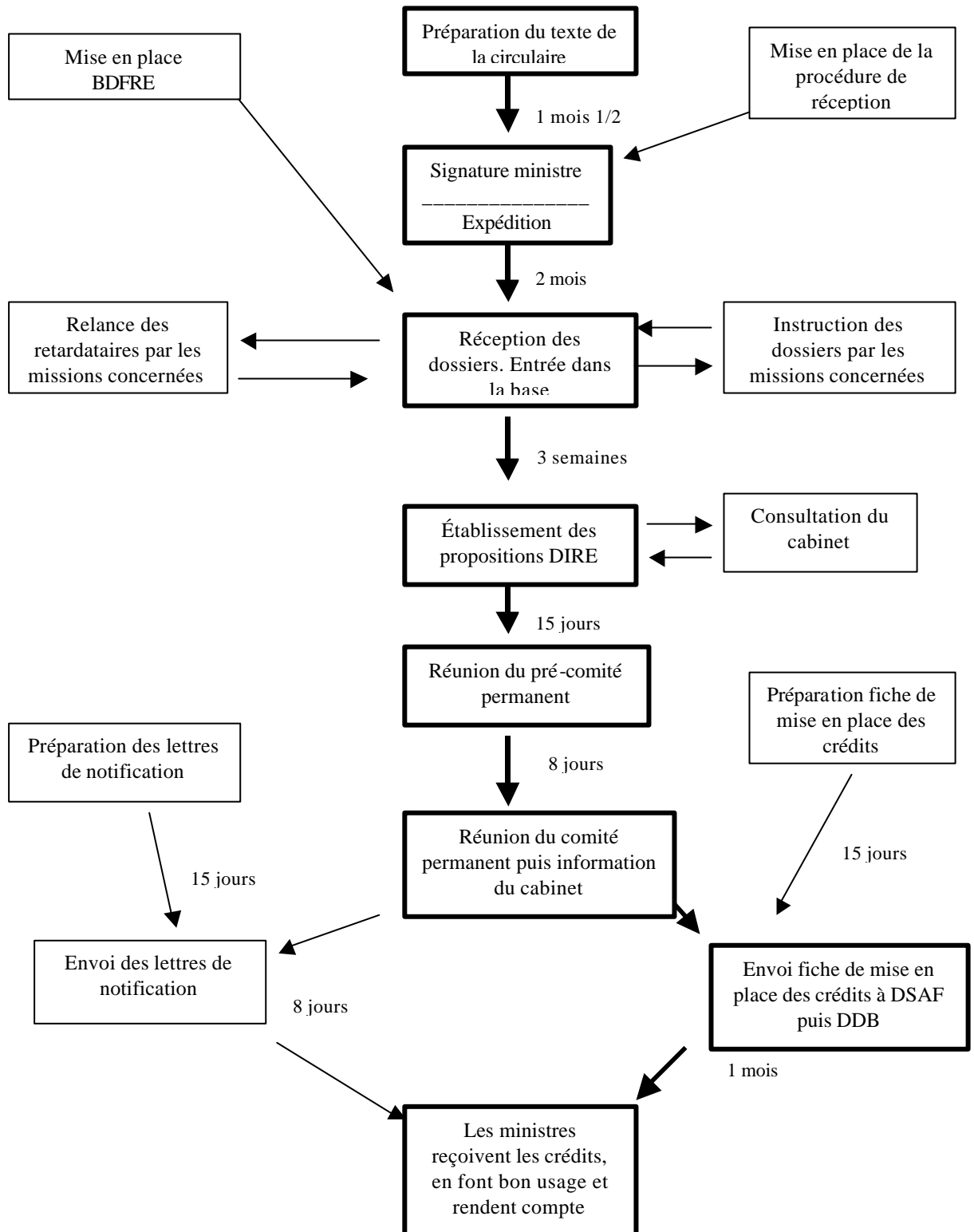
- la seconde sert à financer des projets que les préfets soumettent à l'examen du niveau central, une mission au sein de la DIRE assurant une première expertise des projets.

Sur la base de ce travail préalable, un comité interministériel réunissant le ministère de l'intérieur, la direction du budget, la DATAR, deux préfets et deux chefs de service déconcentré, détermine les projets retenus. La direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre délègue directement les crédits correspondants.

L'ensemble de la procédure applicable au fonds pour la réforme de l'Etat, qui comprend trois parties, est récapitulé par les schémas suivants :

Première partie : mise en place des fonds

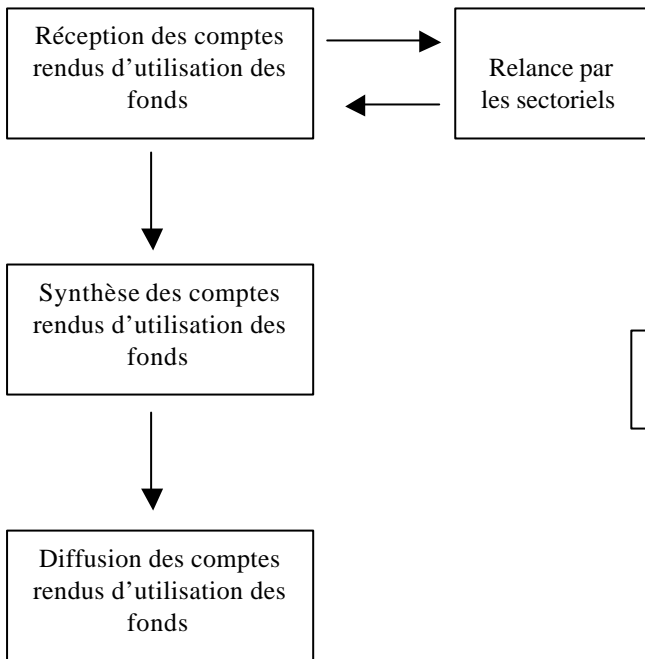
¹ Cf. chapitre deux.



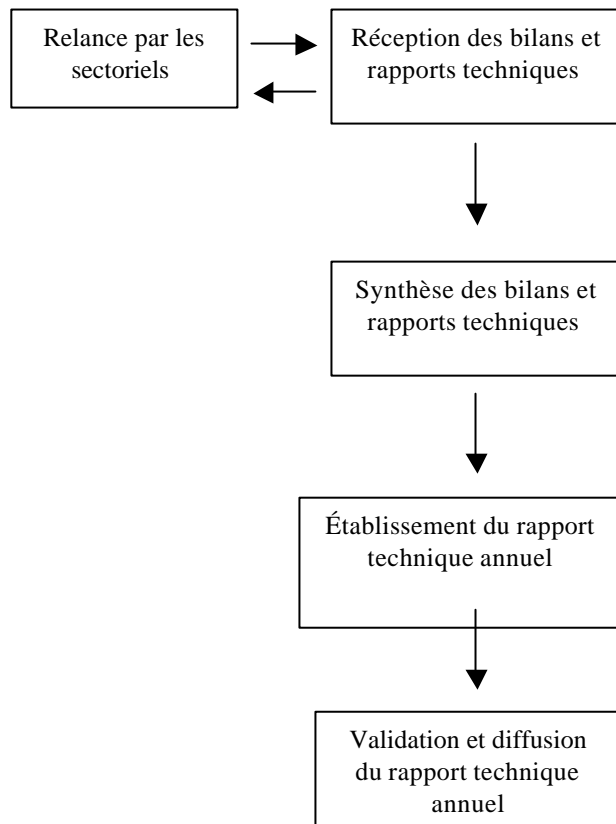
Deuxième partie : réception et traitement des rapports

Les éléments en gras représentent le chemin critique

Comptes rendus d'utilisation des fonds

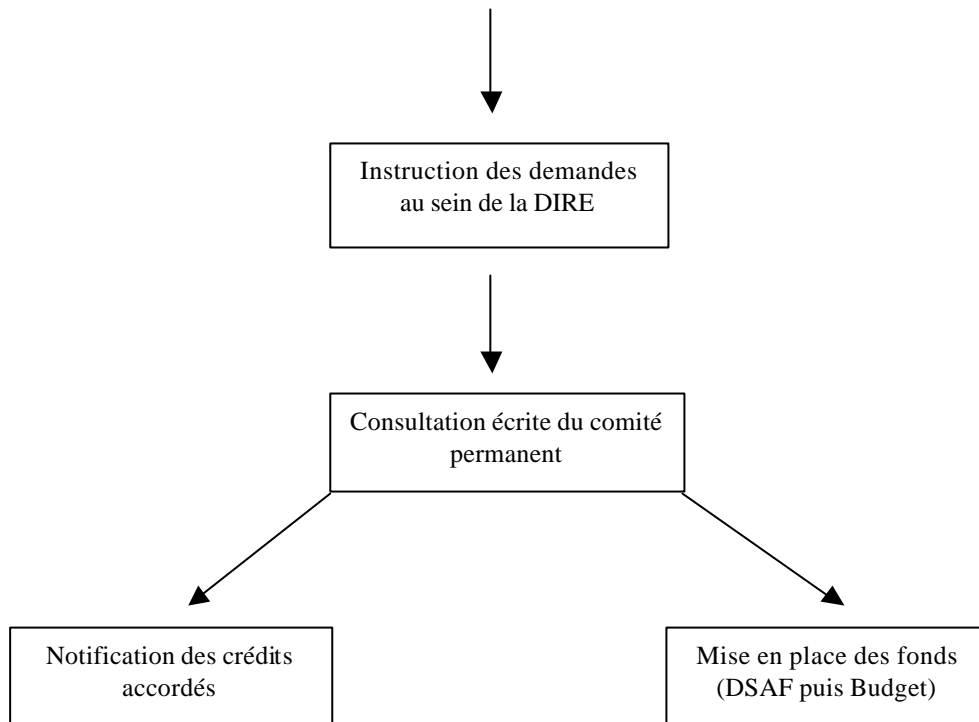


Établissement du rapport technique annuel



Troisième partie : deuxième vague de financement

Décision sur une deuxième vague de financement



II. UN MANQUE DE LISIBILITÉ CERTAIN

A. *DES SERVICES SOUVENT DÉSORIENTÉS*

Les services chargés de proposer ou de mettre en œuvre des projets de modernisation administrative se perdent parfois dans ce dédale procédural, et ce n'est guère étonnant.

- **Ces services, désorientés face à une procédure aussi complexe, en viennent alors, parfois, à s'en affranchir et à prendre quelque liberté avec des méthodes de gestion très lourdes.**

Par exemple, **le délai d'envoi des dossiers** au commissariat à la réforme de l'Etat puis, après la suppression de celui-ci, à la DIRE, fixé par la circulaire ministérielle, **est rarement respecté**. De nombreux ministères ne considèrent pas ce délai comme impératif, et adressent leurs dossiers parfois avec plus d'un mois de retard, ce qui n'est pas sans conséquences sur le bon déroulement de la procédure.

Dans d'autres cas, de **grandes disparités de présentation des dossiers** peuvent être constatées. Les opérations présentées par certains services sont tellement complexes que la DIRE éprouve quelque difficulté à en faire une synthèse pertinente à partir des grands axes qui restent visiblement difficiles à mettre en évidence. Parfois, ces demandes s'appuient sur des dossiers très longs et volumineux, si bien que l'information essentielle y est noyée. A l'inverse, certains ministères adressent des demandes trop succinctes.

Certaines demandes de financement ignoraient par ailleurs le cadre fixé par la fiche-type annexée à la circulaire ministérielle, ce qui allonge l'examen par la DIRE. En effet, les services d'un ministère sollicité pour émettre des projets de modernisation administrative pouvant bénéficier d'un financement par le FRE n'avaient jamais reçu la fiche-type, ou bien alors ne s'y étaient pas conformés, tandis que les directions chargées de rassembler les demandes selon la présentation indiquée dans la circulaire n'avaient pas toujours effectué le travail d'uniformisation souhaité.

- Un autre problème soulevé par l'analyse des demandes tient à la **difficulté de déterminer avec précision le coût total des opérations pouvant être financées par le FRE**, et donc le montant des crédits sollicités, les fiches étant mal renseignées ou particulièrement floues. Par exemple, il n'est pas toujours aisé de distinguer si le coût indiqué est le coût total annuel ou bien pluriannuel dans le cas d'une opération se déroulant sur plusieurs années. Il arrive aussi que la présentation d'un dossier ne mentionne pas le coût de l'opération, ou bien alors un montant grossièrement estimé (décomposition du coût, montage financier, imputation budgétaire).

- Plus grave, **certaines demandes négligent deux critères d'éligibilité essentiels** : le FRE n'apporte qu'un complément de financement, et n'a pas vocation, sauf exception, à mettre en place un financement pluriannuel. Or, certains ministères demandent l'intégralité du financement d'une opération, ou indiquent un coût total pluriannuel.

Le commissariat à la réforme de l'Etat puis la DIRE sont parfois obligés de demander des informations plus précises. La DIRE a d'ailleurs dû engager une réflexion destinée à mettre au point un manuel de procédure pour l'instruction des dossiers.

Tous ces défauts retardent l'examen des projets, et, par conséquent, leur mise en place.

B. UNE ÉVALUATION DU DISPOSITIF INSUFFISANTE

Les opérations bénéficiant d'un financement du fonds pour la réforme de l'Etat font l'objet d'une évaluation insuffisante.

Du reste, votre rapporteur constate que, parmi les documents que lui a fournis le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, ne figure aucune analyse de l'impact des opérations engagées ni des résultats obtenus.

Pourtant, la circulaire ministérielle indique, chaque année, que *« l'absence de compte-rendu d'utilisation des crédits accordés antérieurement par le fonds, [...] conduira au rejet des demandes nouvelles présentées par les services »*.

Elle comporte en outre un point spécifique consacré au compte-rendu et à l'évaluation, ainsi rédigé : *« l'emploi des crédits attribués sur le fonds pour la réforme de l'Etat doit faire l'objet, chaque année, d'un compte-rendu détaillé. Les résultats des opérations conduites doivent être précisément évalués, selon des modalités et critères définis dès l'origine. Les comptes-rendus d'utilisation des crédits du fonds ne doivent pas se réduire à une simple description des dépenses engagées, mais permettre de mesurer l'impact effectif des opérations, en termes qualitatifs et quantitatifs »*.

Depuis 1999, la circulaire du ministre comporte des développements complémentaires sur les exigences requises en matière de compte-rendu et d'évaluation.

La dernière circulaire en date, celle pour l'année 2001, insiste notamment sur le rôle de la diffusion de « bonnes pratiques » : *« la consistance de ces comptes-rendus doit permettre une diffusion, à l'ensemble de l'administration, d'informations sur les actions de modernisation entreprises. L'expérience acquise par les ministères doit en effet pouvoir être mise à profit d'autres ministères, [...]. Il faut en effet capitaliser au maximum les expériences menées dans le cadre des actions financées sur crédits du fonds pour la réforme de l'Etat »*.

Il est par ailleurs demandé que soient fournis un compte-rendu d'utilisation des fonds, au plus tard trois mois après la mise en place des crédits correspondants, un bilan technique, à l'issue de l'opération, ainsi qu'un résumé d'une quinzaine de lignes pouvant être intégré dans le rapport annuel établi par le ministère.

Désormais, la circulaire comporte également des annexes présentant des fiches-types pour le compte-rendu d'utilisation des crédits et pour le canevas du bilan technique des projets¹.

¹ Ces fiches-types figurent en annexe au présent rapport.

Cependant, tous les ministères ne satisfont pas à ces obligations, notamment à celle consistant à envoyer un bilan des opérations financées par le FRE les années précédentes, qui est, rappelons-le, une condition pour demander de nouveaux financements. Cette situation a amené le commissariat à la réforme de l'Etat puis la DIRE à adresser des courriers de relance aux services défaillants.

Certains n'avaient rien envoyé, croyant que leur demande serait de toute façon satisfaite. D'autres avaient établi de simples comptes-rendus d'utilisation des crédits, mais sans tirer de vrais bilans tels qu'exigés par la circulaire.

Votre rapporteur considère que l'évaluation des actions cofinancées par le fonds pour la réforme de l'Etat doit être nettement améliorée : **il est en effet paradoxal de constater que l'instrument qui sert à moderniser l'administration ne fasse pas lui-même l'objet d'une utilisation permettant d'apprécier ses performances.**

C'est sans doute dans cet aspect que se trouvent les limites de l'exercice pratiqué actuellement : le FRE est mis en œuvre par un Etat qui n'est pas encore engagé sur la voie de la réforme.

Du reste, il convient de noter que le FRE ne fait pas l'objet d'un rapport qui lui serait spécifiquement consacré : il est seulement rendu compte, généralement, dans le rapport d'activité de la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Encore le dernier rapport, couvrant la période mars 1999-mars 2000, ne le mentionne-t-il même pas !

Enfin, il a été indiqué à votre rapporteur que le FRE n'avait jamais fait l'objet de contrôles spécifiques de corps d'inspection de l'administration ou de la Cour des comptes.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le 14 juin 2001, sous la présidence de **M. François Trucy, secrétaire**, la commission a entendu une communication de **M. Gérard Braun, rapporteur spécial des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat**, sur la mission de contrôle qu'il a effectuée sur le fonds pour la réforme de l'Etat (FRE).

Après que **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, eut présenté les grandes lignes de son rapport d'information, un large débat s'est engagé.

M. Maurice Blin a estimé que les conditions de la conduite de la réforme de l'Etat en France étaient pires que celles qu'il imaginait. Il a rappelé qu'en 1991, le Gouvernement de M. Michel Rocard avait pourtant engagé une réelle réforme qualitative concernant essentiellement le ministère de l'équipement, lui donnant davantage de souplesse dans l'utilisation de ses dotations budgétaires et sensibilisant ses personnels.

M. Joseph Ostermann a considéré qu'il était indispensable de communiquer sur les travaux de la commission relatifs à la réforme de l'Etat dans l'opinion publique, afin de lui faire prendre conscience du retard de la France.

M. Jacques Oudin a jugé qu'il était extrêmement pertinent de lier la réforme de l'Etat et la réforme de la fonction publique, étant donné que la première est conditionnée par la seconde. Il a ajouté qu'il serait intéressant de retracer l'histoire des échecs de la réforme de l'Etat, ses seuls succès datant de la Libération et de 1958. Il a regretté le caractère « débilisant » des réunions du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, organisme placé auprès de la Cour des comptes. Il a déploré que les fonctionnaires fussent souvent submergés par un nombre considérable de circulaires et de textes divers. Enfin, il a jugé utile d'établir des comparaisons internationales sur le poids de la fonction publique en France par rapport aux principaux pays développés.

M. François Trucy, président, a voulu connaître l'appréciation du rapporteur spécial sur le cumul des fonctions de directeur général de l'administration et de la fonction publique et de délégué interministériel à la réforme de l'Etat, depuis la suppression du commissariat à la réforme de l'Etat en 1998. Il s'est étonné de ce que le fonds pour la réforme de l'Etat n'ait fait

l'objet d'aucun contrôle externe depuis sa création, le rapporteur spécial étant le premier à s'y consacrer.

En réponse aux différents intervenants, **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a indiqué que les deux sections du fonds pour la réforme de l'Etat présentaient une qualité différente : la section centrale a permis de financer de réelles opérations de modernisation, le projet ACCORD au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et le paiement par carte bancaire dans les administrations, le mauvais emploi des crédits se rencontrant essentiellement sur la section territoriale. Il a déploré le nombre croissant et l'allongement des circulaires ministérielles et de leurs annexes, qui fixent un cadre rigide aux services, les privant de la souplesse nécessaire à la conduite de la réforme de l'Etat. Enfin, il a indiqué que le cumul des fonctions de directeur général de l'administration et de la fonction publique et de délégué interministériel à la réforme de l'Etat était incohérent, la mission du premier consistant notamment à veiller à la paix sociale au sein de la fonction publique, tandis que celle du second est d'impulser des réformes pouvant remettre en cause des intérêts acquis. Il a dès lors estimé que cette situation traduisait un manque de volonté politique de la part du Gouvernement d'engager une réelle réforme de l'Etat.

La commission a alors donné acte au rapporteur des conclusions de sa communication et a décidé d'autoriser leur publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE 1

Compte-rendu de l'audition de M. Jean-Ludovic Silicani, conseiller d'Etat, ancien commissaire à la réforme de l'Etat

M. Jean-Ludovic Silicani a d'abord rappelé que l'origine du commissariat à la réforme de l'Etat était à rechercher dans le rapport élaboré en 1994, à la demande du gouvernement de l'époque, par un groupe d'experts présidé par M. Jean Picq, et dont il était le rapporteur général, dont l'objet portait sur la réforme de l'Etat. Ce sujet a ensuite constitué l'un des principaux thèmes de la campagne pour les élections présidentielles de 1995. Le commissariat a été créé par un décret du 13 septembre 1995, le gouvernement dirigé par Alain Juppé souhaitant disposer rapidement d'un instrument interministériel. Il a pris la forme d'un service rattaché directement au Premier ministre, et mis à disposition du ministre chargé de la réforme de l'Etat.

Il a indiqué que le commissariat à la réforme de l'Etat avait un rôle d'impulsion et de coordination interministérielle, consistant à identifier les dysfonctionnements affectant l'Etat ou certains départements ministériels en particulier, à les expertiser, à proposer des améliorations éventuelles, puis à préparer des décisions et à en suivre la mise en œuvre. Cette dernière était toutefois déléguée, soit à un service à vocation interministérielle (direction générale de l'administration et de la fonction publique, direction du budget, administration préfectorale), soit à un ministère. Il a précisé que le commissariat comptait à l'époque environ 25 personnes, dont une quinzaine de chargés de mission de haut niveau aux origines assez variées, même s'il n'a pas été possible de bénéficier de cadres provenant du secteur privé, ce qui a conduit le commissariat à passer des commandes à des cabinets d'audit privés.

Il a ensuite rappelé que les objectifs de la réforme de l'Etat avaient été fixés par la circulaire du Premier ministre du 28 juillet 1995, et a estimé que, au regard de ces orientations ambitieuses, une partie seulement de ce programme a pu être réalisée, compte tenu de la dissolution de l'Assemblée nationale intervenue en 1997. Il a toutefois insisté sur le fait que, par rapport à la situation qui prévalait au moment de la publication du rapport Picq, les grandes lignes de la réforme de l'Etat ne sont aujourd'hui quasiment plus contestées. Alors que la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la fonction publique, la modernisation de la gestion publique, la distinction entre les missions régaliennes par nature et celles qui pouvaient être assumées par le secteur privé,... étaient à l'époque des questions presque taboues, elles figurent

aujourd'hui, au moins dans les discours, à l'agenda des réformes à entreprendre. C'est aussi dans cette préparation des esprits et dans l'apparition d'un consensus que l'action du commissariat pour la réforme de l'Etat a été la plus significative.

M. Jean-Ludovic Silicani a indiqué que l'objet du fonds pour la réforme de l'Etat (FRE) consistait à favoriser le financement d'actions de modernisation de l'Etat, centrale comme déconcentrée. Il était initialement prévu de le doter de 500 millions de francs, mais cet objectif a été revu à la baisse, les dotations du fonds s'établissant en moyenne à 100 millions de francs chaque année. Il convient de noter que le ministère des finances était réticent à l'idée que la réforme de l'Etat se traduise, dans un premier temps, par la réalisation d'investissements engendrant des dépenses supplémentaires. Il a expliqué que le FRE comporte deux sections, l'une – la section centrale – destinée à financer des actions menées par les ministères pour l'ensemble de leur administration, l'autre – la section territoriale – ayant vocation à financer des projets locaux initiés par les préfets ou les chefs de services déconcentrés. La section territoriale elle-même se divise en deux parts, la première est déléguée aux préfets en début d'année, la seconde sert à soutenir des opérations réalisées sur appels à projet dans les départements mais après instruction au niveau central, pour les systèmes d'information territoriaux par exemple.

Il a estimé que, au cours de la période 1996-1998, les crédits du FRE avaient été dans l'ensemble employés conformément à leur objet. Il a précisé avoir veillé à ce que ces crédits ne financent ni des opérations normalement assumées par les crédits de fonctionnement des ministères, ni des rémunérations de personnels, ni des actions récurrentes. Il donné plusieurs exemples des opérations supportées par le FRE : le paiement par carte bancaire dans les administrations est aujourd'hui très répandu dans les préfetures et les sous-préfetures importantes, alors que la direction générale de la comptabilité publique l'estimait extrêmement délicat, après l'avoir jugé impossible ; la mise en ligne des principaux formulaires administratifs, ainsi que leur télétransmission, qui commence à être développée par le service de l'état civil ou la direction générale des impôts ; les systèmes d'information territoriaux ; ou encore, le statut des maisons des services publics, aujourd'hui consacré par la loi.

M. Jean-Ludovic Silicani a ensuite présenté la procédure retenue quand il occupait les fonctions de commissaire à la réforme de l'Etat. Les crédits de la première part de la section territoriale du FRE étaient délégués aux préfets dès le mois de janvier, une circulaire du Premier ministre fixant quelques orientations pour son utilisation. Pour les projets financés par la section centrale, le comité permanent du comité interministériel à la réforme de l'Etat réunissait notamment, sous la présidence du commissaire, le directeur général de l'administration et de la fonction publique, le directeur du budget et le directeur de l'administration territoriale, se tenait deux fois par an, d'abord en

mars puis en mai-juin, afin de dresser la liste des actions à financer, après instruction par le commissariat à la réforme de l'Etat des demandes adressées par les ministères. Environ la moitié de ces demandes était satisfaite, éventuellement après quelques modifications. Les demandes n'étaient en tout cas jamais rejetées pour cause de manque de crédits. Une dizaine de millions de francs était généralement mise en réserve jusqu'à la fin de l'année : ils étaient alors délégués aux préfets ou servaient à financer certaines opérations faisant l'objet de nouvelles demandes. Les financements accordés par le FRE étaient en tout cas subordonnés à la production d'un compte-rendu détaillé d'utilisation des crédits précédemment consentis. Il a précisé que le cabinet du Premier ministre souhaitait que lui soit transmise la liste des projets retenus par le comité permanent du comité interministériel, le commissaire ne disposant pas de délégation de signature lui permettant d'engager des crédits. Or, à l'exception d'un ou deux cas, le cabinet a toujours souscrit à ces propositions.

Il a estimé que cette procédure administrative ne présentait pas de lourdeur particulière, mais que la multiplication des orientations fixées par les circulaires ministérielles a progressivement abouti à réduire les marges de manoeuvre des services, de moins en moins à même de mettre en oeuvre des opérations expérimentales et innovantes. Il a ajouté que la lourdeur provenait essentiellement de la procédure et de la structure budgétaires actuelles, considérant que la réforme en cours de l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances devrait donner plus de souplesse aux gestionnaires des services.

M. Jean-Ludovic Silicani a indiqué que, en théorie, le commissariat pour la réforme de l'Etat n'avait pas été supprimé, le décret de 1995 n'ayant pas été abrogé mais dénommant désormais le commissariat, « délégation interministérielle », dont les missions sont cependant identiques. Il a regretté la fusion des fonctions de directeur général de l'administration et de la fonction publique et de délégué interministériel à la réforme de l'Etat, considérant que la nature de ces deux fonctions était largement inconciliable, la première ayant aussi pour objet de veiller à la paix sociale au sein de la fonction publique, tandis que la seconde peut « déranger » certains intérêts acquis. Il a estimé que cette analyse s'était du reste vérifiée, la première fonction ayant paralysé la seconde. Il a ajouté que les personnels de la délégation interministérielle, par rapport à ceux de l'ancien commissariat, avaient une influence et une légitimité administratives moins grandes pour agir, parfois auprès de très hauts fonctionnaires. Il a ainsi constaté la transformation progressive de cette délégation interministérielle d'une administration de mission en une administration de gestion, selon la célèbre distinction établie par Edgard Pisani en 1956.

Il a estimé que, en apparence, la réforme de l'Etat était toujours une priorité de l'actuel gouvernement, qui semble toutefois poursuivre les axes

définis par le précédent gouvernement plutôt que d'engager des actions nouvelles. Il a jugé que, de toute façon, la période actuelle, riche en échéances électorales importantes, était peu propice à de profondes réformes. Il a estimé que de telles réformes ne pouvaient être acceptées qu'après une longue concertation auprès des organisations syndicales comme de l'opinion publique. De ce point de vue, la méthode retenue pour réformer l'administration fiscale a constitué, selon lui, l'exemple de ce qu'il ne faut pas faire. Il a regretté que le Parlement soit insuffisamment associé à la réforme de l'Etat, cette faible implication s'expliquant en grande partie par la compétence presque exclusivement réglementaire du champ de ces réformes, et a formé le vœu qu'un débat d'orientation soit organisé chaque année au Parlement sur le thème de la réforme de l'Etat.

ANNEXE 2

Circulaires aux ministres et secrétaires d'Etat relatives aux orientations et modalités de fonctionnement du fonds pour la réforme de l'Etat

- Circulaire du 9 juillet 1996
- Circulaire du 28 janvier 1997
- Circulaire du 6 février 1998
- Circulaire du 10 février 1999
- Circulaire du 24 décembre 1999
- Circulaire du 6 décembre 2000

Le fonds pour la réforme de l'Etat (FRE) a été créé en 1996, en vue de participer au financement d'opérations innovantes de modernisation de l'administration, tant centrale que déconcentrée. Il s'agissait de contribuer à l'amélioration de la qualité des relations entre l'Etat et les citoyens, de la décision publique et de la gestion publique.

Le bilan financier du FRE apparaît extrêmement nuancé : la multiplicité des opérations cofinancées – 488 projets au titre de la section centrale, et 2.045 au titre de la section territoriale – et l'impression de « saupoudrage » budgétaire viennent brouiller la portée de l'instrument de réforme de l'Etat que constitue le fonds, d'autant plus que ses dotations sont relativement modestes, 109 millions de francs en 2001.

Par ailleurs, de nombreux ministères et services considèrent le FRE comme un moyen d'obtenir des financements complémentaires à leurs dotations de fonctionnement, si bien que l'emploi des crédits du fonds n'est pas toujours conforme aux objectifs qui lui avaient été initialement assignés.

Enfin, des procédures administratives excessivement lourdes et une absence d'évaluation de l'impact des opérations financées mettent en évidence la contradiction fondamentale à laquelle le fonds est confronté : il est mis en œuvre par un Etat qui ne s'est pas encore engagé sur la voie de réformes structurelles.