

SOMMAIRE

Avant-propos	7
Introduction	11
Chapitre I : Eléments pour un constat	17
1. Entretiens avec les directeurs et les syndicats	19
2. Analyse des réponses des directions sur leurs missions et les interdépendances	21
Chapitre II : Les voies d'amélioration des services du ministère sur le terrain	29
1. Travailler autrement au sein des directions à services déconcentrés	32
2. Vers des synergies accrues sur le terrain	37
Chapitre III : Décloisonnement et thèmes transversaux	43
1. Contribution à l'élaboration des politiques	45
11. Relations de l'Etat avec les entreprises du secteur public	48
12. L'énergie	51
13. La compétitivité et la concurrence	52
14. L'innovation	53
15. Le suivi, l'analyse et le pilotage des politiques publiques	54
2. Un meilleur fonctionnement du ministère	56
21. Pour une gestion prospective et équilibrée des personnels du MEFI	56
22. La mobilisation des écoles	59
23. Les nouvelles techniques d'information et de communication	61
24. La transparence et les délais dans les interventions administratives	64
25. Une nouvelle approche de l'exercice du contrôle	68
26. La réforme de la pratique budgétaire au sein du MEFI	70
Chapitre IV : Remarques sur les structures et le fonctionnement du MEFI	71
1. Structures	73
2. Fonctionnement	77
Conclusion	81

ANNEXES

I	Lettre de mission du ministre du 27 août 1997	87
II	Personnes rencontrées	91
III	Lettre du 2 octobre 1997 aux directeurs et chefs de service autonomes	101
IV	Contribution de la conférence des directeurs régionaux de l'industrie, de la recherche et de l'environnement	107
V	Récapitulatif des protocoles interdirectionnels	113
VI	Analyse des réponses des directions sur leurs relations et les interdépendances entre elles	119
VII	Nature des relations entre les directions et les services	123
VIII	Observatoires interne et externe	127
IX	Quelques éléments sur d'autres pays développés	131
X	Groupe de travail présidé par M. LORENTZ sur le commerce électronique	139
XI	Pyramide des âges du ministère en 1997	143
XII	Sigles	147

ENCADRES

1	Moderniser pour qui ?	16
2	Entretiens avec les directeurs et les chefs de service autonomes	20
3	Entretiens avec les organisations syndicales	21
4	Le contrôle technique	24
5	DRIRE : un premier exemple de pôles nationaux en région	32
6	INSEE : un deuxième exemple de pôles nationaux en région	33
7	Comptabilité publique : un troisième exemple de pôles nationaux en région	34
8	Une tentative de mesure de la performance dans des directions à services déconcentrés	35
9	Un fonctionnement en réseau qui ne soit pas un leurre	38
10	DRCE / DRIRE : éléments de réponse à une question	42
11	Quelques éléments sur l'industrie française	47
12	L'évaluation des politiques publiques aux Etats-Unis	56
13	L'accès à l'information dans l'administration anglaise	64
14	La réforme de l'administration fédérale des Etats-Unis	65
15	Deux initiatives de la douane	66
16	L'assurance qualité dans les entreprises et les administrations	68
17	L'ouverture internationale de la DSIN	68
18	Les DRIRE	74

PROPOSITIONS

Les propositions peuvent être rassemblées en fonction des directions les plus particulièrement concernées :

(i) les propositions relatives aux directions d'état-major :

1	Des chefs de file pour l'international	p. 22
2	Une structure de concertation des politiques économiques	p. 25
8	Trois propositions pour progresser dans les relations entre l'Etat et les entreprises du secteur public	p. 50
9	L'énergie	p. 51
10	La compétitivité et la concurrence	p. 52
11	L'innovation	p. 54

(ii) les propositions relatives aux directions à services déconcentrés :

3	Un comité d'orientation des directions à vocation fiscale	p. 26
5	Des voies pour travailler autrement au sein des services déconcentrés	p. 37
6	En région, un réseau de réseaux	p. 39
7	Une plus grande implication des inspections en faveur du développement des synergies en région	p.41
18	Pour de nouvelles formes de contrôles techniques	p. 69

(iii) les propositions relatives aux directions à services communs :

4	Une structure de concertation des services communs	p. 27
19	Création de services communs à l'ensemble du MEFI	p. 77
20	Des mesures concrètes et immédiatement applicables en faveur des agents	p. 78

(iv) les propositions relatives à l'ensemble des directions :

12	L'évaluation des politiques publiques	p. 55
13	Pour une gestion plus prospective et plus équilibrée des personnels	p. 57
14	Pour une plus grande mobilité des agents et un meilleur décloisonnement entre les directions	p. 59
15	Une évaluation et une comparaison internationale du système de formation du ministère	p. 61
16	Une délégation aux nouvelles techniques d'information et de communication	p. 63
17	Vers une plus grande transparence et un meilleur respect des délais dans les interventions administratives	p. 67
21	Questions de localisation	p. 79

Les directions d'état-major doivent s'appuyer sur les directions à services déconcentrés pour bien prendre en considération à la fois la nature micro-économique des questions et la capacité d'action des opérateurs. Par ailleurs, les acteurs régionaux doivent être partie prenante à la définition des actions. Enfin, les services communs ont un rôle essentiel dans la politique de décloisonnement qui sera délibérément recherchée.

AVANT-PROPOS

AVANT-PROPOS

La formation d'un ministère de l'économie et des finances élargi à l'industrie, doit être l'occasion de renforcer l'action de l'Etat au service du développement économique et social. Cela suppose que, conformément à la lettre de mission du ministre du 27 août 1997, soit exploitée « l'opportunité d'améliorer les méthodes de travail et l'organisation des administrations qui composent ce grand ensemble ».

Dans cet esprit, l'interrogation permanente sur les missions de chacune des directions doit être partie intégrante de toute démarche de modernisation. L'évolution de ces missions appelle à un réel décloisonnement au service d'un travail plus interdirectionnel. C'est le sens des propositions du chapitre I : une structure de concertation des politiques économiques, un comité d'orientation des directions à vocation fiscale et une structure de concertation des services communs.

Poursuivant cette démarche, nous avons cherché à approfondir la réflexion sur les services rendus par le ministère sur le terrain en nous focalisant sur les relations avec les entreprises. C'est l'objet du chapitre II : « comment travailler autrement en région ? ». Il faut réaliser à cet égard que la mobilisation des personnels du ministère sur le terrain appelle un changement d'attitude significatif de la part des administrations parisiennes.

L'identification de thèmes transversaux, permettant de donner un contenu à un travail interdirectionnel, est développée au chapitre III. Ces thèmes, retenus à partir des échanges que nous avons eus au cours de cette mission, ne sont que le résultat d'une première analyse. D'autres pourront émerger au fur et à mesure que progressera le travail interdirectionnel.

Enfin, la nécessité reconnue de comparaisons internationales doit engager le ministère dans une ouverture systématique sur l'extérieur, que rend encore plus nécessaire la construction européenne. Une forte attente s'est aussi exprimée pour un véritable décloisonnement interne et une mobilité accrue du personnel, d'où devrait résulter une plus grande mise en valeur des compétences réunies dans ce ministère.

INTRODUCTION

INTRODUCTION

1. La création du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MEFI) doit permettre de faire travailler ensemble des personnes d'expériences et de compétences différentes (économistes, financiers et ingénieurs). Pour l'ensemble des personnels concernés, c'est une situation qui ouvre de nouvelles perspectives pour l'accomplissement des missions de ce ministère.

Des progrès significatifs ont été accomplis au cours des années récentes. A l'économie et aux finances, le conflit de 1989 a en particulier fait prendre conscience de l'urgence d'une modernisation et a donné lieu à un premier ensemble de mesures¹ : déconcentration des décisions, globalisation des crédits de fonctionnement, amélioration des conditions de travail, élimination des points noirs dans l'immobilier, augmentation importante des moyens de travail informatiques. A l'industrie on a assisté à la mise en place de l'autorité de régulation des télécommunications et au renforcement de l'action sur le terrain.

Pourtant, comme l'a récemment rappelé le ministre à propos des données des observatoires interne et externe de l'économie et des finances : « des progrès importants restent à faire pour **décloisonner** les services, **faire circuler l'information**, **donner un sens** aux efforts accomplis, mieux **prendre en considération les personnes** et leurs aspirations ».

C'est en partant de l'analyse des missions de chaque direction, et en réexaminant la nature et la qualité des services rendus que des progrès peuvent être accomplis.

2. L'adhésion des personnels du MEFI suppose une perception claire des changements de notre environnement, aussi bien au plan national qu'international, et une bonne intelligence des attentes des entreprises et des particuliers.

21. L'évolution de l'environnement national et international impose une adaptation en profondeur dans l'exercice des missions. Avec la mondialisation et l'avancement de la construction européenne, avec la décroissance du secteur productif public et la réduction, dans beaucoup de domaines, des interventions directes de l'Etat, **les domaines d'intervention de certaines directions doivent évoluer. Parallèlement à la réduction de certaines compétences traditionnelles émergent de nouvelles responsabilités de la puissance publique qui, elles, ne peuvent le plus souvent s'exercer qu'en mobilisant plusieurs directions.** Il en va ainsi d'une part croissante de la fiscalité, des normes et règlements au niveau européen ou mondial, de la mise en place d'instances de régulation, etc...

¹ Ces actions se poursuivent en s'appuyant sur des structures formelles ou informelles, clubs par exemple. Elles gardent tout leur intérêt et les propositions formulées dans ce rapport doivent avoir pour effet d'inscrire leur démarche dans un cadre plus large.

Il faut donc passer d'une logique de champ clos et de conflits d'attribution à une démarche véritablement interdirectionnelle, aussi bien en centrale que sur le terrain. Force est de constater que, s'il est naturel que les instances politiques soient sollicitées pour déterminer les arbitrages politiques, il n'existe guère aujourd'hui d'organisation - autre qu'occasionnelle - ou de méthode éprouvée pour un réel travail interdirectionnel. Le résultat est que de nombreux dossiers techniques remontent au ministre ou à son cabinet et que les directeurs se laissent parfois enfermer dans un rôle de simple exécutant.

22. Une meilleure organisation de l'action du ministère sur le terrain doit devenir une priorité pour améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action publique au sein du MEFI.

L'identification des attentes des entreprises et des particuliers est l'affaire de tous. Il s'agit d'abord de faire émerger une réelle responsabilité de l'accueil sur le terrain et nous formulerons (chapitre II) des orientations en ce sens. Mais il faut surtout améliorer la qualité de nos interventions (maîtrise des délais notamment) tant en ce qui concerne les activités régaliennes que les activités d'accompagnement des entreprises. Cet effort est d'autant plus urgent que, ainsi qu'il apparaît dans l'annexe VIII, l'image du ministère est meilleure auprès du public qu'auprès des entreprises.

Ce travail plus collectif des directions du MEFI en région n'a pas pour objectif de constituer, comme une fin en soi, des « petits Bercy régionaux ou locaux », mais d'apporter une amélioration des services rendus aux particuliers, aux entreprises, aux autorités préfectorales et aux collectivités dans le cadre d'un fonctionnement moins cloisonné et ouvert à d'autres départements ministériels.

23. Les nouvelles techniques d'information et de communication (NTIC) constituent un formidable levier pour gérer autrement nos activités et engager la « mise en réseau » d'administrations qui ont du mal à communiquer (constitution de bases de données sur les entreprises, instruction conjointe de dossier,...). La mise en oeuvre de ces NTIC doit reposer sur une forte mobilisation des compétences apportées par le conseil général des mines, le conseil général des technologies de l'information et les directions relevant de l'industrie.

3. Conformément aux orientations de notre lettre de mission (annexe I), le champ de notre étude correspond au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie dans son périmètre actuel, c'est-à-dire tel que défini par les décrets d'attribution du 11 et du 18 juin 1997. Toutefois, nous n'avons pas examiné le réseau du MEFI à l'étranger. Par ailleurs, nous n'avons pas abordé les questions qui touchent aux aspects interministériels : relations avec le ministère des affaires étrangères, politique à l'égard des ministères dépendants, liens avec les ministères sectoriels dans un système statistique décentralisé, etc... Aborder sérieusement de telles questions eut été un objectif hors de portée dans le bref délai qui nous était imparti.

Deux exceptions sont cependant à signaler. Le rôle joué par les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), dans l'application sur le terrain des politiques de l'environnement industriel, conduit à maintenir des liens étroits avec le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

De même, les actions dans le domaine de la formation et de l'innovation appellent un renforcement des liens avec le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie.

4. Jusqu'au rapprochement récent avec l'industrie, l'organisation du ministère de l'économie et des finances était restée remarquablement stable. Le transfert des contributions indirectes de la DGI à la DGDDI a constitué la principale opération d'ampleur au cours des dix dernières années après la fusion DGCC/répression des fraudes intervenue en 1985-1986 ainsi que la fusion de la direction des assurances et de la direction du trésor au début des années 1990.

Cette stabilité s'explique à la fois par le fait que le système d'organisation a fait dans l'ensemble la preuve de ses mérites, et que, simultanément tout processus de changement engagé de l'intérieur se heurtait à des difficultés considérables, la remarque du type « pourquoi changer, cela fonctionne bien ! » n'étant pas la moindre.

Nous avons gardé cette constatation à l'esprit lors de notre enquête. Notre approche n'a pas été celle de consultants faisant un travail lourd d'audit pour en tirer des conclusions opératoires. Nous avons été à l'écoute de nombreuses personnes travaillant au MEFI, elles nous ont fait part de leurs difficultés, de leurs désirs de changement et elles nous ont permis d'aborder la question : « comment mieux travailler ensemble ? ».

5. Le rapport s'articule en quatre chapitres

Le chapitre I est un **constat** reposant sur les entretiens avec les directeurs, les réunions tenues avec les organisations syndicales, et les réponses que les directeurs ont bien voulu fournir au questionnaire concernant leurs missions et les interdépendances entre les directions et services.

Nous examinons ensuite au chapitre II **les voies d'amélioration du service public sur le terrain** : une telle ambition repose d'abord sur une responsabilité accrue des échelons déconcentrés et la structuration d'un réseau propre à mieux répondre aux besoins des usagers.

Dans le chapitre III, nous tentons d'argumenter en faveur d'une approche transversale et interdirectionnelle. A titre d'exemple, **onze thèmes sont identifiés comme essentiels** en vue d'un décloisonnement entre les directions et d'une relance en profondeur de l'amélioration du service public.

Le chapitre IV enfin, regroupe diverses remarques et observations touchant à la structure du MEFI, et propose diverses mesures propres à améliorer le fonctionnement.

MODERNISER POUR QUI ?

La méthode proposée ici repose sur la reconnaissance du fait que c'est finalement au regard de trois catégories d'acteurs, a priori non-indépendants, que l'innovation organisationnelle, technologique et sociale au sein du MEFI doit être analysée.

1. Les premiers sont naturellement les **agents des services concernés** qui souhaitent voir le contenu de leur travail s'enrichir, les communications rendues plus aisées et les tâches devenir moins répétitives. Ils ont désormais la possibilité d'exercer leur activité dans un monde beaucoup plus « ouvert »; ainsi, les caractéristiques de « société close » propres à certains secteurs apparaissent difficiles à justifier. En outre, au cours des prochaines années, le développement et la mise en application des NTIC bouleverseront des relations trop exclusivement hiérarchiques et faciliteront la remontée d'informations en provenance du terrain.

2. Le second groupe de bénéficiaires de l'innovation visant à améliorer le service public est constitué **des usagers**². Ceux-ci peuvent souvent bénéficier d'une amélioration de la qualité du service qui leur est fourni, surtout - et c'est crucial pour les entreprises - en termes de délais. Les usagers peuvent aussi voir se diversifier la gamme des services auxquels ils ont accès, surtout dans le domaine de l'information. Enfin, si elle est bien gérée, l'innovation rend possible une relation personnalisée et une meilleure adéquation de la prestation elle-même aux caractéristiques propres de l'usager. En un mot, on peut passer, dans certains domaines du « prêt-à-porter » au « sur mesure ».

3. Il est enfin une troisième partie prenante dans ce jeu coopératif, c'est le **citoyen-contribuable**. Parce qu'il y a bien augmentation de la productivité d'ensemble (et pas seulement de la productivité du travail), il faut attendre, pour un niveau de service donné, une réduction corrélative des coûts. Le contribuable est donc fondé à prétendre dans la durée à un certain allégement de la charge de fonctionnement du service public.

² Ce terme est quelquefois critiqué, mais nous l'avons conservé car il a un sens plus large que celui de « client » ou de « bénéficiaire ».

CHAPITRE I : ELEMENTS POUR UN CONSTAT

CHAPITRE I : ELEMENTS POUR UN CONSTAT

1. Entretiens avec les directeurs et les syndicats

1. Nous avons procédé à de nombreux entretiens (annexe II) qui ont révélé une réelle attente, aussi bien du côté des directeurs et chefs de service que des organisations syndicales. Dans l'ensemble, nos interlocuteurs se sont prêtés de bonne grâce au jeu des questions-réponses, et nous avons ainsi pu disposer dès le départ d'une information riche, s'appuyant sur la perception actuelle des intéressés. Les entrevues au niveau de la centrale ont été complétées par deux journées en région: Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes. Sans prétendre rendre compte intégralement de ces contacts, nous nous sommes efforcés de présenter ci-après deux encadrés en forme de synthèse. Chacun appelle quelques commentaires.

L'encadré n° 2 ne rend pas compte, tant s'en faut, de l'intégralité des thèmes souvent très divers évoqués avec **les directeurs et chefs de service autonomes**. On s'est simplement efforcé de présenter des observations qui nous paraissent spécialement significatives au regard de notre lettre de mission. Nombre de ces observations font écho à des thèmes abordés dans la suite du rapport.

ENCADRE N° 2

ENTRETIENS AVEC LES DIRECTEURS ET LES CHEFS DE SERVICE AUTONOMES

1. La **nouvelle approche** proposée est accueillie favorablement. La « réforme de l'Etat » a parfois laissé un mauvais souvenir.
2. Beaucoup insistent sur le **chemin déjà fait** qui dénote une réelle capacité d'adaptation des agents du ministère (marché unique, euro, concurrence et mise en place de nouvelles autorités de régulation, amélioration des conditions de travail,...).
3. **Le moyen et le long terme** sont des ingrédients essentiels - et d'une importance croissante - dans l'élaboration des politiques économiques et sociales. Les structures correspondantes font défaut.
4. Ici et là sont proposées des modalités intéressantes pour « **travailler autrement** » (groupes de projets plus que structures permanentes, constitution spontanée de réseaux, ouverture des équipes à des ingénieurs et des universitaires,...).
5. La **diversité culturelle** est généralement reconnue comme bénéfique. Mais, dans la perception finances : industrie = lobbies ; dans la perception industrie : finances = logique budgétaire et court-termiste.
6. A noter, **une insuffisante ouverture** (sauf notables exceptions) de la hiérarchie sur le monde extérieur, et, en particulier sur l'international. Reconnaissance du fait que souvent « les gens ne se connaissent pas ».
7. Mention fréquente de la nécessité d'une réflexion de fond sur le **rôle de l'Etat** et les **relations Etat-entreprises**.
8. Nous sommes faibles dans la **gestion des carrières de nos cadres** (identification des cadres à haut potentiel, mobilité, accompagnement des dégagements, etc ...).
9. La conjonction des **missions régaliennes et d'accompagnement du développement** est une richesse à préserver. Elle appelle cependant un approfondissement.

Il est peut-être encore plus difficile de fournir une information en forme de synthèse sur les consultations que nous avons tenues avec les **organisations syndicales**. En particulier, chacun des groupes rencontrés, nous en sommes conscients, s'est efforcé de nous faire sentir les nuances propres aux points de vue de chaque organisation. A vouloir synthétiser, il y a donc un fort risque de déformer. Nous avons cependant pris ce risque et nous présentons dans l'encadré n° 3 ci-après un ensemble de propositions très intéressantes, à propos desquelles nous n'avons pas **perçu** d'opposition forte entre les organisations. Nous avons bien conscience du fait qu'à propos de ce tableau, chaque organisation voudrait apporter des compléments souvent pertinents. Il nous paraît cependant qu'en ressort un message utile qui mérite d'être présenté, même sous une forme imparfaite.

ENTRETIENS AVEC LES ORGANISATIONS SYNDICALES**1. Questions générales**

11. La stabilité organisationnelle est hautement souhaitable.
12. Perception négative de la « réforme de l'Etat» parce que centrée exclusivement sur l'économie des moyens, sans débat sur les missions.
13. En est résulté un climat de confiance dégradé.
14. Pas de vraie réforme sans adhésion des personnels.

2. Questions touchant au personnel

21. Rôle de la formation : crucial. Formation initiale et rôle des écoles : un élément clé du rapprochement industrie-finances. Formation professionnelle : l'ouverture est un des premiers pas à effectuer.
22. Passerelles (exemple : ouverture des concours internes). Demande forte du côté industrie.
23. Critique de la faible mobilité entre les directions du pôle économie-finances lui-même.
24. Si fusion de certains corps, l'ajustement des conditions matérielles doit se faire vers le haut. La spécificité des corps techniques est affirmée.
25. Corps cadre C unique : crainte de mobilité imposée.
26. Jeunes souvent surdiplômés par rapport aux exigences des concours. Cela inquiète parfois les plus anciens. Quels profils de carrière pourront-ils avoir ?
27. Insistance particulière sur la question des surnombres du pôle industrie qu'il faudrait résorber (blocage actuel des avancements et des recrutements).

3. Synergies économie, finances et industrie

31. Dans la relation Etat-entreprises et la recherche d'une efficacité accrue de l'appareil productif, parler en même temps d'économique et de social.
32. Synergie oui. Mais il faut définir les outils (souhaitable, possible et surtout « comment s'y prendre ? »).
33. Simplification administrative : prudence à l'égard du traitement cosmétique du type « guichet unique ».
34. Tenir compte de la complexification des tâches pour les agents.
35. La spécificité des compétences ne doit pas être détruite. Affirmation forte du côté de l'industrie pour que soit maintenue une responsabilité interministérielle des DRIRE, avec liaison à une structure fédératrice forte (DARPMI).
36. Evaluation et suivi des politiques : accueil favorable.

4. Pistes pour aller plus loin

41. Valorisation et recherche de l'excellence dans l'exercice des missions de service public.
42. Formes nouvelles de service public à inventer en région. Réserves nombreuses sur l'idée de guichet unique. Mais non-fermeture à tout ce qui tourne autour de : travailler en réseau, nécessité de compétences d'orientation, facilitateur, aiguilleur, concepts de maison (de l'exportation), « points finances ».
43. Affirmer un nouveau sentiment d'appartenance au MEFI.

2. Analyse des réponses des directions sur leurs missions et les interdépendances

Par lettre du 30 septembre 1997 (annexe III), les directeurs et les chefs de service autonomes ont été priés de se livrer à deux exercices simples.

En premier, présenter de manière synthétique, la raison d'être de leur unité et en récapituler les principales missions. Le second exercice consistait en une description - nécessairement simplifiée à ce stade de l'analyse - des relations de leur unité avec les autres directions ou services du département. L'objet de cette section est de présenter une vue d'ensemble des réponses et de soumettre au ministre quelques unes des réflexions qu'elles nous ont inspirées.

21. Commentaires généraux

Dans l'ensemble, les directeurs se sont prêtés avec beaucoup de sérieux à un exercice qui n'était pas sans écueils. Le concept de « mission » est généralement bien compris même si parfois l'on confond les missions elles-mêmes et les moyens de les exercer: ainsi l'on met parfois l'accent sur les procédures plus que sur le fond; il arrive aussi que soient confondues mission et organisation des services. Au total cependant un effort appréciable de réflexion et de clarification a été fourni auquel il convient de rendre hommage.

Curieusement aussi, certains éléments qui devraient faire la fierté de nos directions ne sont que modestement mis en évidence. Ainsi en est-il de la part prise par le département dans l'effort de **formation**, et en particulier de formation initiale. Réaffirmer vigoureusement ce rôle - et cette originalité - aujourd'hui serait pourtant plus que jamais nécessaire. Il est aussi significatif que la référence au monde de la **recherche** ne soit qu'exceptionnellement évoquée. De la même manière enfin, la diffusion de nos savoir-faire qui contribue au rayonnement du ministère auprès d'économies en transition ou de pays en développement n'est que rarement mentionnée.

Les réponses des directeurs conduisent à une réflexion sur des questions de fond touchant à l'élaboration des politiques économiques et le fonctionnement des directions à vocation fiscale.

22. Politiques économiques

22.1 L'international est désormais l'affaire de tous

La plupart des directions ont désormais à prendre en considération la dimension internationale dans presque tous les compartiments de leur activité.

PROPOSITION N°1

DES CHEFS DE FILE POUR L'INTERNATIONAL

L'élaboration des positions à tenir dans les instances internationales appelle une concertation accrue au sein du MEFI. Ce qui caractérise de telles questions est le fait que plusieurs de nos directions doivent être simultanément invitées à faire valoir des points de vue complémentaires ou antagonistes. Il ne nous est pas apparu certain qu'il en soit toujours ainsi. Il suffirait cependant, sur chaque question, de définir un **chef de file en charge d'animer une concertation propre à aboutir à « une » solution**.

L'euro va considérablement modifier la nature des politiques macro-économiques au niveau national. Dès maintenant, l'appréciation de la politique des finances publiques - c'est l'esprit des critères de Maastricht - s'appuie sur un suivi des comptes des administrations publiques dans leur ensemble. Si - dans l'administration comme dans les entreprises - beaucoup d'attention est aujourd'hui portée aux problèmes que soulève la phase de transition, il n'est pas sûr qu'au sein du MEFI une attention suffisante ait été jusqu'ici portée au fonctionnement du système en phase de croisière et à l'anticipation des possibles conséquences pour notre organisation interne. Peut-être est-il là une orientation à suggérer à la « mission euro » pour une nouvelle phase de ses travaux.

L'international concerne aussi de plus en plus le niveau régional. Cela est lié au développement du rôle des instances régionales dans le domaine économique et social ; c'est aussi une des conséquences des interventions européennes au niveau régional.

22.2 La micro-économie prend tous ses droits

22.21 Une dimension importante où la micro-économie est reine est celle de la **régulation** des marchés qui couvre un champ très vaste. On y trouve la régulation d'ensemble du secteur financier (marchés, établissements de crédit, assurances) qui incombe à la direction du trésor, l'organisation de vastes secteurs comme les télécommunications, l'énergie, le commerce intérieur. Il comporte également le pilotage d'ensemble de la politique de la concurrence, nationale et internationale, qui implique la surveillance économique, mais aussi physique, des marchés (DGCCRF, DGDDI, DGEMP).

22.22 Le domaine de l'accompagnement du développement des entreprises et du soutien des opérations de reconversion recouvre des actions multiformes : aides aux PMI, aides à la conversion pour les activités en régression, promotion d'une politique de qualité, diffusion des nouvelles technologies, mesures en faveur de l'exportation. Au-delà de ces actions, la nouvelle structure du MEFI devrait permettre d'aborder avec plus d'efficacité toutes les questions touchant à l'environnement des entreprises. C'est typiquement un domaine où d'importantes synergies peuvent être trouvées entre des expertises techniques, économiques, juridiques et financières et où, au niveau régional, les complémentarités entre les DRIRE et les trésoreries générales doivent jouer pleinement. On trouvera en annexe IV une contribution de la **conférence des directeurs régionaux de l'industrie, de la recherche et de l'environnement** sur la question des relations entre les services déconcentrés du ministère et leurs évolutions possibles

22.23 Enfin, face aux **entreprises publiques**, l'Etat doit jouer encore un rôle important, dans un contexte où le secteur public concurrentiel s'amenuise, en France et ailleurs. Demeurent partout dans le monde des questions lourdes liées au fonctionnement du secteur de l'énergie qui doivent être examinées comme telles, ce qui appelle un travail interdirectionnel important et la mobilisation d'expertises « pointues » que le secteur public est probablement davantage à même de produire. En ce qui concerne l'Etat-actionnaire, c'est au cas par cas, que les administrations concernées doivent définir une stratégie adaptée, en veillant aux principes de bon gouvernement des entreprises appliqués au secteur public.

ENCADRE N° 4

LE CONTROLE TECHNIQUE

Il faut rappeler que notre ministère conserve des **fonctions de contrôle** très importantes qui, si on laisse de côté pour l'instant les administrations fiscales, s'exercent selon trois axes principaux :

- l'activité de **protection du consommateur** par la normalisation et le contrôle de nombre de produits : c'est le domaine d'intervention de la DGCCRF et, pour partie, de la DGDDI et de la DGSI ;

- le **contrôle de la sûreté nucléaire** : c'est le champ de responsabilité de la DSIN (le MEFI intervient au côté du ministère chargé de l'environnement) ;

- le **contrôle de la sécurité industrielle** : c'est le champ d'intervention de la DARPMI, des DRIRE, et dans une moindre mesure de la DGSI et de la DGDDI.

Il convient de signaler la position particulière des DRIRE qui assument des fonctions régaliennes pour le compte de plusieurs départements ministériels : sécurité industrielle pour le MEFI, contrôle des établissements classés pour le ministère chargé de l'environnement, sécurité des véhicules pour le ministère chargé des transports,...

Deux remarques de portée générale : ces fonctions sont exercées en étroite interaction avec les organisations européennes et internationales. De plus, dans un contexte de plus en plus international, la préoccupation de ne pas porter atteinte à la compétitivité de nos entreprises par l'exercice maladroit d'un pouvoir régalien est de plus en plus présente.

22.3 Les équilibres macro-économiques s'imposent plus que jamais

Avec la mise en oeuvre de l'union économique et monétaire, c'est au niveau européen que se définira pour partie le « policy mix » s'imposant à l'ensemble européen. A cet égard, les services - au premier chef la direction du trésor - se préparent à tenir leur place dans le débat européen et à faire prévaloir les orientations qui apparaîtront souhaitables sur le plan économique et social, dans une conjoncture qui - l'expérience récente le montre - restera encore mouvante pour longtemps.

Au niveau national, c'est dans les politiques budgétaire et fiscale que l'on trouvera l'essentiel des leviers de commande de la politique macro-économique nationale. Les questions les plus lourdes (démographie par exemple) appelleront des approches pluriannuelles et le renforcement des moyens d'expertise de toute nature consacrés à la préparation de l'acte budgétaire. Le volet ressources devra être en permanence revisité en tenant compte des contraintes de notre environnement européen.

PROPOSITION N° 2

UNE STRUCTURE DE CONCERTATION DES POLITIQUES ECONOMIQUES

Il y a place dans ce ministère pour **une structure de concertation dans le domaine des politiques économiques**. L'ambition pourrait être de rapprocher les points de vue sur l'analyse des tendances récentes et de procéder à des analyses contradictoires sur certaines mesures de politique et de leur impact. Devraient participer: budget, DGSI, DP, INSEE, SLF/DGI, et trésor, auxquels devraient s'adoindre les directions à compétences sectorielles pour toutes les questions qui les concernent.

23. Les directions à réseau à vocation fiscale

Les trois directions à réseau à vocation fiscale (CP, DGDDI et DGI) représentent 81 % des effectifs du MEFI.

Des efforts significatifs ont été engagés pour améliorer le fonctionnement des services dans les domaines où les missions se recoupent. On trouvera en annexe V le récapitulatif en forme de « carte » des **protocoles existants**. Sont presque toujours impliquées une ou deux des trois grandes directions avec d'autres partenaires, dont la DGCCRF qui joue un rôle important, en particulier dans des domaines connexes (sécurité, qualité, marchés publics,...).

L'examen des missions de la DGDDI est particulièrement intéressant, dans la mesure où au-delà de ces missions traditionnelles, elles intègrent de plus en plus la **concurrence** entre services publics, en particulier au sein de l'ensemble européen. Il est de fait qu'en matière de dédouanement, nous sommes en compétition avec nos partenaires européens, néerlandais par exemple, et que la tentation sera forte pour les opérateurs de dédouaner à Rotterdam plutôt qu'au Havre, si les services douaniers hollandais ont des pratiques jugées plus favorables.

L'ensemble de nos directions à vocation fiscale reposent sur un corpus de doctrine ancien: principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables, responsabilité pécuniaire des comptables,... Ces principes ont besoin d'être revisités périodiquement. Nous avons été surpris de l'absence de travaux permettant de comparer nos modes d'organisation à ceux de nos partenaires des pays industriels développés. La conviction des auteurs de ce rapport est que c'est grâce à l'ouverture sur le monde que nos structures pourront évoluer.

Des bibliothèques de rapports d'analystes éminents ont déjà exploré ce champ en tout sens. Ainsi, prétendre, dans le cadre d'une mission aussi brève, trouver la pierre philosophale de l'organisation des services comptables et fiscaux serait pure présomption. Tout au plus pouvons-nous tenter d'identifier des pistes pour des travaux ultérieurs. Nous en citerons au moins trois.

La première est en cohérence avec l'option retenue ici de considérer l'amélioration des relations MEFI-entreprises comme une priorité. On n'échappera pas, nous semble-t-il, à une réorganisation des modalités de recouvrement de l'impôt à partir de quelques principes simples. Parmi les orientations envisageables, la distinction « entreprise-particulier » (dans le commerce, on dirait « gros-détail ») mérite d'être examinée de près.

Un deuxième thème est plus spécifique à la direction de la comptabilité publique. Cette direction doit faire face à des missions très variées et très étendues. Une bonne part d'entre elles constitue une singularité dans l'ensemble européen. Dans la présentation faite de ses missions, la direction ne s'étend guère sur la « collecte » de l'épargne. Ce pourrait constituer un objectif utile que de clarifier les fondements actuels d'une fonction de collecte par les comptables publics.

Un troisième chantier appellera une forte implication de chacune des directions concernées : il s'agit du découpage du territoire pertinent au regard des fonctions exercées. On ne saurait en un tel domaine obliger tous les acteurs à marcher du même pas. Cependant, pour mettre en oeuvre des points de « coordination-synergie » entre les services déconcentrés, il est indispensable que les partitions du territoire, certainement utiles, présentent au sein du MEFI une cohérence intelligible pour l'usager.

PROPOSITION N° 3

UN COMITE D'ORIENTATION DES DIRECTIONS A VOCATION FISCALE

L'organisation du travail en un tel domaine pourrait appeler la constitution d'un véritable **comité d'orientation des directions à vocation fiscale**, constitué des directions des trois (ou quatre si l'on inclut la DGCCRF) grandes directions à services déconcentrés ainsi que le chef du service de l'inspection générale des finances. Ce comité travaillerait suivant des modalités qui lui seraient propres ayant pour seule obligation de rendre compte aux ministres de l'avancement de ses travaux à un rythme trimestriel.

24. Les directions d'appui et de services communs (AJT, CCM, DECOM, DICOM, DGAF et DPA)

Le rapprochement des directions ayant des missions très voisines conduit naturellement à identifier les zones de chevauchement, de complémentarités, afin de dégager les pistes d'une organisation adaptée. Ces aspects seront abordés au chapitre IV.

PROPOSITION N° 4

UNE STRUCTURE DE CONCERTATION DES SERVICES COMMUNS

Il apparaît utile de mettre sur pied une structure de concertation de ces services destinée à examiner les nombreux sujets d'intérêt commun et d'orienter les travaux de la délégation aux techniques d'information et de communication dont il sera fait mention ci-dessous.

Elle est appelée à se réunir mensuellement et à faire part trimestriellement aux ministres de l'état d'avancement de ses travaux.

25. Interdépendances et instruments de travail commun

Il a été demandé aux directions de caractériser la nature des relations qu'elles entretiennent avec les autres directions du ministère et de quantifier l'intensité (en trois niveaux d'intensité croissante : 0, 1 ou 2) de celles-ci. Les directions ont également été invitées à rappeler les protocoles existants qui formalisent leurs collaborations avec d'autres services. Les interdépendances les plus significatives ont été étudiées et quantifiées (annexes VI et VII)

Les données rassemblées peuvent être globalement considérées comme représentatives de la situation actuelle. Ces données quantitatives permettent un certain repérage, mais pour en tirer des enseignements approfondis, il aurait fallu pouvoir entrer dans l'analyse plus détaillée de la nature de ces relations.

La direction du budget occupe pour toutes les directions une position de premier rang, ce qui montre l'importance de la nature des relations qui peuvent ou qui doivent s'établir entre cette direction et les autres.

Les directions responsables des services généraux : DGAF, DPA, services de la communication, services juridiques, ont par nature des relations fortes avec les secteurs qui leur incombent.

Les directions dites « d'état-major » ont des relations étroites au sein de chaque ensemble, économie, finances et industrie. L'enjeu du rapprochement est bien de promouvoir un fonctionnement plus solidaire de l'ensemble de ces directions.

Les relations entre les directions à implantations territoriales de l'économie, des finances et de l'industrie sont faibles ; elles commencent à être formalisées à travers des protocoles ; les relations avec les DRIRE restent embryonnaires.

CHAPITRE II : LES VOIES D'AMELIORATION DES SERVICES DU MINISTÈRE SUR LE TERRAIN

CHAPITRE II: LES VOIES D'AMELIORATION DES SERVICES DU MINISTERE SUR LE TERRAIN

Les effectifs des services déconcentrés s'élèvent à 171 000 personnes pour l'ensemble économie-finances soit 93 % des effectifs totaux (dont 161 000 pour les trois directions CP, DGDDI et DGI). Ils s'élèvent à 3 200 pour l'ensemble industrie, soit la moitié des effectifs totaux du pôle industrie.

Comment reconnaître et organiser la capacité d'initiative, de transformation, des services déconcentrés ? Les missions des DRIRE ont évolué ces dernières années (surtout en ce qui concerne la gestion des risques), beaucoup d'initiatives sont venues des ingénieurs et des techniciens de terrain. Pour les services déconcentrés de l'économie et des finances, un mouvement est engagé depuis plusieurs années afin d'accroître les délégations de responsabilités en faveur de ceux-ci ; elles portent principalement sur les aspects budgétaires.

Nous essaierons de proposer quelques axes pour aller plus loin tout en gardant à l'esprit l'importance, surtout pour les services relevant de l'économie et des finances, d'une meilleure gestion du personnel: **réduction du nombre de niveaux hiérarchiques et décloisonnement entre les différentes directions et entre cadres dirigeants d'administration centrale et responsables en région.**

Dans le domaine plus spécifique du **développement économique³** et des relations avec les entreprises, les échelons régionaux doivent devenir des forces de proposition notamment pour la mise en place des fonds d'intervention et pour l'organisation d'une évaluation permanente de nos actions. Nous devons renforcer le travail sur le terrain, constituer des bases de données sur le tissu industriel, les potentiels de formation et de recherche de manière à dégager des lignes d'actions collectives.

Nous tracerons dans ce chapitre quelques pistes pour « travailler autrement » au sein des directions à services déconcentrés et nous chercherons à préciser les voies et moyens d'un renforcement des synergies entre les services.

³ Comme le souligne une récente étude, les actions économiques doivent se développer au niveau régional : « C'est à ce niveau que se jouent les performances sur un grand nombre de critères, les modes d'organisation innovants (réseau, sous-traitance, externalisation) offrent aux acteurs locaux de nouvelles opportunités et responsabilités : des sujets tels que la productivité, l'emploi, la création d'entreprises méritent d'être abordés à ce niveau... D'autre part, les acteurs locaux jouent en France un rôle important dans les activités de prospection de nouveaux investisseurs, en France ou à l'étranger. Or, dans ce domaine, de nombreux progrès restent à accomplir. En effet, on constate que la coordination entre acteurs de terrain (agences locales de développement, CCI, etc ...) et entre les niveaux central (DATAR) et régional (DRIRE, Conseil Régional) est inégale. Les flux d'information ne sont pas optimum. » (France - Industrie 2000 - BIPE, Price Waterhouse - 27 septembre 1997)

1. Travailler autrement au sein des directions à services déconcentrés

11. Il faut que la centrale accepte de travailler autrement avec les services déconcentrés. On ne sortira des impasses d'aujourd'hui qu'en donnant aux services extérieurs certes des responsabilités réellement déconcentrées, mais aussi en leur confiant certaines des tâches qui aujourd'hui sont considérées comme de « centrale », sans que l'on y ait toujours suffisamment réfléchi. **La création, dans cet esprit, de nouveaux « pôles de compétence »** n'est possible que si le personnel de centrale devient lui-même plus mobile et si l'ensemble de la hiérarchie au sein des directions accepte de « jouer le jeu » en déterminant quels sont les domaines de responsabilité susceptibles d'être transférés vers les services déconcentrés. Dans la réflexion sur le devenir des services déconcentrés, on centre parfois trop exclusivement l'analyse sur la mobilité (ou la non-mobilité) des personnes en oubliant le levier d'action important que constitue le **transfert de certains travaux vers des pôles nationaux en région**. Une telle orientation est à portée, comme le montrent les expériences récentes des DRIRE, de l'INSEE et de la comptabilité publique.

ENCADRE N° 5

DRIRE : UN PREMIER EXEMPLE DE POLES NATIONAUX EN REGION

Le réseau des DRIRE accueille aujourd'hui cinq structures à vocation nationale et destinées à apporter l'appui technique nécessaire à l'ensemble des directions régionales et aux administrations centrales. Elles sont implantées en Bourgogne, Ile-de-France et Rhône-Alpes. La DSIN a localisé à Dijon son bureau de contrôle des chaudières nucléaires à proximité de l'unique fabricant français. La DRIRE Rhône-Alpes héberge deux bureaux de la DGEMP (le bureau d'étude technique et de contrôle des grands barrages à Grenoble et la division nationale des eaux minérales et thermales à Lyon) et un bureau du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (bureau d'analyse des risques et des pollutions industrielles). Enfin, la DRIRE Ile-de-France a en charge le centre national de réception de véhicules qui assure notamment, pour le compte du ministère chargé des transports, la délivrance des réceptions communautaires des voitures particulières et d'autres catégories de véhicules ainsi que l'audit des réseaux de contrôle des véhicules légers.

D'après une note de la DARPMI

ENCADRE N° 6

INSEE : UN DEUXIEME EXEMPLE DE POLES NATIONAUX EN REGION

A l'INSEE, près d'une quarantaine de pôles nationaux fonctionnent en région: implantés au sein d'une direction régionale, ils assument une mission de dimension nationale pouvant concerner aussi bien la statistique que la diffusion ou la gestion: cette mission peut être liée à un projet, à la conception de travaux, d'outils ou de méthodes, au pilotage d'une opération, à une production statistique régulière ou à la maintenance d'une application. Ces pôles emploient désormais de l'ordre de 8 % des personnels travaillant en région. A titre d'exemple, l'enquête conjoncturelle sur les stocks est gérée par une équipe d'une douzaine de personnes implantée au sein de la direction régionale des Pays de la Loire ; cette équipe participe à la mise en oeuvre de la démarche qualité et assure, sous le contrôle du département compétent de la direction générale, la préparation de la publication des résultats de cette enquête.

Autre exemple de la direction régionale du Languedoc-Roussillon, a été implanté un pôle sur les statistiques du tourisme en liaison avec le ministère chargé du tourisme : il a pour rôle de coordonner l'activité statistique des directions régionales en ce domaine en particulier par l'amélioration des outils nécessaires à la gestion de l'enquête de fréquentation: il doit chercher à conduire et à promouvoir les travaux permettant de mieux mesurer l'impact économique de l'activité touristique en région.

Deux exemples qui montrent que des activités nationales traditionnellement assumées directement par la direction générale peuvent être prises en charge par des personnels implantés en région.

Une évaluation a été faite récemment et a montré que la quasi-totalité de ces pôles fonctionnait à la double satisfaction des nationaux et des régionaux.

D'après une note de l'INSEE

COMPTABILITE PUBLIQUE : UN TROISIEME EXEMPLE DE POLES NATIONAUX EN REGION

La comptabilité publique a confié à des structures déconcentrées un certain nombre de compétences nationales :

(i) compétences nationales confiées à des trésoreries générales spécialisées :

- la paierie générale du trésor (Paris) a une compétence nationale pour la gestion des incidents de cartes bancaires, pour le remboursement des créances de TVA, suite à la suppression du décalage d'un mois, et pour le paiement des sommes dues aux rapatriés ;

- l'agence comptable centrale du trésor (Paris) centralise l'ensemble des écritures comptables de l'Etat. Elle a en outre la charge de l'organisation de concours de recrutement aux emplois du trésor public ;

- la trésorerie générale des créances spéciales du trésor (Châtellerault) a pour mission de recouvrer, sur l'ensemble du territoire, certaines créances étrangères à l'impôt et au domaine ;

(ii) compétences nationales confiées à des trésoreries générales de région :

- au sein de la trésorerie générale du Doubs, a été installée une cellule à la disposition de l'ensemble des trésoreries générales départementales et destinée à fournir le dernier état validé de la jurisprudence des chambres régionales des comptes ;

- le réseau de la CP comporte 33 départements informatique répartis sur le territoire. Un certain nombre de départements ont également un rôle de pilote sur le plan technique pour le développement de certaines applications. Par ailleurs, s'est développée une approche tendant à exploiter certains systèmes à partir d'un seul département, et cela pour la France entière. Deux exemples sont à noter: (i) un centre de lutte anti-virus à Versailles et (ii) un infocentre national expérimental à Clermont-Ferrand.

D'après une note de la comptabilité publique

12. Dans le même esprit, il peut appartenir aux directions de redéfinir les missions des unités déconcentrées en instaurant, là où cela apparaît possible, une certaine spécialisation. Le modèle dominant aujourd'hui est que chaque unité territoriale doit « faire tout » ou presque tout, ce qui implique souvent une répartition homothétique des moyens. Il est possible dans certaines des grandes directions de provoquer une réflexion sur une collaboration, interrégionale par exemple, susceptible, en fonction des compétences et des centres d'intérêt, de déboucher sur **une spécialisation accrue**. Il y a là un gisement de productivité « organisationnelle », rendu possible par le développement des techniques de l'information et de la communication qui pourraient donner lieu à de nouveaux progrès au sein même des directions. Il n'est guère possible de définir un modèle général en un tel domaine. L'analyse doit être menée à bien au sein des directions, car il y faut une parfaite connaissance des tâches et une juste appréciation des ressources humaines disponibles en divers points du territoire.

13. Une troisième piste plus spécifique a été récemment ouverte par M. Daniel LALLIER, inspecteur général des finances. L'étude qu'il lui a été demandé de mener est partie de la constatation que la région Ile-de-France est peu recherchée par les agents. Il en résulte que s'y trouvent affectés les agents en début de carrière qui cherchent en général très vite à engager un processus de retour au pays. Dans cette note, M. LALLIER analyse les tâches qui, à la CP et à la DGI, sont susceptibles d'être exercées depuis les régions. Il souligne qu'un recours accru à des moyens modernes d'information et de communication constitue le seul moyen qui rendra possibles ces **transferts d'activité** sans que l'efficacité des services et les relations avec les particuliers en soient affectées.

14. L'amélioration de la gestion passe par une analyse du service rendu et une appréciation des coûts correspondants. A cet égard, la situation est très hétérogène au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : les DRIRE disposent d'éléments de comptabilité analytique relativement fiables, alors qu'ailleurs, beaucoup de services déconcentrés ne sont guère capables de fournir, même en termes approximatifs, une évaluation de l'ensemble des coûts de leur fonctionnement. Sans prétendre entrer immédiatement dans la pratique généralisée d'une comptabilité analytique, il est fortement suggéré à titre d'objectif minimal que chaque service du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie s'attache à **mesurer et suivre les coûts de son fonctionnement**, y compris les rémunérations, ce qui conduira à des réflexions utiles au niveau le plus décentralisé. On pourrait ensuite amener progressivement les établissements à faire plus nettement le lien entre les programmes dont ils sont chargés et les moyens à mettre en regard. En ce domaine, l'expérience des DRIRE pourrait utilement être partagée au sein des sessions de formation au management pour les chefs de services déconcentrés, dont les modalités sont actuellement à l'étude au sein de la DGAF et de la DPA.

ENCADRE N° 8

UNE TENTATIVE DE MESURE DE LA PERFORMANCE

DANS DES DIRECTIONS A SERVICES DECONCENTRES

M. Noël RENAUDIN, chef de mission de contrôle, a été chargé en mai 1996, par le prédecesseur du ministre, de coordonner la mise en oeuvre, par les directions à services déconcentrés du ministère, d'indicateurs permettant le suivi de l'activité et des coûts, et la mesure de la performance des services.

La mission s'est achevée en décembre 1996. Des tableaux d'indicateurs nationaux concernant la DGI, la CP, la douane, l'INSEE et la DGCCRF ont été confectionnés avec un double objectif: (i) renseigner le ministre et (ii) aider au pilotage des services déconcentrés.

15. Au sein de chacune des directions à services déconcentrés, il est relativement rare de voir des cadres expérimentés de celles-ci accéder à un poste de haute responsabilité en centrale. Par ailleurs, l'organisation des carrières des cadres supérieurs n'a pas su jusqu'à présent intégrer des alternances entre des fonctions de commandement sur le terrain et d'administration centrale. Certes, des progrès sensibles ont vu le jour dans l'organisation du travail au sein des directions. Il apparaît cependant, comme le confirment les données de l'observatoire inteme (annexe VIII), que le progrès marque aujourd'hui le pas. De nouveau progrès ne peuvent être attendus dans les directions, que d'une volonté marquée des directeurs, appuyée par une forte détermination ministérielle.

16. Réexaminer, aussi souvent que possible, et éventuellement reconsidérer les arguments invoqués en faveur d'une forte couverture du terrain par des implantations largement réparties. Il y a dans ce pays plus de quatre mille postes comptables, dont un millier ont un effectif inférieur ou égal à cinq personnes. Il est certes des arguments en faveur d'une présence fine sur le terrain : aménagement du territoire, proximité de l'usager-contribuable. Mais il serait inconsidéré de ne pas admettre aussi que l'évolution de l'habitat, des moyens de transport et des modalités de la communication peut conduire à de **nécessaires adaptations** comme en ont connu d'autres services publics.

17. L'adaptation des administrations financières aux défis des évolutions techniques, sociales, économiques et institutionnelles des prochaines années nécessite une étude des organisations et des méthodes retenues dans les pays qui sont soumis aux mêmes contraintes. Quelques premiers éléments sont présentés en annexe IX.

Le conseil général des mines et l'inspection générale des finances pourraient être chargés de réaliser cette analyse comparative en définissant au préalable un échantillon de pays à prendre en considération et un ensemble homogène de fonctions qui seraient l'objet de la comparaison.

Une méthode de travail possible consisterait, après avoir justifié l'échantillon géographique et le champ des missions retenues et décrit les organisations étudiées, à chiffrer les moyens nécessaires à chacune d'elles, évaluer les performances obtenues par les administrations dans les fonctions exercées, à comparer les rapports performances / coût et à dégager les facteurs explicatifs des différences.

Un tel travail, d'assez longue haleine, pourrait s'étendre sur une année, les conclusions pouvant comporter des propositions d'évolution souhaitables de notre administration.

PROPOSITION N° 5

DES VOIES POUR TRAVAILLER AUTREMENT AU SEIN DES SERVICES DECONCENTRES

Dans l'immédiat, et pour marquer l'importance qu'il attache aux questions évoquées dans cette section, le ministre pourrait demander à chacune des directions les plus concernées (CP, DARPMI, DGCCRF, DGDDI, DGI et INSEE) de produire un bref rapport semestriel. Ces rapports récapituleraient les progrès effectués en leur sein en vue de « **travailler autrement** » avec les services déconcentrés et pourraient être centrés dans un premier temps sur les questions évoquées ci-dessus :

- la création de nouveaux pôles de compétence en région ;
- des organisations interrégionales débouchant sur des spécialisations accrues ;
- l'identification des tâches actuellement exercées en Ile-de-France et susceptibles de l'être en province ;
- l'évaluation des services rendus et une meilleure connaissance des coûts de fonctionnement ;
- une meilleure organisation des carrières des cadres supérieurs ;
- l'adaptation nécessaire du réseau des implantations géographiques ;
- l'analyse comparative avec des pays étrangers.

En ce qui concerne les administrations financières, ces rapports pourraient être examinés par le comité d'orientation défini à la proposition n° 3.

2. Vers des synergies accrues sur le terrain

21. Le développement de synergies entre les services du MEFI « sur le terrain » se pose à divers niveaux: région, département, canton. Il est apparu raisonnable de ne pas prétendre couvrir ici la totalité de ce dispositif complexe, mais de centrer les réflexions sur le niveau régional qui correspond le mieux à la préoccupation d'analyse et de politique économique du présent rapport. Il est essentiel qu'en région soit clairement délimité le périmètre de la présence de l'Etat, laquelle doit pouvoir s'appuyer sur les compétences des agents du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, convenablement organisées et coordonnées.

L'approche proposée ici s'efforcera cependant d'éviter les écueils d'un modèle standard qui s'imposerait dans tous les cas. Le concept de base est essentiellement un concept « flexible », susceptible de s'adapter aux réalités spécifiques de telle ou telle région: on s'efforcera de décrire comment la constitution d'un « **réseau de réseaux** » peut permettre à chacun de contribuer dans son domaine à la symphonie régionale. Dans la mise en oeuvre du réseau, **l'information** sous toutes ses formes est un élément intégrateur de premier plan dans un monde où l'influence de chacun ne dépend pas tant de l'information dont il dispose et qu'il garde par-devers lui, mais de l'information qu'il fait émerger, qu'il organise et qu'il partage le plus largement possible. En outre le fonctionnement du réseau sera grandement facilité si une **mobilité fonctionnelle** suffisante voit le jour au sein du réseau : il y a là un point clé qui appelle un effort soutenu, dont la réalisation suppose un réel volontarisme politique.

22. Un concept flexible : le réseau de réseaux

Des esprits chagrins feront sans doute remarquer que le concept de « réseau » comme celui de « partenariat » est souvent utilisé de manière bien approximative, sans qu'en soit rigoureusement défini le contenu. Essayons de ne pas tomber dans un tel travers.

ENCADRE N° 9

UN FONCTIONNEMENT EN RESEAU QUI NE SOIT PAS UN LEURRE

Dans notre approche, fonctionner en réseau est une démarche exigeante. Elle part des missions pour :

- préciser les activités ;
- identifier les bases de données qui constitueront les outils du réseau ;
- décider des comportements qui permettront une réelle collaboration (par exemple, accord sur des programmes de visites, instruction conjointe de dossiers d'aide, engagement d'études permettant de définir des actions collectives de développement,...).

Beaucoup de réflexions ont été développées autour du concept de « guichet unique ».

Partant des **besoins de l'usager** - ce qui est un bon point de départ - on entend offrir un outil universel en vue de **simplifier les formalités** auxquelles il est soumis, ce qui est également une finalité respectable. Une telle approche souffre cependant à nos yeux de deux faiblesses importantes. En premier, le guichet unique suppose une **suffisante maîtrise de la complexité** des questions à l'examen pour orienter efficacement la demande : on peut certes déplorer cette complexité - elle est toutefois générale dans les pays industriels développés - mais elle ne se maîtrise pas aisément et c'est précisément souvent la force de nos personnels que de la maîtriser dans les domaines de leur compétence. Par ailleurs, le « guichet unique » risque de **déresponsabiliser** les services spécialisés confrontés à un appauvrissement du contenu de leur travail.

PROPOSITION N° 6

EN REGION, UN RESEAU DE RESEAUX

Est donc suggérée la structuration en région d'un ensemble de réseaux, réunissant les responsables compétents des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie autour de thèmes particulièrement importants pour l'entreprise, puisqu'il est décidé de donner à cette catégorie d'usagers une réelle priorité.

Pour fixer les idées, on présente ci-dessous trois exemples de réseaux constituant des thèmes centraux pour les petites et moyennes entreprises; chaque réseau pourrait comporter un noyau de directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, quitte à s'ajouter des « partenaires » propres à faciliter le rôle de l'administration dans le domaine considéré.

THEMES ⁴	NOYAU MEFI	PARTENAIRES
Technologie, innovation et qualifications	DRCE, DRIRE	ADEME, ANVAR, CCI, DRRT
Développement international des entreprises	Douane, DRCE, DRIRE, INSEE	CCI, CFCE, COFACE conseillers du commerce extérieur, conseils régionaux
Entreprises en difficulté et conversions industrielles	DRIRE, DSF, TG	Banque de France, DATAR commissaires à l'industrialisation, URSSAF

A titre indicatif, chaque réseau pourrait se réunir mensuellement sur un ordre du jour bien précisé à l'avance et le réseau des réseaux, constitué de membres du noyau ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, pourrait faire le point trimestriellement et examiner les questions qui auraient été identifiées comme dépassant le périmètre d'un seul réseau.

⁴ D'autres thèmes sont envisageables et peuvent donner lieu à une mise en réseau des différents services de l'Etat et partenaires intéressés. Par exemple, la douane, la DGCCRF et les DRIRE sont concernées par le thème de l'environnement et de la sécurité industrielle. La commission de contrôle des assurances est également intéressée par ce thème en particulier pour ce qui est relatif à l'assurance des risques industriels.

Beaucoup de souplesse pourrait être préservée dans le fonctionnement des réseaux : ainsi la forme «maison de l'exportation» peut naturellement s'intégrer dans le fonctionnement d'un réseau «développement international de l'entreprise». Un tel réseau pourrait aussi constituer un instrument de choix pour l'identification et l'accompagnement des entreprises régionales d'envergure mondiale (EREM) telles que définies par Christian SAUTTER. Dans le domaine des aides, une des premières tâches du réseau pourrait être de tenter de définir des critères clairs et aisément applicables, compte tenu de l'information dont on dispose. Le réseau devrait aussi améliorer l'action de prévention de la puissance publique (alerte sur les entreprises en difficulté), ou mettre à disposition l'expertise spécifique de certains participants (pas d'acharnement thérapeutique sur des entreprises dont le projet n'est manifestement pas viable aux dires de la DRIRE).

Au sein du réseau, chacun continuerait de «faire son métier», mais l'espoir est ici qu'il le ferait différemment. En particulier, à l'égard de l'usager, chaque membre devrait se sentir totalement responsable du bon fonctionnement du réseau dans sa totalité. Si orientation de l'usager au sein du réseau il doit y avoir, celle-ci impose une obligation de suivi, l'orienteur ayant la responsabilité de s'assurer que cette réorientation s'est traduite par un succès complet. Au sein du réseau, l'usager ne peut plus être la balle d'une vaste partie de ping-pong. Chacun est responsable de l'ensemble parce qu'il appartient - et il en est pleinement conscient - à une entité plus vaste: le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

23. Un concept intégrateur : l'information

L'idée ici est simple, facile à impulser et propre à conforter le fonctionnement en réseau : il s'agirait de promouvoir dans les meilleurs délais la construction d'un intranet propre au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie dans chacune des régions.

Le partage de l'information est un excellent moyen de faire prendre conscience d'une appartenance qui va au-delà de la simple direction. Le partage de l'information peut aller de l'information générale sur l'environnement national et international, jusqu'à l'information relativement détaillée sur la petite entreprise ; il comporte la mise à disposition immédiate de l'information législative et réglementaire, jusqu'aux instructions de terrain dont on peut ainsi tester plus aisément la compatibilité avec celles du collègue. Avec un réseau bien intégré, on peut songer à alléger et harmoniser les procédures de contrôle, on peut tenter de mettre de l'ordre dans le maquis des aides aux entreprises, on peut enfin partager, lorsqu'il ne s'agit pas de matière confidentielle, nombre d'expertises internes ou externes qui, autrement, se perdent à jamais dans des armoires poussiéreuses. Plus généralement, c'est une meilleure intégration des cultures au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie que l'on peut attendre d'un intranet, la transparence ainsi créée conduisant à des exigences fortes pour les unités et à une meilleure connaissance de «l'autre» dont nombre de travaux sont accessibles sur l'écran.

Dans la mise en oeuvre, au cas où une telle ambition serait retenue, un coordonateur d'ensemble devra être désigné au sein du réseau des réseaux.

Par ailleurs, un sérieux appui technique serait évidemment nécessaire : afin d'éviter les doubles emplois, on pourrait en confier la responsabilité générale à la **délégation aux techniques d'information et de communication** définie au point 23 du chapitre III, laquelle pourrait en liaison avec les services compétents de la DGAF et de la DPA, constituer les forces d'appui nécessaires aux comités de pilotage qu'il faudrait constituer dans les régions.

L'ambition d'une telle approche est en fait d'aller au-delà de la simple mise à disposition d'informations pour constituer de **véritables bases de données sur le tissu industriel et technologique**.

24. Un concept à promouvoir : la mobilité fonctionnelle des agents

L'existence du réseau devrait encourager la mobilité des agents. De premiers pas pourraient être faits en favorisant tous les comportements de mobilité engendrés par des accords bilatéraux entre les directions régionales : des mises à disposition croisées constituent souvent de bonnes solutions, car elles n'impliquent pas la comparaison des statuts des personnels dans le détail. Les acteurs se connaissant mieux au sein du réseau, on peut espérer que de tels échanges se développeront.

Néanmoins, la probabilité de réaliser un grand nombre d'opérations bilatérales reste modeste. L'intégration dans un système plus large appellera l'organisation d'un véritable « marché du travail interne au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en région ». Il est clair que si l'on attend que soient résolues toutes les questions liées à la diversité des statuts (à supposer que cela soit possible), rien ne progressera en termes de mobilité des personnels. Une clé pour une mobilisation accrue pourrait être de reconnaître une priorité en termes de mobilité géographique à ceux des agents qui auront contribué localement à la mobilité fonctionnelle.

PROPOSITION N° 7

UNE PLUS GRANDE IMPLICATION DES INSPECTIONS

EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DES SYNERGIES EN REGION

Le conseil général des mines et l'inspection générale des finances veilleront à la mise en oeuvre de l'ensemble des propositions de ce rapport relatives aux **nouvelles formes de travail en région** et retenues par le ministre, ainsi qu'à la poursuite des actions déjà engagées, en particulier les protocoles interdirectionnels présentés en annexe V. Elles formuleront également toute **proposition de nature à favoriser la mobilité fonctionnelle** des agents au sein des différents services déconcentrés du ministère.

ENCADRE N° 10

DRCE / DRIRE : ELEMENTS DE REPONSE A UNE QUESTION

L'Etat consacre des moyens importants au développement de notre commerce extérieur : hors crédits d'intervention, les charges de fonctionnement de l'ensemble, DRCE, DREE, PEE, CFCE, CFME/ACTIM, s'élèvent à 1,5 Mdf environ, y compris les rémunérations, dont 35 MF pour les DRCE. L'efficacité de ce dispositif repose sur la capacité des agents à saisir les attentes des entreprises exportatrices (**comme les biens industriels représentent 85 % des exportations de marchandises, un lien fort avec la DGSI est nécessaire**) ; cette efficacité repose également sur leur bonne intégration dans les pays d'accueil, afin d'évaluer les marchés potentiels et les partenariats possibles.

Au sein de ce dispositif, les directions régionales du commerce extérieur, qui ont été créées en 1982, **ont pour objet d'apporter un service de proximité aux entreprises petites et moyennes. Structures légères** en régions, le rattachement ou le rapprochement des DRCE à d'autres entités a fait l'objet de plusieurs études (rattachement aux DRIRE, rapprochement avec la COFACE, la partie «export» des CCI et des conseils régionaux au sein d'une maison de l'exportation, voire rattachement au TPG,...). La lecture de ces rapports, les contacts que nous avons pu avoir en régions et en centrale nous conduisent à l'appréciation suivante :

(i) l'effort global consenti par l'Etat en faveur de l'exportation, l'accroissement des moyens consacrés par les CCI et les conseils régionaux pour encourager les entreprises à exporter, peuvent justifier la présence d'une entité spécifique chargée d'exprimer la politique de l'Etat à l'échelon régional et de renforcer la coordination des actions engagées par l'ensemble de ces acteurs ;

(ii) cette structure doit rester légère et sa valeur ajoutée restera très liée à l'expérience et à la capacité d'animation du responsable ; il s'agit avant tout d'une **administration de missions** qui ne doit pas être absorbée par la gestion de « procédures » ;

(iii) il n'existe pas de réponse simple et unique sur le positionnement des DRCE en régions en terme de structure (les situations des régions sont diverses ; l'intégration des DRCE dans les DRIRE présente des avantages : logistique, bénéficie des contacts DRIRE-entreprise, mais aussi des inconvénients : pour les relations avec les autres acteurs, notamment l'agro-alimentaire et les services, et le recrutement à terme de spécialistes de l'export) ;

(iv) **en revanche, il est possible de définir clairement le rôle de chacun des acteurs, les modalités de collaboration, et les outils techniques (internet, intranet, services d'accueil téléphonique communs,...) qui permettront de travailler en réseau.**

Des efforts sont faits (chartes de l'exportation), mais on devrait aller plus loin dans le sens d'une meilleure transparence des programmes et actions de chacun et d'une meilleure connaissance du tissu industriel et de son potentiel à l'exportation : des programmes communs d'identification et d'accompagnement des PME régionales à fort potentiel international, expérimentés par les DRCE dans plusieurs régions, peuvent être généralisés, les visites systématiques des entreprises par les DRIRE peuvent donner des informations sur le volet export, les bases de données mises en place avec l'appui technique de l'INSEE doivent être accessibles à tous.

Il s'agit surtout de développer une capacité d'analyse stratégique en travaillant plus en amont. Sur ce dernier aspect la collaboration DRCE-DRIRE est essentielle car les DRIRE peuvent faire bénéficier les DRCE de leur implantation en département et de leur savoir-faire en matière d'actions coopératives entre bailleurs de fonds.

CHAPITRE III : DECLOISONNEMENT ET THEMES TRANSVERSAUX

CHAPITRE III : DECLOISONNEMENT ET THEMES TRANSVERSAUX

Afin de promouvoir, ou de provoquer, une réflexion collective au sein du ministère et d'amener les personnels à mieux se connaître et les directions à enrichir les échanges, nous avons identifié, à l'occasion des entretiens avec les directions et les organisations syndicales, onze « thèmes transversaux » sur lesquels peuvent utilement travailler les directions du MEFI. Ces thèmes peuvent être regroupés autour de deux axes : (1) **contribution à l'élaboration des politiques** et (2) **fonctionnement du MEFI**. Ils ont tous vocation à permettre de mieux cerner comment le département peut prendre en considération le moyen et le long terme, et comment les relations du MEFI avec les entreprises peuvent être améliorées.

Cinq sujets stratégiques concourant à la définition des politiques peuvent donner lieu à une réflexion renouvelée et transverse : (11) **les relations de l'Etat avec les entreprises du secteur public**, (12) un thème sectoriel, **l'énergie**, (13) **la compétitivité et la concurrence**, (14) **l'innovation** et (15) **le suivi, l'analyse et le pilotage des politiques publiques**.

Par ailleurs, (21) **la gestion du personnel**, (22) **la mobilisation des écoles**, (23) **les nouvelles techniques d'information et de communication**, (24) **la transparence et les délais dans les interventions administratives**, (25) **une nouvelle approche de l'exercice de contrôle** et (26) **la réforme de la pratique budgétaire au sein du MEFI** constituent des préoccupations dont la prise en considération doit contribuer à un meilleur fonctionnement du ministère.

1. Contribution à l'élaboration des politiques

Les thèmes transversaux retenus concernant directement les directions de l'industrie, nous sommes amenés à réfléchir à la question: **qu'entend-on aujourd'hui par politique industrielle ?**

L'expression rappelle facilement le temps où la puissance publique s'estimait capable de définir des « priorités sectorielles » et prétendait orienter le choix des entreprises au sein des secteurs d'activité. Elle souffre aussi d'une interprétation très étroite du mot « industrie » qui en France évoque la production des biens matériels tangibles alors qu'à l'étranger elle recouvre bien davantage l'ensemble des activités productives y compris les services.

Aux termes du traité sur l'union européenne, entré en vigueur en 1993, trois objectifs amènent à parler d'une politique industrielle européenne: (i) accélérer l'adaptation des industries aux changements structurels, (ii) encourager un environnement favorable à l'initiative, au développement des entreprises et notamment des petites et moyennes entreprises, à la coopération entre entreprises et (iii) favoriser une meilleure exploitation de projets innovants et de travaux de recherche et de développement technologique prometteurs pour l'industrie.

Ces objectifs, on le voit concernent en premier la vie des entreprises. Parler de politique industrielle c'est donc parler d'une politique au service des entreprises.

Il vaut également d'être noté que, au-delà des instances européennes et nationales, les collectivités locales s'estiment également investies d'une mission au service du développement des entreprises, vecteurs essentiels de l'emploi et du développement local. Le paysage d'aujourd'hui est donc un paysage complexe où l'Etat joue un rôle essentiel « entre » les instances européennes et locales.

Au niveau de l'Etat, une politique industrielle s'appuie d'abord sur une **information** dont il est souvent le seul à pouvoir disposer dans son intégralité. Qu'il s'agisse de l'appréciation des conséquences directes ou indirectes d'une conversion industrielle nécessaire, de la construction d'un « environnement favorable » à l'entreprise ou de l'émergence de projets innovants, le MEFI est capable de mobiliser, surtout au niveau régional, des moyens d'information et d'expertise à nul autres pareils.

En termes pragmatiques, il faut aussi bien comprendre que l'expertise de l'Etat joue souvent un rôle de référence essentiel dans les décisions des instances européennes ou régionales. On comprend ainsi l'importance d'un fonctionnement en réseau, convenablement structuré, des services de l'Etat en région, qui peut générer un véritable « effet multiplicateur » dans la mesure où les soutiens publics peuvent ainsi se conjuguer.

L'expression « **adaptation des industries aux changements structurels** » est un euphémisme qui recouvre une réalité économique et sociale souvent dramatique. Il est bien vrai que lorsqu'une activité importante au niveau local ou régional doit faire l'objet d'une reconversion, tout un tissu économique et social adjacent souffre, sans parler des problèmes lourds que posent alors les équipements collectifs. Compte tenu de la rapidité et de l'imprévisibilité de certaines décisions d'arrêt d'activité ou de délocalisation, ces changements sont de plus en plus difficiles à anticiper, ce qui accroît d'autant les difficultés pour la puissance publique de gérer les adaptations. L'Etat doit assumer ses responsabilités. C'est un des volets des politiques industrielles aujourd'hui.

« **Encourager un environnement favorable** » est d'autant plus important que, dans l'ensemble européen, la géographie retrouve pleinement ses droits. Les arguments déterminants pour le développement d'activités industrielles d'entreprises (aussi bien françaises qu'étrangères) forment un ensemble complexe où les spécificités régionales et nationales doivent s'affirmer. Dans cet esprit, avoir une politique industrielle au service d'un « environnement favorable » c'est promouvoir des formes diverses d'investissement immatériel (formation, recherche et développement), c'est moderniser le rôle des administrations publiques dans ses relations avec les entreprises - le sujet fiscal n'étant pas le moindre - c'est aussi développer là où elle est possible la coopération industrielle, notamment au service du commerce extérieur. C'est encore éliminer les facteurs qui faussent le jeu de la concurrence et contribuer à l'émergence d'une politique d'harmonisation technique et de normalisation au niveau mondial, européen et national. Ce second volet doit, autant que faire se peut, constituer un ensemble cohérent. Il appelle des arbitrages délicats car « on ne peut tout faire en même temps ». Il doit être réfléchi en France en tenant compte des avantages significatifs qu'implique le rapprochement des pôles « économie-finances » et « industrie ».

Le troisième volet touche aux **politiques de l'innovation** ; c'est un des thèmes transversaux retenus ci-après pour une réflexion de fond au sein du MEFI. L'importance stratégique de l'usage de nouvelles techniques de l'information dans les entreprises doit constituer, un élément important de la réflexion.

En investissant dans les technologies avancées de l'information, les entreprises peuvent réduire leurs coûts de conception, de production et de distribution, améliorer la productivité et promouvoir ainsi des produits à plus forte valeur ajoutée. Le commerce électronique⁵ mérite ici une mention particulière. Il serait cependant réducteur de limiter les politiques à la seule promotion des technologies de l'information : plus généralement, il s'agit d'orienter - autant que faire se peut - la recherche vers des activités créatrices de valeur et de développer les dispositifs d'aide à l'innovation.

ENCADRE N° 11

QUELQUES ELEMENTS SUR L'INDUSTRIE FRANÇAISE

Rappelons les quelques thèmes ou données, souvent mis en avant :

(i) **l'industrie contribue pour 25% au PIB et pour près de 85 % aux exportations de marchandises.** Elle représente près de 4 millions d'emplois en 1995 contre 5,5 en 1980. Cette baisse s'explique par le double effet de la perte nette et d'une externalisation des activités ; de leur côté les services aux entreprises représentent 2 millions d'emplois environ;

(ii) l'action de la puissance publique ne doit pas être velléitaire, aveugle, motivée par des préoccupations à court terme, **le temps de l'industrie est un temps long**, mais parallèlement, les retournements de situation peuvent être rapides car la réactivité des opérateurs s'est accrue, et leurs arbitrages se font au niveau international ;

(iii) **l'ouverture des marchés publics à la concurrence internationale, la transformation des services publics** en entreprises aptes à affronter une compétition élargie sous l'autorité, dans certains cas, d'une instance de régulation, constitueront un des défis importants de ces prochaines années ;

(iv) **l'introduction de nouvelles technologies** devra s'accompagner d'une meilleure prise en considération des progrès à faire en matière de formation, d'organisation, conduisant à un management différent des « ressources humaines » ; innovations techniques et sociales devraient aller de pair;

(v) cette internationalisation, déjà évoquée au début du rapport, met bien en évidence **la priorité à donner à l'amélioration de la « compétitivité » de l'environnement des entreprises** : le développement des points forts (matière grise, potentiel de recherche, infrastructures) et la réduction de nos lacunes (organiser l'administration dans le sens d'un meilleur service aux entreprises, encourager la maîtrise locale des facteurs de développement et d'attractivité des investissements industriels,...).

Au concept de politique industrielle se substitue une démarche beaucoup plus pragmatique fondée sur les relations que l'Etat entend promouvoir avec les entreprises, dans un jeu ouvert où émerge de plus en plus la perception d'une compétitivité globale d'un pays : qualité du système éducatif, de la recherche, performance des entreprises, efficacité de l'administration, coût des facteurs de production, stabilité ou prévisibilité de l'environnement.

Dans cette approche les questions transversales occupent une place croissante.

Le ministère doit avoir les capacités d'analyser la situation internationale (évolution technologique, stratégie des opérateurs) et d'engager une réflexion approfondie au sein de la communauté européenne, car le champ d'action, d'alliance, se situera de plus en plus dans ce cadre, et d'apprécier la position française au sein de cette compétition afin de (i) de dégager une capacité collective à gérer les mutations industrielles et (ii) de mobiliser nos moyens et les soutiens publics, au même titre que nos grands concurrents, en faveur des secteurs de pointe en développement et en faveur des PMI.

⁵ On trouvera en annexe X un extrait de la synthèse du rapport du groupe de travail présidé par M. LORENTZ sur le commerce électronique.

11. Relations de l'Etat avec les entreprises du secteur public

Déjà, en 1967, le rapport NORA avait décrit les dysfonctionnements dans les relations entre l'Etat et les entreprises appartenant à la mouvance publique. Des recommandations jugées très pertinentes avaient été formulées, elles avaient pour objet de redonner une capacité d'action à l'entreprise : l'Etat définissant les exigences en terme de service public, approuvant la stratégie à long terme, fixant des objectifs de résultat, établissant des règles de «reporting», l'entreprise de son côté retrouvant des «capacités entrepreneuriales».

Dans la pratique, les relations qui se sont développées n'ont guère respecté ces orientations : elles ont été affectées par une politisation croissante des dirigeants, par des tutelles trop contraignantes ou insuffisamment réactives et par un mauvais fonctionnement des instances sociales : tout particulièrement des conseils d'administration. Les avatars récents de certaines d'entre elles ont conduit le précédent gouvernement à dégager des axes pour une «réforme de l'Etat-actionnaire».

Ces travaux, de portée générale, ne sont pas sans mérite. Ils doivent cependant tenir compte de la spécificité des entreprises dont il est question. **Un tel sujet constitue le terrain privilégié d'un travail interdirectionnel, essentiel pour définir avec les entreprises concernées un cadre exigeant, clair et stable de leur action.**

Car on ne pourra éviter de tirer les enseignements du passé et d'organiser les relations Etat-entreprises publiques en conséquence. Il s'agit d'un domaine où la responsabilité du MEFI se trouve directement engagée mais où, dans nombre de cas, les fonctionnaires des directions concernées n'attachent pas une importance suffisante à la collaboration qu'ils doivent organiser entre eux.

Il serait d'ailleurs paradoxal d'engager une politique qui viserait à améliorer l'environnement des entreprises en laissant dans l'ombre tout ce qui peut contribuer à clarifier les relations entre l'Etat et les entreprises du secteur public.

Dans ce cadre, nous pouvons partir d'un constat (i) et de deux orientations (ii et iii) :

(i) **le statut des entreprises publiques est aujourd'hui très divers.** Certaines relèvent du droit des sociétés anonymes. D'autres ont un statut d'établissement public et ont, de ce fait, des relations très particulières avec l'Etat: présence d'un commissaire du gouvernement et d'un contrôleur d'Etat notamment. Les travaux récents sur la réforme de l'Etat-actionnaire ne prennent pas suffisamment en considération cette situation ;

(ii) **la fonction de tutelle renvoie à la notion de service public.** Un cadre contractuel peut alors s'avérer nécessaire pour fixer les droits et obligations de l'entité chargée d'un tel service public ;

(iii) **la fonction d'actionnaire fait référence à une entreprise soumise au droit des sociétés.** L'Etat doit promouvoir des règles de bonne gestion, applicables à toute entreprise, que son actionnariat soit public ou privé.

(i) Dans l'analyse du portefeuille des entreprises publiques, nous pouvons distinguer deux ensembles, d'une part, **une trentaine de groupes industriels et financiers**⁶ et d'autre part **un ensemble très nombreux d'organismes, de sociétés et d'établissements publics chargés de missions spécifiques.**

La trentaine de groupes industriels et financiers publics comporte pour partie **des entreprises à statut d'établissement public.** Celles-ci doivent faire face à une concurrence de plus en plus vive; il est donc essentiel qu'elles puissent développer des stratégies d'adaptation et valoriser leurs capacités de développement, sur un plan national et souvent international, car elles sont de plus en plus soumises aux mêmes contraintes de performances économiques que leurs homologues privées internationales. Le plan d'entreprise qu'il lui appartient d'élaborer et de soumettre à l'approbation de son « actionnaire unique » constitue l'approche habituelle pour clarifier les enjeux. Ce plan a un contenu très divers selon que l'entreprise a besoin d'un fort soutien public (Charbonnages et EMC) et (ou) a en charge des obligations de service public (EdF, GdF et La Poste). **Quand l'actionnariat de l'entreprise est ouvert au public** (France Télécom et Thomson) ou à des sociétés privées (COGEMA), les règles applicables sont celles des sociétés anonymes, et les recommandations développées dans le cadre de la réforme de l'Etat-actionnaire trouvent toute leur pertinence, mais le débat ouvert par le précédent gouvernement sur le rôle de l'Etat-actionnaire renvoie en fait à la question plus globale du fonctionnement des sociétés anonymes que nous évoquerons ci-après. Pour ces entreprises, la distinction entre tutelle technique et tutelle financière n'a guère de sens quand il s'agit de définir la stratégie de l'entreprise, ou d'étudier la pertinence des choix proposés par les équipes dirigeantes. En revanche, il y aura toujours un intérêt réel à confronter des points de vue différents, techniques, financiers, commerciaux,... afin de bien éclairer la décision publique.

Par ailleurs, il existe dans le champ d'actions du MEFI de nombreux **organismes, associations, sociétés, établissements publics, groupements d'intérêt publics.** Il s'agit d'organismes à la frontière de l'administration et des entreprises et confrontés parfois à des enjeux d'adaptation : redéfinition des missions, ajustement des moyens, travail en réseau, ouverture sur l'international,... **Le contrôle d'Etat** qui intervient auprès de beaucoup d'entre eux, appuyé par les directions techniques du MEFI, doit jouer un rôle essentiel dans l'articulation de leurs actions avec celles de l'Etat. Dans cet esprit, une forme de relation plus contractuelle et s'inscrivant dans la durée - comme l'Etat le pratique déjà avec certains établissements publics - permettrait de gagner en efficacité et lisibilité de part et d'autre.

(ii) **Pour une entreprise en charge d'une mission de service public,** la responsabilité de l'Etat, représenté par la ou les tutelles concernées, est de définir le cadre contractuel de cette mission, notamment en termes de droits et obligations. Il doit être matérialisé par une convention entre l'Etat et l'entreprise. Il revient alors au **commissaire du gouvernement** - et c'est sa fonction essentielle - de veiller au respect de ce cadre contractuel et donc à la bonne application de la convention. Cette mission doit demeurer clairement distincte de celle d'administrateur.

⁶ Il s'agit essentiellement des groupes listés dans le rapport établi par le trésor et adressé au Parlement :

- sept groupes du secteur financier (Banque Hervet, CCR, CEPME, CNP, Crédit lyonnais, GAN et SMC) ;
- quatre groupes du secteur de l'armement (Aérospatiale, GIAT, SNECMA et SNPE) ;
- quatre groupes du secteur des transports (ADP, Air France, RATP et SNCF) ;
- et huit groupes du secteur industriel :
 - DGEMP : CNR, COGEMA, EdF, EMC et GdF ;
 - DGSI : Thomson ;
 - DPT : France Télécom et La Poste.

Il faut par ailleurs ajouter les participations minoritaires dans Bull, les Charbonnages de France et Renault.

(iii) **Les conditions d'exercice des fonctions d'administrateur⁷ sont définies par les lois sur les sociétés** qui fixent le rôle dévolu au conseil d'administration et les règles à respecter par l'entreprise. Dans la pratique, beaucoup de critiques se sont élevées contre un fonctionnement insatisfaisant des conseils d'administration, que l'entreprise soit privée ou publique. Quel peut être alors le rôle de l'administrateur dans ces conditions ? Sinon exiger un fonctionnement différent de ces conseils. Ceci amène tout naturellement à se poser la question de **l'évolution du cadre législatif et réglementaire relatif au droit des sociétés**, cadre valable quelle que soit la structure actionnariale. Cette évolution devrait concerner plus particulièrement : un accroissement du rôle et de la responsabilité des commissaires aux comptes, une plus grande transparence sur la situation des mandataires sociaux, le développement au sein du conseil d'administration de comités spécialisés⁸, des règles plus claires de reporting à échéance régulière sur la situation de l'entreprise.

De telles règles de bonne pratique devraient pouvoir servir de cadre au fonctionnement de tous les organismes publics, quel que soit leur statut.

PROPOSITION N° 8

Trois propositions pour progresser dans les relations entre l'Etat et les entreprises du secteur public

(i) établissements publics et entreprises à participation publique: progresser, entreprise par entreprise, dans la définition du cadre clair, stable et exigeant de leur action, en établissant les bases contractuelles d'exercice des missions de service public et en organisant le fonctionnement de l'entreprise selon les principes du « gouvernement d'entreprise » ;

(ii) droit commun des sociétés (loi de 1966): étudier des mesures législatives et réglementaires propres à faire évoluer le cadre juridique de droit commun et en particulier le fonctionnement des instances sociales vers une plus grande transparence ;

(iii) organismes bénéficiant de taxes parafiscales: confier explicitement au contrôle d'Etat, en liaison avec les directions concernées, la mission d'améliorer la visibilité et le cadre contractuel de leurs actions et mettre en place les modalités de reporting aussi claires que possible.

⁷ Le choix des administrateurs représentant l'Etat, et la désignation d'un « chef de file », ne devraient pas se limiter aux représentants des administrations en contact avec les entreprises, mais devrait plus largement faire appel à la diversité des compétences que constitue l'ensemble des hauts fonctionnaires, qui du fait de leur carrière ont pu avoir des expériences industrielles ou financières et qui en raison de leur situation dans l'administration sont en mesure d'y consacrer le temps nécessaire et de ce fait, d'apporter une aide au travail interdirectionnel.

⁸ Ces comités auraient en particulier à s'assurer que la direction générale a mis en place des instruments lui permettant de vérifier la qualité et la fiabilité d'une gestion nécessairement décentralisée.

12. L'énergie

Dans les structures administratives des grands pays industrialisés une direction est habituellement en charge du secteur de l'énergie ; il s'agit en effet d'un domaine sensible en termes de compétitivité, de sécurité d'approvisionnement, d'environnement et qui a par ailleurs un poids important dans l'économie et la politique étrangère.

Ce domaine relève de la DGEMP, mais beaucoup d'aspects intéressent d'autres directions du MEFI : budget, DGCCRF, DGDDI, DGI, DGSI, DP, DREE, SLF, trésor,....

Ce secteur d'activité a profondément évolué au cours des cinq dernières années :

- dans le secteur pétrolier, la loi de 1928 a été modifiée et l'Etat s'est retiré du capital des deux groupes Total et Elf Aquitaine ;

- dans les secteurs de l'électricité et du gaz, où l'ouverture du marché est acquise, les directives européennes sur l'électricité et le gaz doivent être mises en oeuvre très prochainement.

PROPOSITION N° 9

L'ENERGIE

Dans le cadre d'une démarche interne au MEFI qui vise à développer le travail interdirectionnel, certains sujets de réflexion pourraient être abordés dans un cadre élargi à d'autres directions.

Sans préjuger des questions qui pourraient être retenues comme les plus pertinentes, il est permis de mentionner les grands sujets suivants :

- l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz, les risques et les opportunités, la stratégie des opérateurs publics, la mise en place de structures de régulation ;

- les relations entre l'Etat et les grands groupes publics du secteur de l'énergie ;

- les répercussions de la conférence de Kyoto sur l'échauffement global, quelle politique de maîtrise de l'énergie ?

- la fiscalité sur les carburants et les combustibles ;

- les questions liées à l'évolution du parc de production nucléaire (le calendrier des décisions de renouvellement, la politique à l'égard des générateurs nucléaires de nouvelle génération,...) ;

- l'aval de la production nucléaire (déchets et démantèlement).

Ces réflexions auraient en particulier pour objet de mieux identifier les enjeux et préparer le cas échéant les positions françaises à prendre au sein des instances communautaires ou autres.

13. La compétitivité et la concurrence

Il n'est pas toujours facile de concilier le rôle de régulateur du marché, confié au MEFI, et celui consistant à accompagner le développement des entreprises et améliorer leur environnement. De ce point de vue, les agents du ministère ont parfois des difficultés à situer leur rôle dans l'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises.

La structure actuelle du MEFI doit permettre à ses services de mieux évaluer les actions qui, dans l'immédiat ou à terme, ont un effet sur le développement de nos capacités industrielles et financières.

En effet, la conjonction des missions de la DGSI (« définir les politiques permettant d'améliorer la compétitivité des entreprises et l'attraction du territoire français »), du trésor (« concevoir et mettre en oeuvre des mesures destinées à améliorer la compétitivité de l'industrie financière et de l'ensemble des entreprises »), de la DREE (« collecter, analyser et synthétiser les informations disponibles sur l'environnement international et l'état de la concurrence »), de la DGCCRF (« assurer une concurrence loyale et ouverte et protéger les consommateurs ») mais aussi de la DARPMI, de la DGEMP et des directions « expertes » donne au ministère une grande part des missions et des compétences sur ce sujet dans l'appareil de l'Etat.

Dans ce domaine, une meilleure maîtrise des questions relatives à la normalisation, à la politique de propriété industrielle, aux choix des standards (télécommunications,...), à la sécurité industrielle, sujets encore réservés à de trop rares « spécialistes », est également importante. De même, la politique de qualification des produits en fonction de leurs usages n'a pas atteint son plein développement.

La création du marché unique européen, la réactivité des opérateurs internationaux sur la localisation de leurs activités, le poids de plus en plus lourd des échanges internationaux dans notre économie, sont une source d'opportunités mais également une cause de vulnérabilité pour le maintien sur l'hexagone de certaines capacités de production.

Dans cette nouvelle donne, l'Etat doit être attentif aux conditions d'exercice de la concurrence et à l'état de compétitivité non seulement d'autres appareils productifs mais plus largement de son environnement (administratif, fiscal, réglementaire, social,...).

PROPOSITION N° 10

LA COMPETITIVITE ET LA CONCURRENCE

Compte tenu des multiples approches de ce sujet central et des différentes grilles d'analyses des directions concernées, il serait utile d'organiser un travail de réflexion stratégique associant experts de l'administration et personnalités extérieures.

14. L'innovation

La constitution d'un ministère qui regroupe l'économie et l'industrie doit être l'occasion de réfléchir à la question générale du développement et de l'innovation. **La démarche du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie qui vise principalement à valoriser l'activité de recherche publique en faveur du développement économique est bien entendu essentielle mais ne couvre pas tout le champ de l'innovation.** Cet enjeu est d'autant plus sensible que les entreprises recentrent de plus en plus leur activité de recherche sur des sujets de court terme et attendent que la recherche publique accroisse son effort sur l'amont. Par ailleurs, il y a trop peu d'incitations à la diffusion de l'innovation entre les entreprises. Les dispositifs de soutien à l'innovation s'adressent aujourd'hui en priorité à la diffusion de l'innovation des centres de recherche vers les entreprises, alors que la diffusion de l'innovation entre entreprises est un vecteur tout aussi important si ce n'est plus. Elle mérite d'être amplifiée, et doit constituer une priorité du ministère dans le domaine de l'innovation.

Sur ce sujet de l'innovation, le MEFI a un rôle majeur à jouer et il peut, en raison de sa configuration actuelle, se situer, avec d'autres ministères, au cœur du débat. Avec les entreprises, le MEFI a pour vocation de partir du marché pour encourager et favoriser les actions innovantes (qualité des services, amélioration des produits, des procédés, de l'organisation du travail, traitement des questions sociales,...). Il s'agit plus, de favoriser et de stimuler le développement de démarches innovantes, que de centrer l'action du ministère sur les produits.

Beaucoup d'autres pays, et en premier lieu les Etats-Unis, ont su créer et entretenir un environnement très favorable et propice à l'émergence d'entreprises innovantes. On ne peut d'ailleurs que constater que ces pays parviennent à mobiliser un volume financier substantiel, en particulier par l'intermédiaire des investisseurs institutionnels, et que ceux-ci donnent satisfaction. C'est le résultat de l'émergence réussie d'une profession d'analystes financiers chez ces investisseurs.

En ce qui concerne la France, toutes les analyses aboutissent au constat que notre pays a pris du retard dans le domaine de l'innovation, et que l'environnement des entreprises y est moins favorable. Il faut se donner les moyens de mobiliser les capitaux en faveur des nouvelles technologies, de l'innovation, et favoriser l'émergence de nouveaux entrepreneurs.

Il ne s'agit pas, dans ce rapport, de proposer une gamme complète et précise de recommandations en matière d'actions publiques sur cette question mais de souligner le fait que le ministre, dispose, en raison de l'étendue des compétences de son département, d'une capacité d'analyse et de réflexion large qui peut lui permettre d'engager des actions de fond en faveur de l'innovation et qui sont bien entendu destinées à être complémentaires de celles que le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie pourrait lancer.

PROPOSITION N° 11

L'INNOVATION

- constituer au niveau national un club innovation qui comprendrait notamment DGSI, DARPMI, DP, SLF/DGI, trésor, CCM ainsi que des établissements comme l'ANVAR, les CRITT et l'INPI. Ce club, qui pourrait fonctionner sous l'égide d'une personnalité extérieure, auditionnerait des intervenants extérieurs au ministère ou étrangers et contribuerait à l'élaboration de la politique nationale de l'innovation. Le secrétariat de cette instance assuré par la DGSI, avec l'appui du conseil général des mines et du conseil général des technologies de l'information⁹ ;

- favoriser l'émergence sur le terrain en région d'un réseau de l'innovation sur la base du modèle décrit dans le rapport au chapitre II et dont l'une des priorités soit la diffusion de l'innovation entre les entreprises et non uniquement des centres de recherche vers les entreprises ;

- renforcer l'impact des marchés publics sur l'innovation. L'Etat, en tant que client, peut et doit avoir un rôle dans ce domaine. Les marchés publics, qui représentent, toutes collectivités publiques confondues, un volume annuel de 700 Mdf, constituent un exceptionnel levier sur l'activité économique. La commission centrale des marchés pourrait, à la demande du ministre, lui soumettre des propositions destinées à rendre plus innovantes certaines formes de marché public, avec un souci légitime de préserver les intérêts financiers de l'Etat et donc de rechercher le meilleur rapport coût-efficacité.

15. Le suivi, l'analyse et le pilotage des politiques publiques

Les choix publics doivent pouvoir être éclairés par des résultats tangibles mesurant les politiques. Après l'ère de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) dans les années 60, une tentative, au début des années 90, a débouché sur des évaluations trop lourdes, trop lentes, trop déconnectées des acteurs eux-mêmes, et donc peu opérationnelles. L'utilité de tels travaux pour la **décision** publique est demeurée faible. C'est pourquoi une démarche de ce type peut servir à l'observateur mais aucunement au responsable. Elle n'éclaire donc en rien l'administration sur sa propre action.

La relance d'une démarche d'évaluation des politiques publiques est souhaitable, à condition de ne pas répéter les erreurs du passé. **Beaucoup plus légère, beaucoup plus rapide et beaucoup plus proche de l'action**, elle doit responsabiliser les acteurs et laisser une large place à l'auto-évaluation.

⁹ Ces deux conseils généraux ont le projet de créer une section commune ayant vocation à traiter de l'innovation et des entreprises.

En amont de la décision elle-même, le souci d'évaluation peut être pris en considération. Bien au-delà de la traditionnelle « fiche budgétaire » plus ou moins fiable destinée à mesurer les coûts d'une action nouvelle, la recherche d'indicateurs socio-économiques est importante: quels seront les critères qui permettront de juger la pertinence de telle ou telle décision ? Qu'attend-on réellement de telle ou telle mesure fiscale ? Cela suppose d'estimer en amont ce qu'elle coûte mais aussi ce qu'elle peut rapporter avec des éléments de mesure financiers mais aussi qualitatifs. Ce travail en amont est trop rarement fait, faute de temps et, parfois, faute de précision dans les objectifs poursuivis.

Sitôt après la décision, la mise en oeuvre et l'évaluation d'une mesure peuvent se faire dès lors que l'on prend le soin d'associer étroitement les agents chargés de l'application de la mesure à son évaluation, y compris pour définir les critères retenus pour évaluer. **Rien n'est pire que de demander à un service gestionnaire de fournir des chiffres s'il n'a pas perçu l'utilisation qui va en être faite.** Cette démarche d'auto-évaluation permet de gagner du temps et, surtout, de mieux faire comprendre à chaque agent le sens de son action, étant bien précisé qu'il s'agit de mesurer l'efficacité d'une politique et non des individus chargés de la mettre en oeuvre.

Ces travaux n'excluent pas la mise en place de moyens d'évaluation a posteriori et au sens plus large de l'action publique (par exemple, l'ensemble des dispositifs d'aide à la recherche, crédit d'impôt recherche) mais seulement lorsque les résultats d'évaluations légères en auront démontré la nécessité.

PROPOSITION N° 12

L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

La technique de l'évaluation est mal connue de l'administration. Un travail sur ce thème doit donc s'ouvrir très largement aux expériences extérieures. Le choix d'un ou deux secteurs d'expérimentation au sein du MEFI serait souhaitable, autour desquels un comité ouvert à des spécialistes de l'évaluation dans le privé et à des chefs d'entreprise serait chargé de définir la technique d'une évaluation légère. **La direction de la prévision et la direction du budget, ainsi que les corps d'inspection, devraient avoir un rôle pilote dans une telle entreprise, en liaison étroite avec les gestionnaires directs des actions.** Ensuite, il appartiendrait aux directions concernées de mettre au point dans la pratique les voies ultérieures de progrès.

ENCADRE N° 12

L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AUX ETATS-UNIS

Le *General Accounting Office* (GAO), présidé par le *Comptroller general*, assiste le Congrès dans l'évaluation des politiques publiques et dans le suivi de la bonne exécution des budgets qui ont été votés par lui. Il est composé de 3 500 agents et son budget annuel est de 400 MUSD. Il a procédé au cours de l'année fiscale 1996 à plus de 1 300 audits.

Le GAO, qui a un rôle de conseil auprès des commissions du Congrès, peut également enquêter sur toutes les questions relatives aux ressources, paiements et utilisations de l'argent public à l'initiative de l'une des deux chambres du Congrès ou d'une de leurs commissions compétente sur le programme ou l'activité concernée, ou par autosaisine.

Les évaluateurs du GAO sont habilités à examiner tous les dossiers et documents de l'administration publique, hormis ceux se rapportant à l'Agence centrale de renseignements (CIA) et à certaines fonctions de la Banque centrale (*Federal Reserve*). Les agences et autres organismes publics sont tenus de communiquer les éléments d'information demandés par le GAO portant notamment sur leurs activités et leurs transactions financières sauf à encourir le risque d'une action en justice devant la Cour fédérale de Washington.

Le GAO réalise des contrôles a posteriori, dont la grande majorité sont résumés dans des rapports individuels, et communique ses conclusions aux parlementaires ayant demandé l'information. Dans certains cas, ces rapports et les recommandations qu'ils contiennent sont adressés directement au directeur de l'organisme d'exécution concerné. Celui-ci est tenu de faire part au Congrès des suites données à ces recommandations. Par ailleurs, à chaque début de session parlementaire, le GAO communique au Congrès un rapport annuel contenant en particulier des recommandations générales (proposition de modification de la législation, observations portant sur les recettes ou utilisation des fonds publics), ou particuliers (notamment des observations à destination des commissions des finances des deux assemblées).

D'après une note de l'agence financière de Washington

2. Un meilleur fonctionnement du ministère

21. Pour une gestion prospective et équilibrée des personnels du MEFI

Il n'est pas aisément de trouver des éléments de référence clairs permettant d'appréhender la politique du personnel au sein de ce ministère. On peut même douter de l'existence de tels éléments de référence.

Au sein de l'ensemble économie-finances il est nécessaire de bien comprendre que la DPA ne gère **directement** que les personnels de la centrale, ou plus précisément les 7 500 personnes sous « statut central » (dont 6 100 travaillent en administration centrale) sur les 11 000 qui constituent l'administration centrale du ministère, chiffre à rapprocher des 185 000 agents qui forment cet ensemble.

Au-delà, c'est à la DPA qu'incombe la responsabilité essentielle pour « harmoniser et homogénéiser » les politiques du personnel menées par les directions à services déconcentrés. Il y a dans l'ensemble économie-finances une tradition de décentralisation de la **gestion courante** du personnel - ce qui est sagesse dans un ensemble aussi vaste - le DPA jouant un rôle essentiel sur les questions touchant au statut, aux carrières, au recrutement et aux rémunérations. Conséquence logique de cette organisation, la DPA est l'interlocuteur privilégié des organisations syndicales au niveau ministériel.

On comprend à partir de cette description qu'il est cohérent de placer sans tarder la gestion des personnels à statut d'administration centrale sous l'autorité directe de la direction chargée de l'administration. Il en va en particulier ainsi des administrateurs civils et attachés d'administration centrale de l'ancien ministère de l'industrie. En revanche, la gestion courante des personnels à compétence plus technique devrait être confiée à des entités propres au pôle industrie¹⁰, la DARPMI continuant d'exercer une responsabilité particulière à l'égard des personnels en région. Cette proposition organisationnelle prend bien en considération les compétences et la culture propre des personnels de l'industrie et devrait pouvoir s'insérer facilement dans les modalités traditionnelles d'une gestion « économie-finances » largement déconcentrée.

Au-delà de ces arrangements immédiats, nous pensons qu'un effort important doit être entrepris en vue d'une gestion plus prospective et plus équilibrée des personnels du MEFI.

Le profil de la pyramide des âges de ce ministère est préoccupant (annexe XI). Il appelle de toute urgence une analyse prospective. Il est frappant que dans la culture dominante de ce ministère, politique du personnel signifie davantage normes ministérielles statutaires, rémunérations salariales et indemnитaires, aspects juridiques de la gestion que développement de carrière pour les agents, accession à davantage de responsabilités et -pourquoi pas - accomplissement de la personne dans un monde du travail qui évolue et qui continuera d'évoluer. Ainsi que plusieurs directeurs l'ont noté, notre politique en matière de sélection et de nomination des cadres est, malgré des orientations intéressantes ici et là, encore largement perfectible. En particulier, en cas de nomination, il serait indispensable que les responsables hiérarchiques directs ne soient pas mis devant le fait accompli.

PROPOSITION N° 13

POUR UNE GESTION PLUS PROSPECTIVE ET PLUS EQUILIBREE DES PERSONNELS

La DPA devrait mener un exercice de « **gestion prévisionnelle** » visant à identifier les questions essentielles liées à l'évolution des ressources humaines de ce ministère dans les dix années à venir. Une telle étude permettrait de faire ressortir les questions en terme d'organisation, de formation et de gestion, ainsi que les actions qu'il faudrait engager à court terme.

¹⁰ Les effectifs du pôle industrie comprennent 1 150 ingénieurs et 1 000 techniciens.

Au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la mobilité fonctionnelle et géographique, est génératrice de richesse pour le service public et les personnes concernées. Elle favorise le dialogue entre les administrations et entre les services, la pluridisciplinarité et le décloisonnement. Elle ne peut qu'utilement combattre les syndromes autorégressifs liés à des formes d'endogamie culturelle qui peuvent être observés ici et là. A ce titre, le rapprochement de Bercy et de Grenelle est pour le ministre une opportunité à saisir et à exploiter dans un contexte où désormais le ministère recrute plus de polytechniciens que d'énarques.

Pour les personnes, ce rapprochement doit faciliter les carrières transverses et les mobilités au sein du ministère. C'est déjà le cas à l'industrie. Cette démarche a montré toute son efficacité. **Depuis la fin des années 70, à l'industrie, il n'existe plus de règles autres qu'interministérielles qui limitent l'accès, en droit et en fait, aux postes de responsabilité.** Le ministre pourrait donner une impulsion dans ce sens au sein du MEFI. Comme indiqué au chapitre IV, l'ouverture systématique de concours internes, serait un progrès significatif en ce sens.

Une telle mobilité au sein d'un aussi grand ministère appelle le démantèlement des cloisonnements qui affectent nombre de structures au sein du MEFI. Cela implique notamment que l'ensemble des postes du ministère soit ouvert à tous les corps, en droit et en fait, y compris les postes de débouchés, généralement « réservés » quel que soit leur niveau. Cela implique aussi de faciliter la fluidité avec le secteur de l'entreprise tout en garantissant des règles déontologiques strictes.

Au total, un engagement fort du ministre s'impose. Cet engagement doit aussi être clairement repris par ses directeurs. Il faut donc qu'il utilise pleinement son pouvoir de nomination et, lorsqu'il sera amené à renouveler un poste de directeur, qu'il retienne des personnes (i) acquises à cette idée de mobilité et d'ouverture et (ii) qui s'y engagent personnellement auprès du ministre. Enfin, il doit laisser aux directeurs la plus grande liberté, compatible avec les textes en vigueur, dans le choix de leurs collaborateurs immédiats.

Dans l'esprit de l'étude prospective envisagée ci-dessous, doit être posée la question de l'avenir des hauts fonctionnaires dans une administration qui promeut rapidement ses cadres en les portant à des niveaux de direction à 40-50 ans, à défaut de s'interroger sur ce rythme de progression. Comment utiliser au mieux les compétences des cadres plus anciens toujours au service de l'administration ? Plusieurs pistes sont à explorer au-delà des classiques postes de débouchés. Tout d'abord, ne faudrait-il pas renforcer notre action de coopération administrative internationale visant à favoriser les échanges avec les administrations des autres pays, développés ou en développement ? Ne pourrait-on pas aussi imaginer de leur confier la responsabilité de la conduite de projets interdirectionnels sous l'autorité directe du ministre. Ils auraient alors autorité, pendant le projet, sur les différentes directions du ministère pour les compétences devant être mobilisées. Ces pistes ne pourraient que favoriser le décloisonnement entre les services et valoriser au mieux les compétences.

PROPOSITION N° 14

POUR UNE PLUS GRANDE MOBILITE DES AGENTS ET UN MEILLEUR DECLEOISONNEMENT ENTRE LES DIRECTIONS

Appliquer clairement le principe de mobilité et de décloisonnement nécessitera très certainement des ajustements techniques et budgétaires. Des textes réglementaires devront être revus ou abrogés, notamment ceux qui limitent l'accès à certains postes (par exemple le décret n° 55-1226 du 19 septembre 1955 portant règlement d'administration publique relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans les emplois de chef de service, de directeur-adjoint et de sous-directeur des administrations centrales de l'Etat). Le ministre peut en obtenir rapidement la liste et prendre une double initiative à la fois interministérielle et interne au ministère pour les faire évoluer.

Cette initiative ne pourra que légitimement s'inscrire dans le processus de modernisation nécessaire du ministère et de sa haute administration.

22. La mobilisation des écoles

Le système de formation dépendant directement ou indirectement du MEFI est très important. Trois groupes peuvent schématiquement être distingués :

- (i) les écoles scientifiques : écoles des mines (Paris, Saint-Etienne, Albi, Alès, Douai et Nantes), écoles des télécommunications, ENSAE ;
- (ii) les écoles des autres grandes directions financées ;
- (iii) les écoles d'ingénieurs et de commerce dans la mouvance des chambres de commerce et d'industrie.

Nous n'avons eu, ni les moyens ni le temps pour un examen systématique de ces établissements. Nous avons cependant perçu, à l'occasion de tous nos contacts, tout l'intérêt que présentent ces écoles scientifiques et financières pour le ministère en termes de recrutement, de formation continue, d'appui technique et scientifique ainsi que d'ouverture sur l'extérieur (entreprises et international). Elles constituent un actif irremplaçable car, dans le long terme, elles sont les canaux privilégiés de l'intégration et de l'ouverture du MEFI. De ce point de vue, elles appellent quelques remarques particulières.

22.1 Les écoles scientifiques ont cette spécificité, qu'elles assurent la formation de cadres appelés à exercer leurs talents aussi bien dans le secteur public qu'au sein du privé. Ces écoles ont généralement une bonne ouverture internationale et souvent des réseaux d'échanges développés en Europe et en Amérique du Nord. Elles couvrent des domaines larges d'une recherche avancée: mathématiques appliquées (statistique, probabilités, automatique, informatique,...), économie théorique et appliquée (macro et micro-économie, finance, gestion scientifique) et sciences de l'ingénieur, sans oublier de nombreux aspects interdisciplinaires touchant à l'environnement.

Ces écoles jouent aujourd'hui un rôle important dans des domaines variés de la recherche appliquée. Elles constituent le point de départ de nombreuses études techniques qui servent de référence dans la détermination, au niveau national et européen, des normes technologiques appliquées par les DRIRE. Le domaine de l'environnement donne lieu également à des travaux importants, particulièrement orientés vers les aspects relatifs aux technologies et à la politique de la santé.

Il faut confirmer la vocation européenne de ces écoles et les aider à affirmer un rôle d'excellence dans certains domaines convenablement choisis de la technologie industrielle. C'est probablement d'abord par des canaux de cette nature, élargis au monde de la recherche, que peut passer une « politique industrielle » dans notre pays.

Ces centres d'excellences peuvent constituer d'irremplaçables points d'appui pour une meilleure intégration -aussi bien dans les domaines privés que publics- de la connaissance des technologies et de l'innovation économique et financière. Il serait important que le ministre puisse marquer publiquement l'attention qu'il porte à cette sphère souvent insuffisamment valorisée du MEFI, et dissiper ainsi une incertitude sur le rattachement de ces établissements.

22.2 Les écoles des autres grandes directions finances

Les écoles de la concurrence et de la répression des fraudes, de la douane, des impôts et du trésor constituent une filière de formation propre à chacune des grandes directions à services extérieurs.

A leur création, elles ont constitué un progrès en améliorant la formation initiale des cadres qui constituent l'armature des directions. Elles ont simultanément contribué à développer un « esprit de corps » propre à chaque direction.

Tout en reconnaissant les mérites de ce système, on peut légitimement s'interroger sur son adéquation à l'évolution prévisible d'un MEFI décloisonné.

Une tentative intéressante de formation commune au ministère pendant les premiers mois de scolarité a déjà été essayée. Il semble que de nouveaux progrès dans cette direction sont à imaginer si l'on veut favoriser une véritable mobilité ultérieure des agents.

Un autre élément d'ouverture pourrait consister en l'inclusion dans la formation initiale d'un stage long en entreprise, grande ou petite, dont au moins la moitié du temps au service comptable ou à la direction financière, là où le droit fiscal s'applique.

PROPOSITION N° 15

UNE EVALUATION ET UNE COMPARAISON INTERNATIONALE

DU SYSTEME DE FORMATION DU MINISTÈRE

Il y aura aussi matière à réflexion dans l'observation des systèmes de recrutement et de formation des administrations financières des autres pays industrialisés. La plupart d'entre eux ne connaissent pas un système analogue au nôtre. Il nous semble qu'une **étude comparative** sur ce sujet serait particulièrement utile pour contribuer à une évaluation de notre propre système de formation.

La formation en cours de carrière mérite d'être renforcée. Au-delà des formules pratiquées à l'intérieur de chaque direction, une approche interdirectionnelle nous paraît nécessaire.

Soulignons l'intérêt des projets envisagés par la DGAF et la DPA afin d'engager des cycles de formation au management pour les chefs de service déconcentrés. Cette formation devrait être ouverte sur l'extérieur et permettre une bonne initiation aux modes d'organisation permis par les NTIC.

23. Les nouvelles techniques d'information et de communication

Les nouvelles techniques d'information et de communication (NTIC) ne constituent pas un phénomène de mode. La globalisation de l'information est en marche ce qui entraînera des transformations profondes des pays et des économies avec leurs risques et leurs opportunités. C'est pourquoi, l'Etat et plus particulièrement le ministère ne doit pas ignorer cette évolution inéluctable et doit se saisir de ces nouvelles techniques pour mener à bien sa modernisation.

Il est désormais essentiel que le ministère n'utilise plus uniquement l'informatique comme un outil de gestion mais plus largement comme un outil d'information, de travail, notamment interdirectionnel, et de communication interne et externe. De même, l'informatique ne doit pas être seulement considéré comme un facteur de productivité mais aussi comme un outil permettant le développement de nouveaux services pouvant être offerts aux particuliers, aux entreprises et aux agents eux-mêmes.

Nous sommes aujourd'hui à un stade peu avancé en matière de communication et de diffusion de l'information, même si l'utilisation de l'informatique a déjà fortement progressé au sein du MEFI: multiplication par dix du nombre de postes en dix ans, budget annuel en forte croissance en volume¹¹.

¹¹ En valeur, le budget s'élève à près de 2 Mdf, hors frais de personnel.

Il n'est plus possible, aujourd'hui, de pratiquer la rétention d'information comme outil de pouvoir. Les pouvoirs publics doivent rendre l'information accessible à tous afin de la « démocratiser ». La transparence des décisions et la circulation rapide de l'information s'imposent de plus en plus.

Dans cette perspective, l'intérêt et l'objectif des NTIC pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sont multiples. Elles doivent permettre : d'offrir de nouveaux services, d'augmenter l'efficacité des prestations, de réduire les lourdeurs administratives, d'optimiser l'allocation des ressources, de rapprocher le particulier de son administration, de favoriser l'ouverture externe, le dialogue et la coordination au sein de l'administration et de renouveler les formes de travail notamment entre Paris et les services extérieurs, comme nous l'avons vu précédemment.

Sur ces bases, des propositions concrètes peuvent être formulées, renouvelant les méthodes de travail au sein du ministère, favorisant les synergies entre les directions et améliorant la qualité du service rendu aux différents interlocuteurs (autres ministères, particuliers, acteurs économiques,...) et aux agents eux-mêmes.

Parmi les différentes pistes possibles, voici quelques propositions qui peuvent être examinées :

- tout d'abord, sensibiliser et initier l'ensemble des agents du ministère aux NTIC. En ce qui concerne le personnel actuel, il s'agit d'intégrer dans les programmes de formation continue des modules spécifiques consacrés aux NTIC. S'agissant des nouveaux agents, les NTIC doivent être présentes non seulement dans le programme de formation mais aussi constituer au moins une épreuve d'option dans un premier temps des concours administratifs ;

- mettre en place (i) un vaste réseau interne de communication au sein du ministère, reliant tous ses sites et reliable le cas échéant à un réseau interministériel et (ii) **une base documentaire informatisée et interne au ministère sur la base par exemple de l'intranet de l'administration centrale.** Ceci vaut en particulier au niveau régional où un réseau intranet régional s'impose. Chaque agent, ou à tout le moins chaque service, doit disposer de sa propre adresse électronique, doit pouvoir participer à des « forums thématiques d'échange » internes au ministère et doit pouvoir consulter cette base documentaire. Les principales implantations doivent être connectées par visio-conférence et le public doit pouvoir utiliser des visioguichets électroniques pour que tout contribuable puisse interroger le bon correspondant du ministère quel que soit son lieu de résidence ;

- développer les échanges d'information entre les services de l'Etat et leurs partenaires en utilisant les possibilités ouvertes par les NTIC. Des réseaux **intranet** pourraient être mis en place, afin de servir de support aux initiatives de coordination régionale. De même, des services d'**accueil téléphonique** communs ou de **numéros verts** permettraient de mieux orienter les entreprises vers leurs interlocuteurs adéquats et de répondre immédiatement à leurs besoins simples d'information ;

- donner une impulsion forte à la dématérialisation des procédures relatives aux marchés publics. Des réflexions sont déjà engagées par le secrétaire général de la commission centrale des marchés. Le ministre pourrait souhaiter qu'un schéma stratégique global lui soit soumis dès que possible ;

- au titre de la mission d'information de l'Etat, **mettre en ligne, c'est-à-dire sur le réseau internet, tous les formulaires, toutes les publications et tous les lois et règlements en vigueur.** Toute personne doit en effet pouvoir accéder gratuitement aux données publiques essentielles comme l'a récemment rappelé le Premier ministre à Hourtin et tout dernièrement le ministre de la fonction publique dans sa communication du 5 novembre 1997 (une nouvelle ambition pour l'Etat)¹². D'autres documents - plus techniques et à plus forte valeur ajoutée, comme les études de l'INSEE - pourraient faire l'objet d'un commerce électronique ;

- **généraliser la transmission par réseau informatique des diverses déclarations des personnes et des entreprises** (déclarations fiscales, sociales, douanières, statistiques,...). Des expérimentations sont faites au cas par cas. Il faut se fixer un objectif ambitieux qui peut être que toute personne ou entreprise aura la possibilité, dans un délai proche à déterminer, en 2000 par exemple, de réaliser de telles transmissions par réseau ;

- **favoriser de nouvelles répartitions géographiques des tâches et des responsabilités.** Les NTIC permettent d'imaginer et d'organiser de nouvelles distributions du travail sur le territoire (cf. chapitre II) en abandonnant le schéma classique d'une administration centrale et d'échelons locaux tous décalqués sur un même modèle.

Au total, en ce qui concerne les NTIC, une impulsion forte doit venir de l'Etat. Le ministère doit être un moteur et un exemple et favoriser la dynamique. A cet égard, les compétences disponibles à la DGSI, la DPT, l'INRIA et dans les écoles des mines et des télécommunications notamment, sont essentielles.

L'introduction d'une vraie expertise dans ce domaine à la DPA est un phénomène relativement récent sauf pour l'équipement de l'administration centrale. Il convient de continuer en ce sens. L'ambition de coordonner les directions dans ce domaine doit être renforcée.

PROPOSITION N° 16

UNE DELEGATION AUX NOUVELLES TECHNIQUES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

On pourrait donc envisager de **constituer une structure projet au niveau du MEFI sous la forme d'une délégation aux techniques d'information et de communication (DTIC).** Elle serait chargée d'enrichir l'expertise et la qualification nécessaires aux directions centrales et à réseau. Cette délégation serait confiée à un professionnel de haut niveau. Sa mission prioritaire serait de rassembler l'expérience des administrations étrangères les plus en pointe et d'animer un réseau interdirectionnel, lieu d'échanges sur les projets. Elle permettrait la valorisation des initiatives développées au sein des directions.

¹² A cet égard, il convient d'examiner la question - qui ne relève pas de cette mission - de la concession en faveur d'un opérateur privé l'autorisant à diffuser par télématique des pages du journal officiel.

24. La transparence et les délais dans les interventions administratives

La création et la gestion courante des entreprises, et en particulier des PME, font l'objet depuis de nombreuses années de réflexion et de travaux importants aboutissant régulièrement à des « plans PME ».

L'exercice par l'Etat de ses fonctions régaliennes et d'accompagnement du développement met en jeu des procédures de plus en plus complexes s'accompagnant souvent de délais non maîtrisés.

Nous avons là deux champs d'investigation de nature assez différente et dans lesquels l'Etat peut clairement mieux faire et mieux agir. Les entreprises sont en effet de plus en plus sensibles à la qualité des prestations et à l'accueil, à la simplicité des dispositifs et au respect des délais. Elles sont elles-mêmes soumises à des contraintes de la part de leurs propres clients - y compris de la part de l'administration - et ne comprennent pas pourquoi certains interlocuteurs publics peuvent prétendre échapper à ce type de relation et s'affranchir de toute obligation extérieure et de tout impératif d'efficacité.

ENCADRE N° 13

L'ACCÈS A L'INFORMATION DANS L'ADMINISTRATION ANGLAISE

L'administration anglaise s'est engagée à répondre à toute demande d'information dans un délai de 20 jours. Cet accès à l'information est gratuit tant que la demande n'est pas trop spécifique et n'entraîne pas un temps de travail excessif, au-delà, la prestation est facturée. Cet engagement est formalisé dans un code de bonne pratique qui détaille cette disposition dans ses modalités pratiques.

Des progrès significatifs ont déjà été accomplis par l'administration, en particulier à l'égard des particuliers ; il faut amplifier et approfondir le mouvement en centrant l'effort sur les entreprises¹³. Peut-on alors imaginer une certaine forme d'évolution pour l'administration publique qui est considérée maintenant comme un fournisseur de services de plus en plus personnalisés ? Bien entendu, cette réflexion doit intégrer l'aspiration légitime des personnels à un travail comportant davantage de responsabilité et d'initiatives.

La demande non satisfaite des entreprises et des organismes professionnels porte notamment sur l'amélioration de la transparence sur les services rendus par les pouvoirs publics, avec un accent particulier en ce qui concerne **la maîtrise et la réduction des délais, la fourniture de mêmes informations à plusieurs administrations et l'interrogation sur leur réelle utilité**. La recherche systématique du petit nombre de fraudeurs ne doit pas conduire à des procédures coûteuses, de part et d'autre.

Deux pistes méritent donc d'être approfondies. Il s'agit d'une part de l'animation sur le terrain et d'autre part de l'exercice par l'Etat de son activité régaliennes.

¹³ 37 mesures de simplification ont été annoncées en décembre 1997. Elles sont destinées à alléger et à simplifier de façon significative la charge administrative qui pèse sur les entreprises.

D'une manière générale, pour une qualité donnée du service public, le ministère doit pouvoir s'engager vis-à-vis des entreprises sur des procédures transparentes, aussi simples que possible, et des délais affichés.

ENCADRE N° 14

LA REFORME DE L'ADMINISTRATION FEDERALE DES ETATS-UNIS

A son arrivée au pouvoir en 1993, le Président CLINTON a souhaité entreprendre une vaste réforme de l'administration. Il s'agissait de « **réinventer l'administration** ». A rapidement été mis sur pied un groupe de travail composé de plus de 200 fonctionnaires et dont les rapports sont publiés sous le titre générique de « *National Performance Review* » (NPR). L'idée de la NPR est de s'inspirer le plus possible des méthodes et des pratiques qui ont fait leurs preuves dans le secteur privé. En d'autres termes, il s'agit de faire une administration à l'image de ce dernier (« *businesslike government* »), notamment en accordant plus d'attention à l'usager et en laissant davantage d'initiative aux échelons subalternes. Les ministères et agences ont été invités à limiter leur « bureaucratie » d'autant plus que dans le même temps un effort de réduction du déficit fédéral était entrepris : **les effectifs civils de l'administration fédérale ont ainsi été réduits de plus de 300 000 entre 1993 et 1997, soit environ 14 %**, grâce à des mécanismes d'incitation au départ qui ont été mis en place. Cette réduction s'est faite pratiquement à missions de l'Etat fédéral inchangées. Il n'y a pas eu de « privatisations à l'anglaise ». **De même, le recours aux technologies de l'information est censé améliorer l'accès à l'administration.** Il est ainsi possible de remplir sa déclaration d'impôts sur internet.

En outre, dans l'esprit de la NPR et en conformité avec la loi « *Government performance and results* » de 1993, les ministères et agences sont tenus de présenter tous les ans un plan stratégique pluriannuel. Ce plan détaille les objectifs qu'ils se fixent, ainsi que les moyens pour les atteindre.

En ce qui concerne les relations Etat-entreprises, et notamment la performance dans les services rendus, en particulier en terme de délai, **la NPR met l'accent sur le service rendu à l'usager en général, qu'il s'agisse d'un particulier ou d'une entreprise**. Des enquêtes sont ainsi menées de façon régulière afin de mesurer le niveau de satisfaction des usagers et son évolution dans le temps et de la comparer aux standards fixés par la NPR. **Dans le même ordre d'idée, la NPR cherche à réduire les délais dans la fourniture des prestations, qu'il s'agisse d'une réponse de l'administration fiscale ou du délai d'acheminement du courrier.** La NPR a diffusé un document « *Putting customers first* » qui donne de nombreux exemples des efforts entrepris dans ce domaine.

D'après une note de l'agence financière de Washington

Le rapprochement des deux pôles économie et finances et industrie et la mise en place d'un contrôle financier déconcentré doivent permettre de progresser. En caricaturant les comportements, les positions qui existent au sein l'administration sur l'aide à l'industrie sont trop souvent différentes. Il faut clarifier les règles du jeu afin de ne pas constater des instructions discordantes parmi les différentes directions concernées dans l'examen des dossiers. Cet examen doit plutôt être conjoint, faire jouer de manière complémentaire les compétences et être déconcentré autant que possible. Toutefois, cette déconcentration ne doit pas se traduire par des prises de position différentes entre régions pour des dossiers identiques ce qui implique des instructions claires, des évaluations régulières et des contrôles a posteriori. Par ailleurs le ministère et ses services doivent pouvoir s'engager ouvertement sur des délais.

S'agissant du volet régional, question qui est plus longuement traitée par ailleurs dans le rapport, le comportement de l'Etat en la matière est tout aussi essentiel. A titre d'illustration, l'expérimentation d'un guichet unique¹⁴ douanier au Havre mérite d'être souligné. Ce dispositif a permis d'accélérer et de simplifier considérablement les formalités grâce à une délégation de pouvoir de la part des ministères techniques compétents.

ENCADRE N° 15

DEUX INITIATIVES DE LA DOUANE

1. La douane s'engage sur des délais maîtrisés d'intervention.

La douane doit concilier ses obligations de contrôle et la nécessité économique de libérer rapidement les marchandises et les moyens de transport, en optimisant l'espace de temps qui précède l'arrivée des marchandises et, après celle-ci, en s'imposant un délai limite d'intervention. Ainsi, la douane s'engage contractuellement sur des délais d'intervention en fixant ceux-ci dans les conventions signées par les opérateurs et les receveurs des douanes.

Dans le cadre de la *procédure de dédouanement à domicile*, à l'importation, la douane s'impose un délai d'intervention qui prend en considération le temps minimum nécessaire pour contrôler les documents qui lui sont remis et le temps de déplacement. Au-delà du délai inscrit dans la convention (généralement compris entre 30 minutes et une heure), l'opérateur peut disposer librement de la marchandise. A l'exportation, sauf quelques cas, la libération des marchandises est immédiate, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7.

Dans le cadre de la nouvelle *procédure de déclaration simplifiée*, les différents circuits de contrôle affectés aux déclarations en douane préalablement sélectionnées - situation perçue par l'opérateur comme la plus coûteuse en temps- peuvent faire l'objet d'aménagements particuliers repris dans la convention. Ceux-ci permettent à l'opérateur de disposer de ses marchandises à l'issue d'un délai que la douane s'impose pour procéder au contrôle physique de la marchandise.

2. La douane a participé à la redynamisation du port du Havre.

Afin de renforcer la compétitivité des ports français, la douane et le ministère chargé des ports ont élaboré en 1995 un programme d'action. Il vise à favoriser l'implantation dans les ports français, de services logistiques, industriels et commerciaux, accélérer la fluidité du passage portuaire et placer les enceintes portuaires dans des conditions optimales de concurrence. Il est, pour l'essentiel, mis en oeuvre.

Au Havre, ces mesures s'articulent autour de trois axes principaux : le développement d'un service de proximité chargé de conseiller les opérateurs du commerce international et de délivrer les documents indispensables aux formalités douanières, la mise en place d'un réseau informatique d'échanges de données de type intranet et la participation active à des actions de communication en France et à l'étranger. La mise en réseau des systèmes informatiques portuaires et douaniers a permis de constituer une zone franche « virtuelle » sans limites physiques matérialisées et qui présente de nombreux avantages par rapport aux zones franches douanières traditionnelles notamment l'accélération de la circulation des informations et des marchandises, tout en assurant une meilleure intégration des procédures et des régimes douaniers dans la logistique.

Cette offre douanière a permis non seulement de reconquérir des opérations de dédouanement mais également de fidéliser un grand nombre d'opérateurs. Au total, à ce jour, l'action de la douane au Havre trouve sa récompense dans l'augmentation de 17,6 % du trafic conteneurisé du port en 1997.

D'après une note de la douane

¹⁴ Pour toute une série de procédures très spécifiques, le concept de guichet unique a tout à fait sa place.

La méthodologie retenue pourrait être construite autour des grandes lignes suivantes :

- toute procédure doit régulièrement donner lieu à (i) un examen des délais de traitement et notamment des différents types de délai qui la composent : délai réglementaire ou impératif et ne pouvant être réduit, délai maximum pouvant être réduit, délai incombant à un autre intervenant,... **(ii) la définition des voies et moyens pour les réduire ;**

-afin de favoriser la transparence, avant l'engagement de toute procédure administrative, **l'entreprise doit pouvoir être renseignée** - par écrit si elle le souhaite - **sur le délai raisonnablement envisageable pour un traitement de son affaire** et elle doit pouvoir être informée à tout moment de l'état d'avancement de son dossier;

- dans un souci d'efficacité, lorsque plusieurs services sont concernés par un dossier, les procédures sont revues afin de **favoriser un examen en parallèle par les différents services** au lieu d'un examen où chaque dossier passe successivement entre les mains de chaque service. Cela doit notamment être la règle en ce qui concerne les dossiers d'aide pour lesquels la trésorerie générale doit donner le plus en amont possible son avis au titre du contrôle financier déconcentré ;

- les dossiers d'entreprises traités en région ne doivent plus remonter - en règle générale- à Paris. Cette orientation est de nature à mieux responsabiliser les services déconcentrés et à réduire les délais de traitement. Toutefois, les décisions doivent être contrôlées a posteriori, et, autant que possible, demeurer homogènes entre régions ;

- plus fondamentalement, le comportement des agents doit évoluer et passer de la pratique du gestionnaire de lignes d'aides différencierées selon les types d'action à la capacité **d'orienter le demandeur vers les outils existants** (crédits, capital-risque, aide, cautionnement,...) pour répondre à ses besoins bien évalués.

PROPOSITION N° 17

VERS UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE ET UN MEILLEUR RESPECT DES DELAIS

DANS LES INTERVENTIONS ADMINISTRATIVES

Deux sujets méritent plus particulièrement d'être examinés : les aides aux entreprises et les procédures d'autorisation au titre des activités régaliennes.

A titre de première étape, dans une région « pilote », le trésorier-payeur général et le DRIRE sont chargés d'établir un bilan et de soumettre au ministre des propositions d'amélioration.

25. Une nouvelle approche de l'exercice du contrôle

De nombreuses directions du ministère exercent des fonctions de contrôle à l'égard des entreprises. Les modalités d'exercice de ces activités sont d'une grande diversité et varient beaucoup d'une direction à l'autre.

ENCADRE N° 16

L'ASSURANCE QUALITE DANS LES ENTREPRISES ET LES ADMINISTRATIONS

De plus en plus d'entreprises s'engagent dans une démarche d'assurance qualité. Cela leur permet de conforter la confiance de leurs clients en leur assurant d'un niveau de qualité, du produit ou du service rendu, minimum grâce à une organisation et à des méthodes de travail validées par des organismes d'audits indépendants par référence à la norme internationale ISO 9000. Aujourd'hui, près de 8000 entreprises françaises détiennent un tel certificat ISO 9000. Elles couvrent tous les secteurs d'activité, y compris les services, en particulier les banques et les assurances. Afin d'encourager les entreprises dans cette voie, tous les ans est décerné un « prix français de la qualité ». Pour la première fois en 1997, à côté des cinq entreprises lauréates figure un service de l'Etat dans une catégorie nouvellement créée « administrations publiques » et destinée à valoriser les expériences réussies et à encourager les administrations à engager des démarches qualité.

De plus en plus d'administrations et de collectivités locales font maintenant certifier ISO 9000 certains de leurs services, en particulier les services en contact avec le public. On compte à ce jour une vingtaine d'entités certifiées.

ENCADRE N° 17

L'OUVERTURE INTERNATIONALE DE LA DSIN

La direction de la sûreté des installations nucléaires (DSIN) s'attache depuis longtemps à développer ses relations avec ses homologues étrangers pour (i) améliorer sa connaissance de leur mode de fonctionnement et en tirer des leçons pour son propre fonctionnement, (ii) renforcer son expertise technique, (iii) mieux prendre en considération les enjeux frontaliers et les préoccupations des populations concernées, et (iv) et réaliser des évaluations conjointes de sûreté en particulier pour le réacteur franco-allemand EPR.

Au-delà des multiples rencontres qui ont très régulièrement lieu depuis de nombreuses années, au début de 1996, la DSIN a décidé de mettre en place une politique ambitieuse d'échanges croisés de cadres avec ses homologues étrangers, les DRIRE et les homologues étrangers des DRIRE. Il est prévu que chaque échange dure environ trois ans. Il est clairement affiché qu'il ne s'agit pas de stages : un allemand ou un américain venant à la DSIN se verra confier, après une période d'adaptation minimale, des responsabilités comparables à celles de ses collègues français, et réciproquement. Une telle pratique modifiera profondément sur le long terme les méthodes de travail de la DSIN et contribuera à accroître sensiblement son efficacité.

A ce jour, trois inspecteurs français, dont un de DRIRE, ont déjà pris des responsabilités auprès d'autorités étrangères, respectivement en Allemagne, au Canada et aux Etats-Unis. Deux autres devraient partir l'été prochain. Une grande partie des ingénieurs concernés de la DSIN et des DRIRE souhaitent profiter de cette expérience.

D'après une note de la DSIN

Une réflexion sur leurs évolutions possibles serait utile, elle s'appuierait sur la recherche de relations fondées sur (i) une plus forte responsabilisation des acteurs, (ii) une meilleure association de ceux-ci à la mise au point des normes et (iii) l'élaboration de règles de bonne pratique comme il en existe dans les entreprises à travers l'assurance qualité.

Même si chaque activité conserve sa spécificité, il n'en demeure pas moins que le type de questions qu'il faut se poser comporte des points communs, en particulier dans un contexte où la réglementation ne cesse de croître sous l'impulsion communautaire et où la préoccupation environnementale est toujours plus vive. En premier lieu, il faut régulièrement se poser la question sur le contenu concret des tâches ainsi que sur les procédures suivies.

PROPOSITION N° 18

POUR DE NOUVELLES FORMES DE CONTROLES TECHNIQUES

Pour les activités de contrôle nécessitant une forte expertise technique, une mission pourrait être confiée à une « structure projet» regroupant l'ensemble des directions concernées (DARPMI, DRIRE, DGCCRF, DGDDI). Cette structure aurait pour tâche **(i) d'analyser l'exercice actuel des fonctions régaliennes dans leur domaine respectif de responsabilité, (ii) d'examiner les formes et méthodes de contrôle dans les pays étrangers et (iii) de proposer des modalités renouvelées d'exercice de celui-ci.**

Le groupe pourrait également se pencher sur la question de la mobilité des personnels entre directions « régaliennes » et des enrichissements mutuels qu'elles peuvent en tirer. La question de la responsabilisation accrue des agents - qui peut maintenant être mise en jeu au pénal - doit également être clairement posée et recevoir une réponse globale. Le groupe devra veiller à articuler ses propositions dans un souci d'un service qui soit à la fois plus transparent et plus professionnel vis-à-vis des entreprises et des particuliers, et plus valorisant pour les agents.

Cette analyse des différentes modalités possibles de l'exercice du contrôle ne couvre que les conditions d'application d'une réglementation prise comme une donnée. **En fait, le foisonnement de « l'arsenal réglementaire » pose de manière aiguë la question: comment est élaborée la réglementation ? Quels sont les expertises techniques et les évaluations économiques qui en constituent les fondements ?**

Nous abordons ainsi le domaine de l'évaluation et de la gestion des risques, domaine où nous devons améliorer notre capacité d'expertise nationale.

26. La réforme de la pratique budgétaire au sein du MEFI

26.1 Directions du ministère et direction du budget

Paradoxalement, la réforme de la procédure budgétaire mise en application depuis deux ans semble avoir davantage concerné les ministères dépensiers que les directions et services de l'ancien ministère de l'économie et des finances. Toutes les personnes que nous avons rencontrées sont unanimes: l'exercice du pouvoir budgétaire au sein du ministère est source de rigidités qu'il convient d'analyser de près. Ne pas y porter remède risquerait de porter atteinte au crédit du MEFI qui pourrait apparaître comme n'appliquant pas à lui-même les préceptes qu'il préconise pour les autres départements ministériels.

La constitution d'un grand MEFI est une chance pour modifier ces pratiques. Il faut rompre avec la tradition d'autonomie quasi-totale de chaque direction et faire en sorte que le ministre soit concerné dès le début de la procédure par le travail budgétaire, comme c'est le cas ailleurs. C'est en tout début d'année civile que chaque direction pourrait travailler, en liaison avec la DPA et le budget. Cela appelle un effort de transparence de la part des directions et la définition de réformes de structure, seules propres à générer des économies « intelligentes » que les directeurs sont au premier chef aptes à définir en gardant à l'esprit une juste évaluation de la relation entre les missions et les coûts.

26.2. Le pôle industrie : questions spécifiques

Plusieurs difficultés chroniques affectent le fonctionnement budgétaire de l'ancien ministère : en particulier la question de l'adéquation des effectifs réels aux effectifs théoriques et la question spécifique des crédits mobilisés par les activités minières en récession.

Par ailleurs, l'association des services de l'industrie à la préparation des mesures de fiscalité industrielle et énergétique doit améliorer significativement l'analyse et la prise de décision.

CHAPITRE IV : REMARQUES SUR LES STRUCTURES ET LE FONCTIONNEMENT DU MEF

CHAPITRE IV : REMARQUES SUR LES STRUCTURES ET LE FONCTIONNEMENT DU MEFI

1. Structures

Notre mission n'a pas pour objet de privilégier l'analyse des organigrammes; la lettre de mission indique simplement : « Le cas échéant, vous ne nous interdirez pas de proposer des modifications de l'organisation des administrations qui apparaîtraient nécessaires. »

Dans cet esprit, nous faisons part des éléments d'appréciation que nous avons pu rassembler.

11. Les directions du pôle industrie

Pour les directions qui relèvent de l'industrie, différents schémas d'organisation ont été appliqués dans le passé ou étudiés plus récemment. Le dernier en date prévoyait la transformation de la DGSI en une direction générale du développement des entreprises, au sein de laquelle une direction de l'action régionale, de la sécurité et de la qualité assurait l'interface avec le ministère de l'environnement.

Nous pensons que l'organisation actuelle répond à trois impératifs :

(i) reconnaissance de la spécificité des problèmes de **l'énergie**. Si des évolutions sont nécessaires, elles sont internes à la DGEMP. La réorganisation interne étudiée par la DGEMP nous paraît bien prendre en considération l'évolution de ses missions en séparant les fonctions de tutelle sectorielle des missions liées à la mise en œuvre des directives communautaires ;

(ii) nécessité d'une **grande direction industrielle**, point d'appui du ministre pour la définition et la mise en œuvre de la politique de l'Etat à l'égard des entreprises industrielles¹⁵.

Un des enjeux importants concerne l'impact sur notre industrie et plus généralement sur notre économie des techniques de l'information et de la communication. Ceci conduit à recommander l'intégration des activités relatives à la poste et aux télécommunications au sein de cette grande direction. On doit remarquer qu'en ce qui concerne les télécommunications, l'ART a repris une part importante des responsabilités qui relevaient de l'administration et que les aspects industriels liés à l'impact des mesures de régulation des télécommunications sont surtout traités par la DGSI (SERICS). Aujourd'hui, s'agissant de La Poste, une responsabilité forte des pouvoirs publics est de mener à bien une évolution qui permettra à cette entreprise d'affronter dans de bonnes conditions la libéralisation des marchés postaux en 2003 ; l'organisation de l'administration doit être définie en fonction de cet objectif;

¹⁵ La présence du SESSI au sein de cette direction présente l'avantage d'une plus grande réactivité et d'une meilleure adéquation de ses travaux aux besoins du ministère. Ce modèle d'insertion est d'ailleurs conforme à l'esprit et à la pratique du système statistique français, largement décentralisé.

(iii) maintien de la fonction « secrétariat général des DRIRE» au sein d'une direction chargée de l'action régionale, de la sécurité industrielle et de la petite et moyenne industrie (DARPMI), apte à entretenir des relations confiantes entre les différents pôles du MEFI ainsi qu'avec les autres ministères donneurs d'ordre des DRIRE, et tout particulièrement le ministère chargé de l'environnement. Une clarification demeure nécessaire quant aux domaines d'activités de la DARPMI et de la DGSI.

ENCADRE N° 18

LES DRIRE

Les missions et l'organisation des DRIRE ont beaucoup évolué. L'équilibre aujourd'hui atteint est jugé satisfaisant par les partenaires concernés : entreprises, collectivités locales et autres ministères pour lesquels les DRIRE travaillent (recherche, transport mais surtout environnement). Cet équilibre repose en particulier sur l'observation qu'une entreprise est d'autant plus apte à respecter l'environnement qu'elle est performante; inversement, notre société, dans sa majorité, rejette désormais l'idée qu'une entreprise puisse fonder sa compétitivité sur la détérioration de son environnement.

La mise à disposition des compétences techniques des DRIRE au service de plusieurs départements ministériels est source d'économies d'échelle et de synergies pour l'administration ; pour les cadres, en résultent des carrières diversifiées et attractives; pour les entreprises enfin, l'Etat en ces domaines n'est représenté que par un nombre limité d'interlocuteurs.

Les DRIRE peuvent ainsi appréhender conjointement les performances économiques et les performances environnementales des entreprises. L'unité des DRIRE constitue donc non seulement une richesse à préserver mais aussi un modèle cohérent que certains acteurs, notamment les préfets, considèrent comme satisfaisant. L'OCDE vient de porter un jugement favorable sur l'organisation de l'Etat dans le domaine de l'environnement industriel à l'occasion de sa revue thématique en 1996¹⁶.

Pour préserver cette spécificité et ce métier des DRIRE, il ne faudrait pas donner aux autres ministères concernés l'impression que dans la nouvelle configuration, ils pourraient être dépossédés de leurs prérogatives. Il faut donc maintenir en toute hypothèse une structure bien identifiée de rattachement national des DRIRE qui bénéficie d'une légitimité suffisante auprès des ministères concernés, et en premier lieu le ministère de l'environnement.

12. Le domaine des PME, du commerce et de l'artisanat

L'administration centrale de ce pôle dispose de moyens limités. Elle est conduite à s'appuyer sur d'autres administrations pour ses interventions sur le terrain: DARPMI, DGCCRF. Les délégations régionales au commerce et à l'artisanat (DRCA) vivent leur rattachement aux SGAR comme une situation transitoire.

Nous n'avons pas étudié en détail quelles pourraient être les bases d'une organisation mieux structurée, nous mentionnerons donc simplement quelques pistes qui ont été évoquées devant nous :

¹⁶ Dans son récent « examen des performances environnementales de la France », l'OCDE a souligné que « la gestion intégrée de la pollution (air, eau, déchets, risques) des 67 000 établissements classés soumis à autorisation - et la pression croissante exercée par l'inspection de ces établissements pour que les objectifs d'environnement soient atteints par les industriels - ont été efficaces. »

- en centrale :

- création d'une direction du commerce intérieur, de l'artisanat et des services (par fusion des structures) disposant d'une capacité d'expertise suffisante ;
- rattachement éventuel à cette direction de la sous-direction des chambres de commerce et de l'industrie de la DARPMI, ce que suppose au préalable la définition de la stratégie de la politique que l'Etat entend suivre à l'égard des réseaux consulaires¹⁷ ;
- clarification du domaine de compétence du pôle PME, commerce et artisanat, qui se verrait explicitement attribuer le secteur des « services aux ménages». Parallèlement, l'industrie, au-delà de la tutelle d'activités industrielles, couvrirait plus spécifiquement le secteur des services aux entreprises industrielles.

- en région, les DRCA pourraient être clairement rattachées au MEFI et réunies à un service déconcentré du ministère, les DRCCRF ayant notre préférence, car ces dernières assurent déjà le relais en région de la direction du commerce intérieur.

L'étude de certains projets de réorganisation pourrait utilement bénéficier de l'expertise de l'inspection générale de l'industrie et du commerce qui connaît tout particulièrement ce secteur d'activité.

13. Intégration des fonctions d'administration générale

Les pôles finances et industrie disposent l'un et l'autre de services logistiques chargés d'assister les directions. Aux finances, certaines directions (CP, DGI,...) disposent en interne de moyens importants dans les domaines de l'immobilier, de la communication, de l'action sociale, de la gestion du personnel,... A l'industrie, la DGAF exerce une fonction commune de gestion et de négociation budgétaire, fonction qui, aux finances, est exercée par chaque direction avec l'appui de la DPA.

Malgré ces différences, on voit clairement que le rapprochement des services communs constituerait un élément fort de la synergie finances-industrie. De surcroît, il est fort possible que ces services communs gagneraient en efficacité et en compétences s'ils étaient, pour certains, fusionnés.

¹⁷ Les chambres de commerce et d'industrie ont pour vocation de soutenir les entreprises dans leur phase de développement et de contribuer au développement local. A ce titre, elles constituent des acteurs majeurs de différents réseaux. Elles sont par ailleurs, comme de nombreux autres établissements publics, financés par l'impôt au-delà des redevances qu'elles perçoivent et des prestations qu'elles facturent. L'Etat est donc tout à fait légitime pour établir avec ces dernières des relations particulières. Nous n'avons pas à porter de jugement sur leur activité ou sur leur performance mais, la nouvelle configuration du ministère doit naturellement amener la question d'une meilleure articulation de leurs actions avec celles de l'Etat et en particulier celles du département. Dans cet esprit, une forme de relation plus contractuelle, au niveau régional, gagnerait en efficacité et en lisibilité de part et d'autre. Elle permettrait d'inscrire dans la durée une réflexion sur l'allocation des moyens des chambres au service des politiques nationales et régionales et de mieux définir les actions des chambres qui relèvent du service public et auxquelles la ressource fiscale peut être naturellement affectée. Une telle orientation ne peut qu'améliorer l'efficacité conjointe de l'Etat et des chambres au service des entreprises et mieux mobiliser et valoriser les ressources et compétences des chambres.

13.1. La communication

La direction de la communication et la délégation à la communication exercent strictement les mêmes métiers. Cependant, la DICOM aux finances est également tournée vers la communication interne et externe tandis qu'à l'industrie, la communication externe prime. Par ailleurs, aux finances chaque direction assure une part importante de sa communication. Cette particularité ne paraissant pas transposable à l'industrie (taille des directions) et pas nécessairement propice à une communication cohérente au sein du MEFI, il paraît justifié d'engager un processus de fusion des deux services de communication. Cette fusion devra préserver le savoir-faire de l'industrie dans le domaine de la communication de crise (sécurité nucléaire et industrielle notamment), domaine peu connu aux finances sauf à la douane, ainsi que dans la communication vers les entreprises.

13.2. Les affaires juridiques

Dans le domaine juridique, la création, annoncée par le ministre, d'une direction des affaires juridiques mettra à la disposition du MEFI un service étoffé et puissant. Cette nouvelle direction héritera en particulier des fonctions interministérielles de l'AJT. La même évolution pourrait avoir lieu pour ce qui concerne la CCM. Dans ce contexte, le regroupement du service juridique de l'industrie et de cette direction, en conservant dans les autres directions une compétence minimale, constitue la meilleure hypothèse de travail.

13.3. L'administration générale

Le pôle industrie dispose d'une direction générale de l'administration et des finances chargée de la gestion du personnel (conjointement avec la DARPMI pour ce qui la concerne), de l'action sociale, de l'informatique, de l'immobilier et de la gestion budgétaire. La direction du personnel et de l'administration aux finances exerce les mêmes fonctions ; elle n'intervient toutefois que plus indirectement dans la procédure budgétaire. Un rapprochement peut être envisagé, en examinant les domaines d'excellence de chacune des directions.

Ainsi, la sous-direction immobilière de la DPA, chargée de conduire la politique immobilière pour l'ensemble du ministère et d'assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations importantes, paraît en mesure d'assurer les opérations immobilières importantes de l'industrie. Les opérations plus légères seraient de la responsabilité des directions à réseau, en l'occurrence la DARPMI, comme c'est le cas aux finances.

De même, les services d'action sociale du ministère des finances pourraient prendre en charge l'action sociale à l'industrie qui constitue un domaine très actif aux finances, encore plus depuis les mouvements sociaux de 1989. Il faut donc envisager la mise en commun des services dépendant de la DPA et de la DGAF avant d'espérer rapprocher globalement les prestations. Toutefois, l'harmonisation est possible à court terme pour la restauration, les colonies de vacances et les services d'assistance sociale.

A terme, une fusion complète des directions d'administration doit être réalisée, sous réserve que soit préservée une gestion courante spécifique des personnels techniques de l'industrie ainsi que pratiqué dans la plupart des directions finances.

13.4. Haut fonctionnaire de défense

Les deux services ont clairement vocation à être fusionnés sous l'autorité d'un haut fonctionnaire de défense unique. La composition des équipes devra être reconstruite avec soin.

PROPOSITION N° 19

CREATION DE SERVICES COMMUNS A L'ENSEMBLE DU M E F I

Ces rapprochements sont possibles à court terme. La plupart des chefs d'unités concernés ont déjà abordé la question avec leurs homologues.

Dans ce contexte, la fixation d'un objectif par le ministre, relayé par des discussions bilatérales entre services communs, devrait permettre d'avancer rapidement.

2. Fonctionnement

21. Aspects budgétaires

Jusqu'à présent, le pôle industrie a été traité comme un ministère « dépensier » parmi d'autres. On peut envisager de l'intégrer véritablement dans la démarche budgétaire du ministère des finances notamment par les actions suivantes :

- créer un bleu unique « services financiers et industrie ». Ce bleu retracerait l'ensemble des crédits des services communs et les moyens d'intervention ;

- regrouper des chapitres d'intervention. Certaines interventions de l'industrie recourent celles des finances et du trésor en particulier. Dans un but de plus grande souplesse mais aussi de plus grande collaboration entre les services, des regroupements mériteraient d'être envisagés, après concertation entre les services intéressés ;

- intégrer le contrôle financier de l'industrie dans le service de contrôle de la dépense engagée du ministère des finances dans le cadre du nécessaire rapprochement de services communs ;

- confier aux « directeurs dépensiers » de l'industrie la conduite de leurs négociations budgétaires avec le directeur du budget en liaison, en tant que de besoin, avec la direction d'administration générale. L'exercice était jusqu'à présent essentiellement assuré par la seule DGAF puis réglé à un niveau ministériel.

22. Mesures immédiatement applicables

De nombreux aspects relatifs à la vie quotidienne des agents ainsi qu'à leur environnement de travail peuvent donner lieu à des décisions de nature à favoriser le décloisonnement entre les pôles économie et finances d'une part et industrie de l'autre.

22.1. Rendre accessible le site de Bercy à l'ensemble des agents d'administration centrale

A court terme, il est possible de **doter l'ensemble des agents parisiens de l'industrie d'une nouvelle carte leur donnant accès aux bâtiments de Bercy¹⁸**. S'agissant des agents des services déconcentrés de l'industrie, ils pourraient bénéficier des mêmes modalités d'accès à Bercy que les agents des services déconcentrés des finances, c'est-à-dire d'une procédure allégée. Il doit en être globalement de même pour l'accès aux services de restauration.

22.2. Elargir l'accès aux concours internes aux agents des deux pôles

Un **élargissement des concours internes à l'ensemble des agents des deux pôles** ne peut avoir qu'un effet intégrateur très favorable. Il semble, en première analyse, que cette ouverture puisse être facilement mise en oeuvre. Il faut toutefois s'en assurer en recueillant l'avis formel du ministère de la fonction publique. Cette orientation sera tout naturellement accompagnée de l'ouverture des centres de formation des deux pôles à l'ensemble des agents.

22.3. Interconnecter les réseaux informatiques et intranet

A ce jour, les messageries informatiques sont déjà interconnectées. Un réseau ministériel intranet doit être constitué sans tarder par rapprochement des réseaux existants aux finances et à l'industrie. Cela doit permettre de rendre accessible à l'ensemble des agents les bases documentaires des deux entités économie et industrie.

22.4. Interconnecter les réseaux téléphoniques

Les réseaux téléphoniques ont été récemment interconnectés. Tous les agents du ministère à Paris seront dorénavant accessibles par une numérotation abrégée. Il faut maintenant poursuivre le mouvement et fusionner les annuaires, papier et informatiques.

22.5. Elargir la diffusion des documents de communication interne

Les vecteurs de communication interne doivent être rapidement diffusés aux agents du pôle industrie. Il est évidemment souhaitable que le contenu prenne en considération les préoccupations de l'industrie. La question des autres supports de communication devra être posée dans le cadre des missions du service commun de communication.

PROPOSITION N° 20

DES MESURES CONCRETES ET IMMEDIATEMENT APPLICABLES EN FAVEUR DES AGENTS

L'ensemble de ces mesures, immédiatement applicables, doivent permettre à tous les agents de se sentir « chez eux » au sein du MEF. Pour leur mise en oeuvre, des instructions devraient être données sans tarder pour une action conjointe de la DPA et de la DGAF.

¹⁸ Il est à noter que certains agents industrie (chauffeurs et bureau du cabinet) disposent déjà d'une telle carte.

23. Localisation des services centraux parisiens

Le rapprochement envisagé prendrait un tour concret si une surface de bureaux pouvait être rendue disponible à proximité de Bercy. Une première analyse du marché des locaux autour de Bercy montre qu'une surface d'environ 10 000 m², au moins, pourrait être à portée dans un délai relativement proche. Plusieurs bâtiments offrent cette disponibilité sous des horizons relativement proches et variant entre 10 et 24 mois.

Afin de tirer le meilleur parti d'une telle opération, elle ne devrait pas se résumer à un simple déménagement de services de l'industrie dans ces locaux. Elle risquerait en effet de se révéler contre productive si par exemple, elle se limitait à y déménager tout ou partie de l'actuelle DGAF. Dans ce cas, « l'entropie » globale ne ferait que croître par l'augmentation de la distance purement géographique entre cette direction et les directions opérationnelles de l'industrie avec lesquelles elle est en relation.

Cette opération immobilière pourrait par contre s'inscrire dans un mouvement plus général impliquant Bercy « intra muros » avec pour objectif d'optimiser et de rationaliser le fonctionnement des services et de favoriser les synergies opérationnelles.

Un schéma s'articulant autour des axes suivants pourrait être approfondi :

- installer dans des locaux communs « hors les murs» certains services de l'administration générale ;

-installer à Bercy «intra muros» certaines directions de l'industrie par exemple la DGEMP et la DGSI qui sont les deux directions de l'industrie ayant le plus de relations avec celles du pôle économie et finances ainsi que le conseil général des mines et le conseil général des technologies de l'information.

PROPOSITION N° 21

QUESTIONS DE LOCALISATION

En termes de méthode, le ministre pourrait souhaiter qu'un **groupe de travail** réunissant notamment la DGAF et la DPA lui soumette rapidement des propositions précises sur la base de ces orientations qui sont de nature à favoriser concrètement les synergies entre les deux pôles.

CONCLUSION

CONCLUSION

Dans un monde de plus en plus ouvert à la compétition, la France ne continuera à tenir son rang que si elle demeure dans le groupe des grandes puissances industrielles. Au service de cette ambition, le principal défi pour le nouveau ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est d'améliorer l'efficacité et la qualité des services rendus aux particuliers et aux entreprises afin de renforcer la compétitivité globale du pays.

Il faut d'abord promouvoir des orientations économiques cohérentes et crédibles s'appuyant, au sein de l'union économique monétaire, sur des finances publiques saines. Il s'agit en premier de la préparation et de l'exécution du budget de l'Etat fondées sur une fiscalité moderne. Parallèlement, sont à prendre en considération les comptes sociaux de la nation qui pèsent aujourd'hui d'un poids au moins aussi lourd que ceux de l'Etat, et une attention renouvelée doit être portée aux comptes des collectivités locales. Dans l'ensemble européen et auprès des grandes organisations multilatérales, notre diplomatie économique et financière doit être présente en défendant des positions françaises soigneusement pesées.

Il faut aussi créer autour de nos entreprises - et plus généralement autour de tous les acteurs du progrès économique et social - un environnement qui encourage l'initiative et l'innovation. C'est une nouvelle alliance entre l'Etat et les entreprises qu'il s'agit de promouvoir, au service du développement économique et du dynamisme de l'emploi, le ministère continuant à jouer un rôle central dans les domaines de la protection du consommateur, de la loyauté des transactions et de la sécurité industrielle, qu'il est impossible d'aborder sans une expertise incontestable.

Le ministère doit ainsi poursuivre une adaptation en profondeur de ses méthodes de travail. Les directions d'état-major sont appelées à développer l'analyse stratégique, la confrontation et le rapprochement des points de vue, l'ouverture sur l'extérieur, mais aussi la généralisation d'un travail interdirectionnel tirant profit des expériences acquises sur le terrain. De leur côté, les directions à services déconcentrés doivent améliorer la qualité du service public et leur efficacité en travaillant davantage en réseaux et en adaptant, autant que de besoin, leur organisation et les modalités de leur collaboration. Enfin, les directions de services communs, appelées à unir leurs forces dans des structures intégrées, restent des acteurs de premier rang dans l'effort général de modernisation. Chacun de ces groupes devra s'appuyer sur les nouvelles techniques de l'information et de la communication, essentielles pour ce ministère.

Partant des missions, ce rapport a cherché à tracer des pistes vers une mobilisation et une mise en valeur des compétences et des personnes rassemblées au sein du MEFI. Ces pistes ne sont certainement pas nouvelles pour les personnels de ce ministère, largement engagés dans la modernisation. Elles ont pour ambition de créer un cadre de travail pour les échanges qui doivent se développer au sein des directions et entre directions.

ANNEXES

ANNEXE I

LETTRE DE MISSION DU MINISTRE DU 27 AOUT 1997

Ls

Paris, le 27 AOUT 1997.

Messieurs,

La constitution d'un Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie offre l'opportunité d'améliorer les méthodes de travail et l'organisation des administrations qui composent ce grand ensemble. Cette adaptation est indispensable car l'environnement dans lequel nos services évoluent change profondément et rapidement : les entreprises sont confrontées à de nouveaux défis; les citoyens manifestent de nouvelles attentes. Pour y répondre, le Ministère doit être pleinement au service du développement, de la croissance et de la solidarité.

Je vous demande de procéder à une identification des missions des administrations de ce Ministère, aussi bien dans leur rôle de conception, de mise en oeuvre et d'évaluation des politiques publiques que dans celui de prestations de services publics.

Vous rechercherez les moyens concrets de parvenir rapidement à de plus grandes synergies entre les différentes composantes du Ministère, au niveau central et dans les services déconcentrés, dans un but d'efficacité et de simplicité.

Vous formulerez des propositions relatives aux méthodes de travail au sein du Ministère. Elles pourront porter sur les processus de décisions, la gestion des ressources humaines, les conséquences de la diffusion des nouvelles technologies, le pilotage des services déconcentrés, la meilleure utilisation des moyens, les simplifications administratives, les relations avec les entreprises et le public.

Le cas échéant, vous ne vous interdirez pas de proposer des modifications de l'organisation des administrations qui apparaîtraient nécessaires.

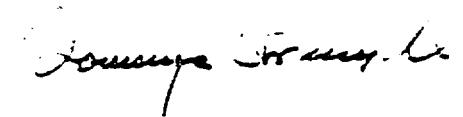
Vos propositions porteront principalement sur ce qui relève d'une démarche ministérielle ou interdirectionnelle ; le processus de modernisation de chacune des directions devant naturellement être conduit par les Directeurs.

Vos recommandations devront m'être remises dans un délai de quatre mois. A mi-parcours vous m'adresserez un rapport d'étape.

**Monsieur Pierre BOISSON
Monsieur Jean-Claude MILLERON**

Vous rencontrerez, bien entendu, chacun des Secrétaires d'Etat au début de votre mission et, vous procéderez à la plus large concertation externe et interne. Votre mission devra être conduite en étroite liaison avec les directions du Ministère et avec les autres partenaires, notamment les organisations syndicales.

Je demande aux Directeurs et aux Chefs de services autonomes de vous apporter leur plein concours. Vous pourrez bénéficier de la collaboration de l'Inspection Générale des Finances, du Conseil Général des Mines et de l'Inspection Générale de l'Industrie et du Commerce.



Dominique STRAUSS-KAHN

ANNEXE II

PERSONNES RENCONTREES

PERSONNES RENCONTREES

Ministre

Monsieur Dominique STRAUSS-KAHN
Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

Secrétaires d'Etat

Monsieur Jacques DONDoux
Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, chargé du commerce extérieur

Monsieur Christian SAUTTER
Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, chargé du budget

Madame Marylise LEBRANCHU
Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, chargé des PME, du commerce et de l'artisanat

Monsieur Christian PIERRET
Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, chargé de l'industrie

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Monsieur Pierre ACHARD
Conseiller financier, Bonn

Monsieur Michel ALIDIERES
Association des chefs de mission de contrôle et contrôleur d'Etat

Monsieur Philippe ANDRES
Directeur général de l'administration et des finances

Monsieur Louis ARBELOT
Trésorier-payeur général, Rhône-Alpes

Monsieur François AUVIGNE
Chargé de mission auprès du ministre

Monsieur Charles BARBEAU
Président du conseil de la concurrence

Monsieur André BARILARI
Inspecteur général des finances

Monsieur Georges BARTHES DE RUYTER
Président du conseil national de la comptabilité

Monsieur Eric BARTHEZ
Délégué régional au commerce et à l'artisanat du Centre

Monsieur Benoît BATTISTELLI
Directeur régional du commerce extérieur d'Ile-de-France

Monsieur Jean-Pascal BEAUFRET
Directeur général des impôts

Monsieur Dominique BEC
Chef du département des études économiques et financières de Rhône-Alpes

Monsieur Christian BEGIN
Président de l'association des chefs de mission de contrôle et contrôleur d'Etat

Monsieur Paul BENYAMINE
Chef du corps de l'inspection générale de l'industrie

Monsieur Thierry BERT
Chef du service de l'inspection générale des finances

Monsieur Christophe BLANCHARD-DIGNAC
Directeur du budget

Monsieur Hervé BONNAZ
Attaché financier, Bonn

Monsieur Jean BONTOUX
Haut fonctionnaire de défense

Monsieur Jean-François BOSSUAT
Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de Rhône-Alpes

Monsieur Jean-Christophe BOUTONNET
Direction générale de l'administration et des finances

Monsieur Jean CADET
Secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne

Monsieur Marc CAFFET
Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de Rhône-Alpes

Monsieur Romain CAILLETON
Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de Rhône-Alpes

Monsieur Jérôme CALVET
Sous-directeur, direction du trésor

Monsieur Philippe CATTIAUX
Directeur du commerce intérieur

Monsieur Jean-Paul CHAGROT
Directeur interrégional de la douane, Lyon

Monsieur Paul CHAMPSAUR
Directeur général de l'INSEE

Monsieur Jean-Louis CHAUSSADE
Trésorier-payeur général, Provence-Alpes-Côte d'Azur

Monsieur Jean CHOUESSAT
Inspecteur général des finances

Monsieur Pascal CLEMENT
Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de Basse-Normandie

Monsieur Michel COLIN
Chargé de mission auprès du ministre et directeur de cabinet du secrétaire d'Etat chargé de l'industrie

Monsieur Pierre CORTESSE
Vice-président du conseil de la concurrence

Monsieur Pierre-Yves COSSE
Président de l'association pour le développement des échanges en technologie économique et financière

Monsieur Jean-Philippe COTIS
Directeur de la prévision

Monsieur Maurice COTTE
Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de Nord-Pas-de-Calais

Monsieur Gilles DABEZIES
Directeur régional du commerce extérieur de Midi-Pyrénées

Monsieur Denis DAHAN
Sous-directeur, direction du personnel et de l'administration

Monsieur Gustave DEFRENCE
Ingénieur général des mines

Monsieur Christian DESMOULINS
Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de Midi-Pyrénées et secrétaire de la conférence des directeurs régionaux de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

Monsieur Guy DESPLANQUES
Directeur régional de l'INSEE de Rhône-Alpes

Monsieur Jean-Pierre DUBOIS
conseiller commercial, Bonn

Monsieur Pierre-Mathieu DUHAMEL
Directeur général des douanes et des droits indirects

Monsieur Jacques DUMOLARD
Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement d'Auvergne

Monsieur Jean-Jacques DUMONT
Directeur de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie

Monsieur Yves DUPONT DE DINECHIN
Haut fonctionnaire de défense

Monsieur Stéphane DUPRE LA TOUR
Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement du Nord-Pas-de-Calais

Madame Jacqueline ESCARD
Chef de service, direction du personnel et de l'administration

Monsieur Patrice FORGET
Chef du service de la législation fiscale

Monsieur Jean-Jacques FRANCOIS
Chef de la mission comptabilité patrimoniale

Monsieur Alain FROSSARD
Directeur régional du commerce extérieur de Rhône-Alpes

Monsieur Jérôme GALLOT
Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

Monsieur Bernard GANIVENC
Chef de la mission d'expertise économique et financière de Rhône-Alpes

Monsieur Philippe GARDERE
Directeur du centre français du commerce extérieur

Monsieur Pierre GISSEROT
Inspecteur général des finances

Monsieur Michel GONNET
Directeur de la comptabilité publique

Monsieur Rodolphe GREIF
Vice-président du conseil général des mines

Monsieur Philippe GROS
Chef des services de l'expansion économique, Bonn

Monsieur Patrick de GUERRE
Directeur des postes et télécommunications

Monsieur François HAREL
Délégué régional au commerce et à l'artisanat d'Aquitaine

Madame Nathalie HOMOBONO
Direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie

Monsieur Jean-Michel HUBERT
Président de l'autorité de régulation des télécommunications

Monsieur JEANNENEY
Directeur général de l'autorité de régulation des télécommunications

Monsieur Frédéric JENNY
Vice-président du conseil de la concurrence

Monsieur Guy JUBERTIE
Direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement du Limousin

Monsieur André-Claude LACOSTE
Directeur de la sûreté des installations nucléaires

Monsieur Michel LAFFITTE
Chargé de mission auprès du chef du service des participations et des financements, direction du trésor

Monsieur Jacques de LAJUGIE
Directeur des relations économiques extérieures

Monsieur Daniel LALLIER
Inspecteur général des finances

Monsieur Didier LANSIAUX
Direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie

Monsieur Frédéric LAVENIR
Directeur-adjoint du cabinet du ministre

Monsieur Michel LE CLAINCHE
Conseiller technique du ministre

Madame Anne LE LORJER
Chef du service des participations et des financements, direction du trésor

Monsieur Olivier LEFRANC
Chef de la mission de contrôle économique et financier d'électricité et de gaz de France

Monsieur Michel LEHALLE
Sous-directeur, direction du personnel et de l'administration

Monsieur François LEHMANN
Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de Rhône-Alpes

Monsieur Jean LEMIERRE
Directeur du trésor

Monsieur Jean-Luc LEPINE
Inspecteur général des finances

Monsieur Pierre LESTRADE
Vice-président du conseil général des technologies de l'information

Madame Marianne LEVY-ROSENWALD
Chef du service juridique et agent judiciaire du trésor

Monsieur Didier LOMBARD
Directeur général des stratégies industrielles

Monsieur Claude MANDIL
Directeur général de l'énergie et des matières premières

Monsieur MERLIN
Conseil général des technologies de l'information

Monsieur André-Laurent MICHELSON
Directeur

Monsieur Denis MORIN
Directeur-adjoint du cabinet du ministre et directeur de cabinet du secrétaire d'Etat chargé du budget

Monsieur Gérard MOULIN
Directeur de la communication

Monsieur Philippe NASSE
Conseiller maître à la cour des comptes

Monsieur Philippe NEYMARC
Délégué régional au commerce et à l'artisanat de Franche-Comté

Monsieur Georges PAILLET
Chef du service du contrôle des dépenses engagées

Monsieur Pierre PALAT
Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de Rhône-Alpes

Monsieur Philippe PARINI
Directeur du personnel et de l'administration

Monsieur Jean-Pierre PEINOIT
Président de l'institut national de la consommation

Monsieur Jacques PELLETIER
Inspecteur général des finances

Monsieur Vincent PERTUIS
Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement du Nord-Pas-de-Calais

Monsieur François PIERRUGUES
Chef de service, direction générale des impôts

Monsieur Gérard PIKETTY
Secrétaire général du conseil général des mines

Monsieur Jean PISANI-FERRY
Conseiller auprès du ministre

Madame Marie-Laurence PITOI-S-PUJADE
Secrétaire général de la commission centrale des marchés

Monsieur Bernard PLANTIN
Chef du service des pensions

Monsieur Jean-François POYAU
Délégué à la communication

Monsieur Michel QUELENNEC
Chef du service des statistiques industrielles, direction générale des stratégies industrielle

Madame Marie-Françoise RIVET
Sous-directeur, direction générale des douanes et des droits indirects

Monsieur Luc ROUSSEAU
Ingénieur en chef des mines

Madame Michèle ROUSSEAU
Adjoint au directeur de la sûreté des installations nucléaires

Monsieur Guy SALLERIN
Trésorier-payeur général, Basse-Normandie

Monsieur Claude SAPIN
Charge de mission au secrétariat général de la commission centrale des marchés

Monsieur Noël SAVARIN
Directeur des services fiscaux de Rhône-Alpes

Monsieur Bernard SCEMAMA
Directeur de l'artisanat

Monsieur Bernard SCHAEFER
Chef du service du contrôle d'Etat

Monsieur Marc SCHWARTZ
Charge de mission auprès du ministre et directeur de cabinet du secrétaire d'Etat chargé du commerce extérieur

Monsieur Yves SERIN
Délégué régional au commerce et à l'artisanat d'Auvergne

Monsieur Jean-Marie SIMON
Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de Rhône-Alpes

Monsieur Daniel THOULOUSE
Délégué régional à la recherche et à la technologie de Rhône-Alpes

Monsieur Dominique TIXERONT
Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de Provence-Alpes-Côte d'Azur

Monsieur Jean-Daniel TORDJMAN
Délégué aux investissements internationaux

Monsieur Thierry TROUVE
Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de Nord-Pas-de-Calais

Monsieur Patrice VERMEULEN
Charge de mission auprès du ministre et directeur de cabinet du secrétaire d'Etat chargé des PME, du commerce et de l'artisanat

Monsieur François VILLEROY de GALHAU
Directeur de cabinet

Monsieur Jean-Luc VO VAN QUI
Sous-directeur, direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie

Monsieur Michel VUILLOT
Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de Rhône-Alpes

Monsieur Claude WARNET
Conseiller financier, OCDE

Monsieur François WERNER
Inspecteur des finances

Monsieur Jean-Michel YOLIN
Ingénieur général des mines

Monsieur Bernard YVETOT
Adjoint au délégué aux investissements internationaux

Monsieur Bernard ZUBER
Autorité de régulation des télécommunications

Autres ministères

Monsieur Claude SEIBEL
Directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, ministère de l'emploi et de la solidarité

Organisations internationales

Monsieur Jim BRUMBY
OCDE

Monsieur Risaburo NEZU
OCDE

Monsieur Michael OBORNE
OCDE

Monsieur Jeffrey P. OWENS
OCDE

Organisations étrangères

Docteur ANDERSON
Sous-directeur « petites et moyennes entreprises innovation technologique formation professionnelle », ministère fédéral de l'économie, Allemagne

Monsieur BARON
Chef de bureau « compétitivité et concurrence », ministère fédéral de l'économie, Allemagne

Madame BÜCHNER-SCHÖPF
Sous-directeur « politique industrielle », ministère fédéral de l'économie, Allemagne

Docteur FLATH
Chef de bureau « secteur énergie », ministère fédéral de l'économie, Allemagne

Docteur GERLACH
Directeur général administration générale « relations entre l'administration les entreprises et les citoyens », ministère fédéral de l'économie, Allemagne

Docteur SCHLÖGL
Sous-directeur « politique économique extérieure », ministère fédéral de l'économie, Allemagne

Organisations professionnelles et syndicales

Madame Joëlle AFFICHARD
Syndicat national autonome, industrie

Monsieur Albert AMBOISE
Secrétaire général CFDT industrie

Monsieur ARGIEWICZ
Union départementale, CFDT

Madame Chantal AUMERAN
Déléguée fédérale de la fédération des syndicats unitaires

Monsieur AVIGNON
Président de la fédération française des cadres du ministère de l'économie et des finances

Monsieur BELOT
Secrétaire général du syndicat FO de la centrale

Monsieur BERREBY
Syndicat national autonome, industrie

Madame Maryse CARPENTIER
Impôts, FO

Monsieur CHAUMERON
Secrétaire fédéral CGT finance

Madame CHEMLA
CFDT industrie

Madame Martine CLEMENT
Présidente de la fédération des industries mécaniques

Monsieur CORMIER
CGT, industrie

Monsieur Jacques CREYSEL
Directeur des affaires économiques, centre national du patronat français

Madame Pierrette CROSEMARIE
Secrétaire général de la fédération des finances, CGT

Monsieur DACLIN
Amicale des cadres supérieurs, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

Monsieur DAUHINE
Fédération nationale des syndicats professionnels

Monsieur Philippe DEBET
Syndicat des administrateurs civils de l'industrie

Monsieur DECLERQ
Fédération nationale des syndicats professionnels

Monsieur DELATTRE
Secrétaire général, FO-INSEE

Monsieur Paul DUPUIS-PHILIPPONET
Secrétaire général du syndicat national FO du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Monsieur Christian FERRIERE
Président de l'association syndicale des contractuels du ministère de l'industrie

Madame Sophie GALLET
Syndicat des administrateurs civils de l'industrie

Monsieur GERVAIS
Fédération française des cadres du ministère de l'économie et des finances

Monsieur GOURDEL
Syndicat national autonome, industrie

Monsieur Pierre GUILLE
Secrétaire général de la fédération nationale des syndicats professionnels

Madame Viviane HAYOUN
CGT, industrie

Monsieur JOANNE
Fédération française des cadres du ministère de l'économie et des finances

Monsieur Denis KESSLER
Vice-président du centre national du patronat français

Madame Marie-Claire LABAY
Secrétaire général de la fédération des finances unifiée

Monsieur Philippe LE CLEZIO
Secrétaire général de la fédération des finances et des affaires économiques, CFDT

Monsieur LEMAIRE
Fédération nationale des syndicats professionnels

Madame Brigitte LEMOINE
Fédération des finances et des affaires économiques, CFTC

Monsieur LERDY
Fédération française des cadres du ministère de l'économie et des finances

Monsieur Jacky LESUEUR
Secrétaire général de la fédération des finances force ouvrière

Monsieur Jean-Pol MOISAN
Secrétaire général de la fédération française des cadres du ministère de l'économie et des finances

Monsieur Christian MOREAU
Fédération des finances et des affaires économiques, CFTC

Monsieur Alain MOREL
Secrétaire fédéral de la fédération des finances unifiée

Madame ORY
Association syndicale des contractuels du ministère de l'industrie

Monsieur Roger PASTOR
Amicale des cadres supérieurs, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

Monsieur Jean-Pierre PERY
Syndicat des administrateurs civils de l'industrie

Madame Thérèse PLANTEVIN
Secrétaire général-adjoint de la fédération des finances, FO

Monsieur Alain PRIGENT
Secrétaire général de la fédération des finances et des affaires économiques, CFTC

Monsieur Daniel ROUZY
Secrétaire général CFDT de la centrale

Monsieur ROY
Fédération française des cadres du ministère de l'économie et des finances

Monsieur SCHIFF
CGT, industrie

Monsieur TEULIERE
Amicale des cadres supérieurs, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

Madame Jannine TONNENX
Fédération nationale des syndicats professionnels

Monsieur Julien VILCOT
Fédération nationale des syndicats professionnels

Entreprises

Madame Isabelle BOUILLOT
Directeur général-adjoint de la caisse des dépôts et consignations

Monsieur Jean-Martin FOLZ
Président-directeur général de Peugeot SA

Monsieur Henri GUILLAUME
Vice-président d'ERAP

Monsieur Dominique HANNEBELLE
Chef d'entreprise, conseiller du commerce extérieur

Monsieur Paul HERMELIN
Président-directeur général, membre du directoire du groupe Cap Gemini

Monsieur Jean-Michel LASRY
Paribas

Monsieur Raymond H. LEVY
Président du conseil de surveillance de Lagardère groupe SCA et vice-président honoraire du conseil général des mines

Monsieur Jean-Paul MARCHETTI
Directeur financier de La Poste

Monsieur Jean PLANET
Consultant

Monsieur François SOULMAGNON
Andersen

ANNEXE III

LETTRE DU 2 OCTOBRE 1997 AUX DIRECTEURS ET AUX CHEFS DE SERVICE AUTONOMES

**GROUPE DE REFLEXION
SUR LES MISSIONS**

139, rue de Bercy
Bâtiment Colbert
Télédoc 253
Pièce 2299 M
75 572 Paris Cedex 12

Paris, le 2 octobre 1997

Téléphone : 01 53 18 41 33
Télécopie : 01 53 18 97 64

Monsieur le Directeur,

Ainsi qu'il vous l'a fait connaître, le ministre nous a chargés, par lettre du 27 août 1997 (copie jointe), de mener à bien une réflexion sur les missions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Dans un premier temps, il s'agit de procéder à une identification précise des missions, telles qu'aujourd'hui perçues par les services, et de repérer les principales interdépendances fonctionnelles entre les administrations de ce ministère. Une telle approche appelle d'abord votre propre collaboration, c'est pourquoi nous procédons à des entretiens, aussi approfondis que nécessaire, avec les responsables des unités concernées.

Dans l'immédiat et pour nous permettre de présenter aux ministres une vue d'ensemble aussi actuelle, précise et exacte que possible, nous vous serions obligés de bien vouloir nous livrer à deux exercices simples pour servir de point d'appui à la seconde phase de notre travail.

En premier, il s'agit de présenter, en un document de l'ordre de trois pages, la raison d'être de votre unité et d'en récapituler les principales missions. A titre de possible référence, je vous fais parvenir copie des notes du directeur général des stratégies industrielles et du directeur du trésor, dont le contenu et le format correspondent à ce que nous attendons.

Le second exercice consiste en une description, éventuellement simplifiée à ce stade de l'analyse, des relations qu'entretient votre unité avec les directions ou services du département. A cet effet, un bref questionnaire en forme de liste de contrôle figure en annexe : il a pour objet de simplifier un travail qu'il vous est loisible de développer comme vous l'entendez sous forme de fiches annexes.

Pour nous permettre de procéder en temps utile à la recherche des précisions ou compléments d'information qui seront probablement nécessaires et de préparer une synthèse avant la fin octobre, nous vous serions très obligés de nous faire parvenir vos réponses avant le vendredi 10 octobre.

Comptant sur votre précieux concours et vous en remerciant, nous vous prions d'agrérer, Monsieur le Directeur, l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Jean-Claude MILLERON

Pierre BOISSON

- P.J. : 1. Lettre du 27 août 1997
 2. Note du Directeur du Trésor
 3. Note du Directeur Général des Stratégies industrielles
 4. Questionnaire

QUESTIONNAIRE ANNEXE A LA LETTRE DU 2 OCTOBRE 1997

Missions du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

Direction ou service :

En ce qui concerne votre direction, ou votre service, quelles sont l'intensité et la nature de ses relations avec les autres directions et services du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie ?

Directions ou services (liste non exhaustive, peut être complétée si nécessaire)	Nature des relations *	Observations** (notamment sur la nature des relations)
Délégation à la Communication		
Direction de l'Action Régionale et de la Petite et Moyenne Industrie		
Direction de l'Artisanat		
Direction de la Communication		
Direction de la Comptabilité Publique		
Direction de la Prévision		
Direction de la Sécurité des Installations Nucléaires		
Direction des Postes et Télécommunications		
Direction des Relations Économiques Extérieures		
Direction du Budget		
Direction du Commerce Intérieur		
Direction du Personnel et de l'Administration		
Direction du Trésor		
Direction Générale de l'Administration et des Finances		
Direction Générale de l'Énergie et des Matières Premières		
Direction Générale de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Économiques		
Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation, et de la Répression des Fraude		
Direction Générale des Douanes et Droits Indirects		
Direction Générale des Impôts		
Direction Générale des Stratégies Industrielles		
Secrétariat Général de la Commission Centrale des Marchés		
Service de la Législation Fiscale		
Service des Pensions		
Service du Contrôle d'Etat		
Service juridique de l'Agence Judiciaire du Trésor		

* A : pas ou peu de relations ; B : relations occasionnelles ; C : relations étroites et fréquentes

** Si vous le souhaitez, vous pouvez faire part de vos observations par note séparée.

ANNEXE IV

CONTRIBUTION DE LA CONFERENCE DES DIRECTEURS REGIONAUX

DE L'INDUSTRIE, DE LA RECHERCHE ET DE L'ENVIRONNEMENT

CONTRIBUTION DE LA CONFERENCE DES DIRECTEURS REGIONAUX

DE L'INDUSTRIE, DE LA RECHERCHE ET DE L'ENVIRONNEMENT

La conférence des directeurs régionaux de l'industrie, de la recherche et de l'environnement réunit l'ensemble des directeurs régionaux. Elle a pour vocation d'information mutuelle, de concertation, de réflexion et de proposition sur tout sujet concernant les DRIRE.

Dans le cadre de cette mission, elle nous a fait part de son analyse sur les relations entre les services déconcentrés du ministère ainsi que leurs évolutions possibles.

« Les services déconcentrés du ministère sont tous présents dans les actions de l'Etat tournées vers le développement économique, et se rencontrent sur les dossiers traités dans ce cadre. Les relations nouées à cette occasion s'établissent selon des géométries variables, en fonction de la nature des sujets traités, en fonction aussi des pratiques ou des habitudes locales ; en outre, ces relations sont marquées par le poids des missions dominantes de chaque service.

Ci-après est résumée une vision, celle des DRIRE, des complémentarités qu'il est possible de développer. Cette vision est inspirée par trois facteurs qui commandent l'action des DRIRE : (i) un champ centré sur l'industrie (au sens large, i.e. incluant une part du tertiaire), (ii) un public constitué principalement par les entreprises (donc une approche essentiellement de terrain), (iii) la prise en compte des interactions entre la compétitivité de ces entreprises et leur insertion dans la société (sous l'angle environnement - sécurité).

I - Quels sont les principaux besoins exprimés par les acteurs économiques ?

De manière très schématique, et donc sans doute réductrice, ces attentes peuvent se regrouper autour de quatre grands pôles :

(i) l'explicitation des politiques publiques de développement économique, et leur déclinaison sous forme de programmes d'actions locales ;

(ii) l'appui aux projets des entreprises et l'accompagnement de leurs efforts de modernisation ;

(iii) l'amélioration de l'environnement des entreprises, c'est-à-dire la présence dans un voisinage raisonnable des ressources qui leur sont nécessaires (infrastructures, formation professionnelle, centres de recherche ou d'appui technologique, gisements de matière grise et de conseils, etc ...) ;

(iv) le (re) développement de certains territoires ou bassins d'emploi (problématique de reconversion industrielle, accueil d'investissements exogènes,...).

Ces attentes sont d'ailleurs partagées et relayées par les représentations socioprofessionnelles (chambres consulaires, syndicats patronaux,...) et par les collectivités.

II - Les complémentarités actives ou latentes entre services déconcentrés du MEFI :

Pour la simplicité de la présentation, sera reprise cette segmentation des attentes des acteurs :

a) La mise au point de « politiques » régionales ou locales, cohérentes et pragmatiques, est un besoin de plus en plus fortement ressenti (rareté de l'argent, lassitude devant les effets d'annonce, nécessité d'une stabilité des points de repère pour les industriels,...). A côté des démarches traditionnelles pilotées par les autorités centrales (livres blancs ou directives territoriales de la DATAR, plans sectoriels,...) se développent donc des exercices de planification ou de programmation, d'initiative locale, portant sur un bassin d'emploi, un thème particulier, ou encore une population d'entreprises.

Les services déconcentrés du ministère disposent d'un capital de connaissances et de relations de terrain leur permettant d'être une force d'analyse, de proposition, puis de mise en œuvre. La préparation des CPER, les monographies régionales de l'industrie, certains plans régionaux export, certaines actions collectives,... sont quelques illustrations de cette capacité.

Toutefois, à l'exception de la coopération à présent généralisée entre les directions régionales de l'INSEE et les DRIRE pour les monographies industrielles, ces travaux de synthèse et ces propositions sont lancés plus souvent en ordre dispersé (alors même que nos principaux interlocuteurs, les collectivités, présentent un front bien plus unitaire). Il y a donc matière à une approche plus solidaire des services du MEFI (au premier chef TG, DRIRE, direction régionale de l'INSEE, DRCE, mais sans exclusive).

Sur le même registre, mais plus à l'aval, un diagnostic comparable peut être porté sur l'évaluation de l'efficacité des actions publiques ; les services du MEFI ne partagent pas les expériences, ne mettent pas en commun les méthodes d'audit ou la recherche de données statistiques pertinentes, alors qu'ils pourraient s'épauler mutuellement sur cet enjeu considérable.

b) L'accompagnement de la modernisation des entreprises passe, au premier degré, par la gestion d'un certain nombre de régimes d'aides financières à leurs projets. La pratique est aujourd'hui répandue d'une participation croisée des services aux divers comités d'instruction qui suivent de manière souvent collégiale l'utilisation de ces budgets d'aides ; ceci autorise une information mutuelle et parfois des compléments d'éclairage sur les dossiers. Le recours au visa global dans le cadre du contrôle financier déconcentré est de nature à fluidifier les procédures et raccourcir les délais. Reste sans doute à progresser, à l'amont dans la concertation sur les projets détectés (prospection ?) et à l'aval dans l'évaluation de l'usage des régimes d'aides (cf. supra).

Le traitement des dossiers d'entreprises en difficulté, régi par le fonctionnement des CODEFI et CORRI (dont l'activité est forcément cyclique) n'appelle pas de remarques particulières. Un retour d'expérience pourrait être réalisé sur les procédures d'alerte.

Cependant, à travers ces mécanismes d'aides individuelles, l'objectif poursuivi est de catalyser la modernisation de certaines fonctions vitales pour le développement des entreprises. Il se trouve que les compétences des services déconcentrés du MEFI couvrent la quasi-totalité du spectre de ces fonctions déterminantes, comme permet de le constater un rapide survol :

- fonction « commercial - export » (DRCE - DRIRE - douane) ;
- fonction « qualité - normes - certification » (DRIRE - DRCCRF - DRCE) ;
- fonction « technologie - innovation » (DRIRE + DRRT - ANVAR) ;
- fonction « ingénierie financière » (TG - DRI) ;
- fonction « sûreté du fonctionnement et des produits - environnement » (DRIRE - DRCCRF) ;
- ... et enfin fonction « stratégie d'entreprise - intelligence économique » (de fait, tous les services).

Seule la fonction « gestion des ressources humaines et des qualifications » échappe à cette couverture. Mais les DRIRE sont dorénavant associées à la gestion de l'objectif IV du fonds social européen (FSE). Elles peuvent donc jeter une passerelle dans cette direction.

C'est cette chance de pouvoir agir de façon intégrée sur quasiment tous les principaux facteurs qui commandent la compétitivité des entreprises qu'il faut saisir, étant entendu qu'une approche coordonnée de ces services est loin d'être aujourd'hui la règle générale.

c) L'amélioration de l'environnement des entreprises rejoint le souci de modernisation des fonctions des entreprises, tel qu'exprimé ci-dessus. Par nécessité d'efficacité ou d'économie, elle se traduit le plus souvent par des actions collectives ou des opérations groupées tournées vers une catégorie d'entreprises, un bassin d'emploi ou encore un thème particulier. La forme prise par ces actions est extrêmement variée, allant de la simple information - sensibilisation des entreprises jusqu'au financement d'une « infrastructure » (centre de transfert de compétences, module de formation professionnelle...).

Quoique lourdes et complexes à monter, ces opérations collectives sont sans doute plus utiles à terme que les aides individuelles, d'une part parce qu'elles touchent une cible d'entreprises plus large, d'autre part parce qu'elles améliorent de façon durable les facteurs de compétitivité de celles-ci.

Là encore, les services du MEFI pourraient s'épauler ; des précédents existent (sur l'export, les normes, l'intelligence économique,...) et les occasions ne devraient pas manquer. A titre d'illustration seraient concevables des opérations sur le financement des entreprises, allant de l'information - formation (cf. actions des TG sur le passage à l'euro) jusqu'à l'expertise des mécanismes de consolidation des fonds propres ou d'apport de capital risque, périodiquement proposés en régions.

d) Le développement local (ou la reconversion d'un territoire) constitue un thème d'action complexe où s'imbriquent des impératifs d'aménagement ou de désenclavement du territoire, de mutation de l'économie, d'accueil d'investisseurs extérieurs, parfois de reclassement de salariés ou d'amélioration du cadre de vie. Les collectivités sont le plus souvent à l'origine de ces démarches et les portent. Les enjeux en sont lourds en termes économiques, financiers et budgétaires (budget des collectivités, de l'Etat ou de l'union européenne,...) ; il importe donc que l'Etat ait une vision lucide de ce qu'il est possible et souhaitable de faire. Or les services du ministère regroupent une bonne part des connaissances et des capacités d'analyse nécessaires : finances des collectivités, potentiel fiscal local, évolutions démographiques, nature du tissu économique local, attractivité du bassin ou contraintes naturelles locales,...

Ce sujet devrait être un autre terrain naturel de coopération.

III - Quelques pistes sur la méthode de renforcement des articulations entre services :

Sans prétendre à l'exhaustivité, voici quelques idées :

- organiser un rapprochement géographique sur un même site des locaux qui abritent les services déconcentrés du MEFI et les établissements publics sous tutelle qui mènent une action incitative en faveur de l'industrie ;

- s'informer mutuellement des programmes de travail, des priorités, des principales actions projetées. Et identifier un noyau dur d'opérations sur lesquelles tout ou partie des services déconcentrés du MEFI sont appelés à travailler ensemble. Réaliser en particulier des programmes coordonnés de visites d'entreprises ;

- faire en sorte que les agents concernés se rencontrent à la base : visites conjointes, séminaires de travail ouverts, modules de formation communs,...

- poursuivre et intensifier la réalisation d'enquêtes et d'analyse sectorielles dans l'industrie ;

- simplifier les procédures de décision des aides publiques aux PMI : réduire les délais d'instruction, améliorer les outils de gestion et notamment le logiciel « NDL » (« nouvelles dépenses locales ») ;

- et pourquoi pas, envisager, malgré des freins de toute nature, un courant de mobilité interservices pour des agents volontaires.

Enfin, la conférence affirme son attachement à la gestion des personnels et des moyens financiers et à la coordination de l'action par la direction de l'action régionale et de la petite en moyenne industrie. »

ANNEXE V

RECAPITULATIF DES PROTOCOLES INTERDIRECTIONNELS

RECAPITULATIF DES PROTOCOLES INTERDIRECTIONNELS

Un certain nombre d'actions de partenariat ou de coopération interdirectionnelles ont donné lieu à la conclusion de protocoles. On trouvera ci-après les principales actions en cours et formalisées par des accords qui ont été mentionnés au groupe de réflexion. Cette liste ne prétend bien entendu pas à l'exhaustivité. Elle ne prétend pas non plus mettre en évidence des redondances possibles entre services.

I - DIRECTION DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

1. Direction générale des impôts

- **Recouvrement** : plan d'action DGI/CP d'avril 1994 et complété en août 1996. Ce plan prévoit également des actions de formation et d'information sur les règles d'impossibilité des structures locales.
- **Informatique** : participation de la DGI aux travaux du schéma directeur informatique de la CP.
- **Mission d'expertise économique et financière (MEEF)** : protocole du 2 septembre 1997. Depuis 1995 ont été progressivement créées des missions d'expertise économique et financière auprès des trésoriers-payeurs généraux. Ces missions ont un double objectif : (i) contribuer à une meilleure gestion des crédits d'investissement publics dans un contexte de forte déconcentration et (ii) mieux mobiliser les compétences de l'ensemble des services déconcentrés. Des protocoles bilatéraux ont été conclus ou sont en cours de conclusion entre la CP d'une part et la DGI, la DGCCRF, la DGDDI, l'INSEE et la DPA d'autre part.
- **Gestion des cotes complexes** : plan approuvé par les ministres en décembre 1997.

2. Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

- **Secteur public local** : protocole de mai 1995 qui prévoit plusieurs champs de coopération (échanges d'information, avis sur la légalité et la régularité des opérations de marché public, formation).
- **Mission d'expertise économique et financière (MEEF)** : protocole du 11 juillet 1997.
- **Secteur public local** : plan CCM/CP/DGCCRF approuvé par les ministres fin 1997.

3. Direction générale des douanes et des droits indirects

- **Recouvrement** : (i) protocole du 19 janvier 1997 pour favoriser le maintien d'un service de proximité en milieu rural et (ii) décret et arrêté du 26 février 1997 relatifs au transfert de compétences des recettes locales de la douane aux trésoreries en matière de contributions indirectes.

- **Mission d'expertise économique et financière (MEEF)** : protocole du 17 mars 1997.

4. Direction générale de l'institut national de la statistique et des études économiques

- **Coopération et échange** : protocole général du 4 mars 1996 (recouvrement, dépense, secteur public local et MEEF).
- **Suivi de la situation économique locale** : expérimentation conjointe en liaison avec la DGI également.
- **Secteur public local** : expériences de collaboration.

5. Direction du budget

- **Réforme de contrôle financier déconcentré** : (i) pilotage conjoint de la réforme, (ii) pilotage conjoint du projet informatique « Accord » destiné au traitement de la dépense de l'Etat à l'échelon central et (iii) coopération sur la réduction de la période complémentaire.
- **Secteur public local** : synergie en matière de gestions financières et comptables des collectivités locales.
- **Action économique et financière** : (i) instruction conjointe des projets de circulaire et de dispositifs d'aide, (ii) contacts dans le cadre de la MEEF et (iii) réflexion sur la gestion des crédits de l'Etat.
- **Suivi de la dette publique** : élaboration des prévisions budgétaires relatives à la charge de la dette.

6. Direction du trésor

- **Secteur public local** : fixation conjointe des règles de gestion de trésoreries des CEPL.
- **Action économique et financière** : actions conjointes dans deux secteurs :
 - financement des entreprises : procédures de financement et interventions économiques des collectivités locales ;
 - traitement des entreprises en difficulté : participation au CIRI et animation conjointe des CORRI et CODEFI.
- **Situation des particuliers** : suivi conjoint de la procédure de traitement du surendettement des particuliers et de la procédure d'aide aux rapatriés.
- **Dette publique** : collaboration étroite.

7. Direction du personnel et de l'administration

- **Mission d'expertise économique et financière (MEEF)** : finalisation en cours du protocole précisant les contributions des antennes locales de la DPA.

8. Direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie

- **Action économique et financière** : relations TG/DRIRE.

II - DIRECTION GENERALE DES IMPOTS

1. Direction générale des douanes et des droits indirects

- **TVA intracommunautaire** : un bilan établi après plus de trois années d'application du régime transitoire sur les échanges intracommunautaires, a conduit la DGI et la DGDDI à mettre en œuvre début 1997 un plan d'action commun destiné à renforcer la collaboration des deux directions en matière de contrôle de la TVA intracommunautaire. Les mesures retenues s'articulent autour des trois objectifs suivants :
 - le renforcement des moyens de contrôle des livraisons intracommunautaires à l'aide de nouveaux outils informatiques ;
 - l'intensification des échanges entre les deux directions ;
 - et la rationalisation de l'observatoire commun et de la cellule commune d'assistance administrative. Un plan complémentaire a été approuvé par les ministres fin 1997.
- **Echange de renseignements** : actualisation d'une instruction commune du 11 mai 1984.

2. Direction de la comptabilité publique : cf. I.1

III - DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES

1. Direction générale des stratégies industrielles

- **Sécurité des produits** : protocole de coopération conclu en 1992 et relatif à une information sur les questions de sécurité des produits industriels et la proposition d'enquêtes.

2. Direction générale des douanes et des droits indirects

- **Contrôles** : création début 1995 d'une mission conjointe d'analyse de risque et de programmation dans des domaines d'intérêt commun (sécurité, contrefaçon de marque,...).

3. Direction générale des impôts et direction générale des douanes et des droits indirects

- **Lutte contre le travail illégal** : dispositif commun arrêté le 26 mai 1997.

4. Direction de la comptabilité publique : cf. I-2

ANNEXE VI

ANALYSE DES REPONSES DES DIRECTIONS SUR LEURS RELATIONS ET LES INTERDEPENDANCES ENTRE ELLES

ANALYSE DES REPONSES DES DIRECTIONS SUR LEURS RELATIONS

ET LES INTERDEPENDANCES ENTRE ELLES

1. Les directions selon leur perception et celle des autres

Au premier rang des directions qui se considèrent comme ayant les relations les plus intenses avec les autres figurent la DGAF ainsi que la DPA, ce qui semble tout à fait normal compte tenu de la mission de gestion et d'administration qui leur incombe. Ces relations demeurent bien entendu globalement limitées aux directions finances et industrie respectivement. Il en est de même pour les deux services de communication.

Le budget est considéré comme une direction occupant une place de premier rang, ce qui s'explique par son rôle central en matière de préparation et de pilotage de l'exécution budgétaire. Une évolution des relations de travail au sein du ministère ne peut pas faire l'économie d'une réflexion sur les méthodes de travail des directions avec le budget ainsi que de ses propres méthodes de travail.

En ce qui concerne le pôle finances, viennent également dans un premier groupe de directions fortement interdépendantes la CP, les impôts et le trésor. Viennent ensuite la douane, l'INSEE et la concurrence. Nous retrouvons enfin les directions au métier clairement spécialisé ou concernées par des secteurs d'activité particulier (AJT, artisanat, CCM, commerce intérieur, contrôle d'Etat, DP, DREE et SLF). On ne peut néanmoins qu'être surpris de voir apparaître dans ce groupe le SLF dont le rôle horizontal est tout à fait comparable à celui du trésor : plusieurs directions ont signalé le manque d'échanges de vues avec ce service.

En ce qui concerne le pôle industrie, la DARPMI, la DGSI et la DGEMP arrivent au premier rang. Viennent ensuite, pratiquement au même niveau, la DSIN et la DPT.

Les relations entre les deux pôles mettent essentiellement en liaison, du côté de l'industrie, la DGSI et la DGEMP et plus accessoirement la DARPMI et la DPT. Réciproquement, du côté finances, ces relations passent essentiellement par l'intermédiaire du budget, de la concurrence, de l'INSEE, du trésor, de la DREE et de la douane, autant de directions qui ont déjà beaucoup d'interdépendance dans la sphère finances.

2. Les directions à implantations territoriales et les directions centrales semblent privilégier des contacts au sein de leur propre famille

Les directions du ministère (mises à part des directions d'appui) peuvent être réparties entre, d'un côté des directions centrales d'état-major (DGEMP, DPT, DREE, budget, SLF et trésor) et de l'autre des directions à implantations territoriales (artisanat, concurrence, CP, DARPMI, douane et impôts).

Sur la base de cette segmentation, ces directions entretiennent plus de relations au sein de leur propre famille qu'entre les deux familles.

3. Les relations formalisées entre les directions traduisent cette situation

Un certain nombre d'actions de partenariat ou de coopération interdirectionnels ont donné lieu à la conclusion de protocoles. La liste est rappelée en annexe V.

Seulement deux protocoles existent entre les finances et l'industrie : ils concernent la collaboration des DRIRE à l'action économique et financière des trésoreries générales et la participation de la DGDDI aux enquêtes concernant la sécurité industrielle.

La très grande majorité des autres protocoles concernent les directions à assise territoriale des finances, illustrant le fait que, lorsque des liaisons impliquent un nombre important d'agents en région, le ministère de l'économie et des finances préfère formaliser et harmoniser les pratiques. La DGI, la CP, la DGDDI, la DGCCRF sont les principaux acteurs de ces partenariats.

Deux directions d'état-major pallient leur absence de services extérieurs par une collaboration formalisée avec des directions à implantation territoriale : le budget et le trésor qui s'appuient sur le réseau des comptables publics.

Au niveau central, les relations sont peu formalisées et incontestablement réduites ou méfiantes. Dans son mode de fonctionnement actuel, le comité des directeurs n'a pas pleinement atteint son but. Les questions qui sont mises en commun dans cette instance sont souvent d'une importance secondaire, les vrais sujets soit par leur enjeu stratégique, soit par leur dimension conflictuelle, sont évacués et traités de façon beaucoup plus informelle mais beaucoup moins transparente.

ANNEXE VII

NATURE DES RELATIONS ENTRE LES DIRECTIONS ET LES SERVICES

NATURE DES RELATIONS ENTRE LES DIRECTIONS ET LES SERVICES (DE 0 A 2)

(ELEMENTS TRANSMIS PAR LES DIRECTIONS ET SERVICES)

Directions ou services
Délégation à la Communication
Direction de l'Action Régionale et de la PMI
Direction de l'Artisanat
Direction de la Communication
Direction de la Comptabilité Publique
Direction de la Prévision
Direction de la Sécurité des Installations Nucléaires
Direction des Postes et Télécommunications
Direction des Relations Économiques Extérieures
Direction du Commerce Intérieur
Direction du Personnel et de l'Administration
Direction du Trésor
Direction Générale de l'Administration et des Finances
Direction Générale de l'Énergie et des Matières Premières
Direction Générale de l'INSEE
DGCCRF
Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
Direction Générale des Impôts
Direction Générale des Stratégies Industrielles
Secrétariat Général de la Commission Centrale des Marchés
Service de la Législation Fiscale
Service du Contrôle d'Etat
Service juridique de l'Agence Judiciaire du Trésor

DK/OM	DARPMI	Artisanat	DCCOM	CP	DP	DSIN	P et T	DNEE	Budget	DCI	DPA	Trésor	DGAF	DGEMP	INSIE	DGCCRF	DGRIN	DRI	DGSI	CTM	SLF	Compte d'état	AIT			
2	1	1	1	2	1	1	1	1	1	2	2	2	1	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1			
1	2	1	1					1	2		1	2			2	2	1	1	1	2	1	1	1			
2				2	2			2	2	1	2	2			2	2	2	2	2	2	2	2	2			
2	1	2	1		2	1	2	1	2	2					2	2	2	2	2	2	2	2	2			
			2	1				2	2		2	2			2	1		2	1	1	2	1	2	2		
1	2														2	2										
2	1			2				1	1		2	2			2	2	1	2	1	2	1	1	2	1		
				1	2		1		2		2	2			2	2	1	1	2	1	1	2	1	2		
2	1	2	2					1	1		2	1	2			2	2	1	1	1	1	1	1	1		
				2	2			2	2		2	2			2	2	2	2	2	2	2	2	2	2		
1	1	2	2	2				2	2	2		2	1			2	2	2	2	2	2	2	2	2		
2	2	2						2	2		1	1			2											
				1	2		2		2		2	2			2	2	2	2	2	2	2	2	2	2		
2				2	2		2		1	2	2	1	2			2	1	2	2	1	1	2	1	1		
				2	2		2		2		2	2			2	2	2	2	2	2	2	2	2	2		
1	2	2	1		1	2	2	2	1		1	1			2	1	2	2	1	1	2	1	1	1		
			1	2	1		2	1	2	1	2	1	2			2	2	1	2	1	1	2	1	1		
1	1	2	2		1	1	2	1	2	1	2	1	2			1	2	2	1	1	2	1	1	1		
0,5	2	0,5			1		2	2	2			1,5	2	0,5	2	1,5	1			1	0,5	1				
1		1	2	1			1	2		2	1		1	1		2	1	1	1	1	1	1	1	1		
		1	2	1			1	2		1	2		1	1		1	2	2	1			1				
		1	1	1				2	2	2		2	2		1	1					1					
		1	1	2			1	1	2	1	2	1	2		1	1			1	1	1					

ANNEXE VIII

OBSERVATOIRES INTERNE ET EXTERNE

OBSERVATOIRES INTERNE ET EXTERNE

Observatoire interne (1991, 1993 et 1997)

Question : J'estime que ma direction est une administration :

Réponses positives	1991	1993	1997
Attachée à prendre en compte les aspirations des agents qui y travaillent	13 %	24 %	18 %
Attachée à améliorer le fonctionnement des services	29 %	45 %	38 %
Evoluant dans le bon sens	26 %	39 %	32 %

Observatoire externe (1997)

Question : D'une manière générale êtes vous très satisfait ou plutôt satisfait des relations que vous entretenez avec le ministère de l'économie et des finances :

Réponses positives

Elus	85 %
Indépendants	74 %
Grand public	72 %
Chefs d'entreprise (plus de 10 salariés)	69 %
Chefs d'entreprise (moins de 10 salariés)	64 %

ANNEXE IX

QUELQUES ELEMENTS SUR D'AUTRES PAYS DEVELOPPES

QUELQUES ELEMENTS SUR D'AUTRES PAYS DEVELOPPES

ETATS-UNIS

I. Le périmètre du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie au niveau fédéral

L'essentiel des missions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est réparti aux Etats-Unis entre cinq ministères ou agences, dont certains disposent par ailleurs de compétences relevant d'autres ministères en France. Ces ministères et agences sont (i) le département du trésor, (ii) le département du commerce, (iii) le département de l'énergie, (iv) *l'Office of Management and Budget* (OMB) et (v) *l'Office of the United States Trade Representative* (USTR).

Le département du trésor assure quatre missions essentielles : (i) il formule des recommandations en matière de politique économique, budgétaire, fiscale et financière, (ii) il joue le rôle d'agent financier de l'Etat fédéral, (iii) il s'assure du respect de la loi (dans certains domaines) et (iv) il fabrique les pièces et les billets. Les effectifs du département du trésor en 1997 étaient d'environ 148 000, dont une petite moitié pour le service chargé de la collecte de l'impôt (International Revenu Service, IRS).

Le département du commerce a des missions nombreuses et variées. Il est censé promouvoir le commerce extérieur, la croissance économique et le progrès technique à travers différents programmes. Il fournit ainsi de l'information et de l'assistance aux entreprises américaines pour accroître leur compétitivité sur les marchés internationaux. Il lutte contre les pratiques « déloyales » des concurrents étrangers. Il produit des statistiques économiques et sociales destinées au gouvernement et aux entreprises. Il promeut l'utilisation des découvertes scientifiques et techniques. Il travaille à l'amélioration de la connaissance géophysique et océanographique. Il délivre des brevets et gère le dépôt des marques. Il élabore la politique fédérale en matière de télécommunications. Enfin, il gère des programmes de développement économique (intérieur) et d'aide aux minorités. Les effectifs du département du Commerce en 1997 étaient d'environ 35 000.

La mission du département de l'énergie est de promouvoir un usage plus efficace de l'énergie, de diversifier les sources et de s'assurer de la sécurité des approvisionnements, dans le respect de la qualité de l'environnement. Le secrétaire à l'énergie est à ce titre le principal conseiller du Président en matière de politique énergétique. Les effectifs du département de l'énergie en 1997 étaient d'environ 18 000.

L'Office of Management and Budget (OMB) fait partie de l'administration présidentielle (executive office of the President). Il est en charge de la préparation du budget fédéral et du suivi de son exécution pour le compte du Président. Comme son nom l'indique, il est également responsable de la promotion d'une plus grande efficacité dans la gestion administrative. A ce titre, il a un rôle de supervision de l'ensemble de l'administration fédérale et de coordination de son action. Les effectifs de l'OMB en 1997 étaient de 518.

Comme l'OMB, le bureau du **United States Trade Representative** (USTR) fait partie de l'administration présidentielle. Il a la responsabilité de la conduite des négociations commerciales internationales et de la définition de la politique commerciale des Etats-Unis. L'USTR employait en 1997 164 personnes.

A titre de complément, on peut mentionner les agences fédérales suivantes qui sont notamment compétentes sur les domaines relevant du MEFI :

- la **Consumer Product Safety Commission**, dont la mission est de veiller à la protection du consommateur (sécurité des produits) ; son effectif était de 480 personnes en 1997 ;
- la **Federal Trade Commission**, en charge de veiller au respect du droit de la concurrence ; son effectif était de 940 personnes en 1997 ;
- la **Nuclear Regulatory Commission**, qui régule l'utilisation civile de l'énergie nucléaire (octroi de licences...) ; son effectif était d'environ 3 000 personnes en 1997 ;
- la **Small Business Administration**, en charge de promouvoir le développement des PME ; son effectif était d'environ 4 600 personnes en 1997.

II. Les actions de l'Etat fédéral dans le domaine de l'innovation

En matière d'innovation financière, l'attitude de l'administration est essentiellement un « laisser-faire ». En d'autres termes, elle laisse le secteur privé développer de nouveaux instruments et techniques financières et évite d'entraver ce mouvement par une réglementation trop précoce des nouvelles activités.

L'administration démocrate a institué en 1993, dès son arrivée au pouvoir, la « Information Infrastructure Task Force » (IITF), structure interministérielle chargée de la mise en œuvre de la politique fédérale en matière d'infrastructures de l'information. L'IITF est présidée par le secrétaire au commerce et rassemble des représentants de nombreux ministères et agences ; elle est censée faire des propositions dans le domaine de la réglementation et coordonner les efforts de l'administration fédérale pour développer le commerce électronique.

Après consultation du secteur privé, l'administration a adopté un certain nombre d'objectifs devant guider sa politique en matière d'infrastructures de l'information (promotion de l'innovation technique, promotion de systèmes interactifs, principe de service universel, sécurité des informations et du réseau, protection de la propriété intellectuelle, amélioration de l'accès aux informations gouvernementales et des achats publics, promotion de l'investissement du secteur privé, coordination avec les autorités sub-fédérales et étrangères).

La plupart des ministères et agences disposent de sites internet très développés, sur lesquels il est possible de trouver beaucoup d'information. La plupart des employés des administrations économiques et financières ont accès à internet et disposent d'une adresse électronique. Ce mode de communication à l'intérieur du ministère ou avec les usagers est devenu très habituel. A titre d'exemple, la *Small Business Administration* développe actuellement un site destiné à faire se rencontrer investisseurs et projets de capital-risque.

D'après une note de l'agence financière de Washington

JAPON

Le périmètre du ministère français de l'économie, des finances et de l'industrie est couvert au Japon par trois ministères : le ministère des finances (MOF), le ministère du commerce et de l'industrie (MITI) et l'agence de planification économique (EPA). Ces trois ministères comportent 92 000 personnes environ. Il convient de noter qu'à la différence du système français, l'essentiel des impôts locaux est traité par les collectivités locales ; l'agence japonaise des impôts ne comporte ainsi que 57 000 personnes sur ces 92 000.

L'un des objectifs de la réforme administrative en cours au Japon est certainement de casser le pouvoir des administrations perçues souvent comme trop puissant et surtout imperméables aux orientations de pouvoir politique. Cela résulte en particulier d'une culture propre à chaque ministère très forte. Au Japon, quand on entre dans un ministère, on y fait toute sa carrière à l'exception de quelques périodes de mobilité à l'extérieur, essentiellement autres ministères ou instituts de recherche. Mais là encore, on s'y trouve en tant que porte-parole de son ministère d'origine.

Si la monoculture ministérielle est forte, en revanche, l'attachement à une direction spécifique est moins marqué dans la mesure où un fonctionnaire, surtout un haut fonctionnaire, d'un ministère donné, tend à faire sa carrière dans toutes les directions de son administration.

Les carrières sont fortement organisées et laissent peu de place à l'improvisation ou au désir des intéressés : un fonctionnaire change d'affectation tous les deux ou trois ans, passant d'une direction à l'autre, les organigrammes s'en trouvent totalement bouleversés. Les désirs des intéressés n'entrent que peu en ligne de compte, sauf peut-être pour les affectations à l'étranger.

Il en résulte que chaque ministère est une sorte de forteresse, relativement imperméable aux influences de l'extérieur.

D'après une note de l'agence financière de Tokyo

NOUVELLE-ZELANDE

En un peu plus d'une décennie, l'économie de la Nouvelle-Zélande, longtemps caractérisée par l'intervention massive de l'Etat, a subi des transformations radicales qui se traduisent depuis quelques années par une amélioration spectaculaire dans de nombreux domaines. A ce titre, l'expérience néo-zélandaise offre beaucoup de piste pour d'autres pays qui cherchent aujourd'hui à réformer leur système économique et social. Sous condition, toutefois, de les adapter aux situations politiques et sociales propres à chaque pays.

Dans les ministères et les organismes publics à caractère non commercial, qui forment « le noyau » de l'administration, la réforme des règles budgétaires et comptables et des méthodes de gestion a permis de clarifier la situation tout en donnant des moyens d'évaluation plus précis. Les comptes, qui étaient auparavant simplement établis sur la base des paiements, doivent maintenant être conformes aux principes comptables généralement acceptés et utilisés par le secteur privé. Le nouveau système impose deux méthodes de présentation des comptes, sur la base du fait générateur et sur la base des paiements, la séparation entre budget de fonctionnement et budget d'équipement, et la publication d'un bilan et d'un compte d'exploitation générale. Les directeurs des ministères ont un contrat d'une durée minimale de cinq ans qui précise à la fois les résultats que le ministre attend et les moyens budgétaires dont ils disposent pour atteindre les objectifs fixés. Ils jouissent en contrepartie d'une grande marge de manœuvre dans la gestion des ressources qui leur sont attribuées et ce sont eux qui décident, en particulier, de la taille de leurs effectifs et de leur rémunération.

Dans le domaine fiscal de gros efforts ont été faits pour élargir l'assiette des impôts, resserrer les taux et intégrer le système d'imposition des personnes physiques et celui des sociétés.

Extraits de l'observatoire de l'OCDE, n° 205 avril-mai 1997

PAYS-BAS

L'administration économique et financière hollandaise comporte 28 000 personnes et est très centralisée. Il n'est pas rare de voir les hauts fonctionnaires changer de ministères. Il existe par ailleurs certains parcours de carrière caractéristiques (par exemple un passage à la prévision puis au trésor et enfin à la banque centrale).

Depuis plusieurs années, un processus de réduction des coûts a été engagé. Par ailleurs, les supports électroniques sont de plus en plus utilisés pour échanger des informations avec les entreprises (impôts, sécurité sociale,...).

D'après une note du poste d'expansion économique de La Haye

ROYAUME-UNI

L'essentiel des missions du ministère est couvert, au Royaume-Uni, par le ministère de l'économie, des finances et du budget (*HM Treasury*), le ministère du commerce et de l'industrie (*Department of Trade and Industry, DTI*), la direction générale des impôts (*The Board of the Inland Revenue*) et la direction générale des douanes et droits indirects (*HM Customs and Excise*).

Leur effectif se répartit comme suit :

Ministère	Effectif à Londres	Effectif hors de Londres
<i>HM Treasury</i>	990	-
<i>Department of Trade and Industry</i>	4 600	4 510
<i>Board of Inland Revenue</i>	1 265	49 365
<i>HM Customs and Excise</i>	4 000	20 600

Dans le cadre des différentes réformes visant à moderniser la fonction publique et à améliorer l'efficacité du service public, un certain nombre de directions des ministères ont été constituées en unités autonomes - *executive agencies* - opérant dans le cadre d'un contrat défini par le ministre devant lequel son directeur est responsable.

Cinq unités autonomes dépendent du *HM Treasury*, et autant du *DTI*. Leur effectif se répartit comme suit :

Unités autonomes dépendant du <i>HM Treasury</i>	Date de conversion	Nombre d'employés
<i>National Savings</i> (épargne)	1996	4 000
<i>Office of National Statistics</i>	1996	2 300
<i>Paymaster Office</i> (trésorier-payeur général de l'échiquier)	1993	550
<i>Royal Mint</i> (monnaies et médailles)	1990	1 030
<i>Evaluation Office</i> (évaluation foncière pour fixer les impôts locaux)	1991	4 534

Unités autonomes dépendant du DTI	Date de conversion	Nombre d'employés
<i>Companies House</i> (registre du commerce)	1986	2 000
<i>Insolvency Service</i> (liquidations des sociétés)	1990	1 585
<i>National Weights and Measures Laboratory</i>	1989	45
<i>Patent Office</i>	1990	2 000
<i>Radiocommunications Agency</i>	1990	530

D'après une note de l'agence financière de Londres

ANNEXE X

GROUPE DE TRAVAIL PRESIDE PAR M. LORENTZ SUR LE COMMERCE ELECTRONIQUE

EXTRAIT DE LA SYNTHESE DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL

PRESIDE PAR M. FRANCIS LORENTZ SUR LE COMMERCE ELECTRONIQUE

**« UNE NOUVELLE DONNE POUR LES CONSOMMATEURS,
LES ENTREPRISES, LES CITOYENS ET LES POUVOIRS PUBLICS »**

«5. Le développement d'internet et du commerce électronique *mettent en cause les modalités traditionnelles d'intervention de l'Etat*. Mais celui-ci n'est pas réduit à la passivité ou à l'impuissance.

En premier lieu, il revient à l'Etat, et particulièrement du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *d'adapter les règles juridiques* et de faciliter un développement des échanges électroniques qui soit, à la fois, favorable à la compétitivité des entreprises françaises, respectueux des droits reconnus aux consommateurs et conforme aux exigences de la souveraineté nationale.

De nombreux chantiers ont été ouverts : droit commercial, protection des droits individuels et des consommateurs, règles fiscales et douanières, protection de la sécurité et de la confidentialité des échanges ou transaction. Le degré d'avancement est inégal et les conclusions dépendent parfois du résultat de discussions internationales.

Dans tous les cas, il serait vain de chercher à figer une réalité aussi mouvante que celle de l'internet. Il faudra à la fois accepter de vivre avec des zones d'ombre et favoriser le développement de mécanismes d'auto-régulation, plus évolutifs et plus responsabilisants pour les entreprises et les consommateurs que la loi ou le règlement.

Mais des points de repère et des garde fous, même imparfaits doivent être rapidement fixés pour *développer la confiance chez les acteurs du marché*. A cet égard, *les priorités* paraissent être les suivantes :

- les conditions de la preuve et notamment de la signature électronique,
- la mise en œuvre dans un esprit libéral de récents textes législatifs et réglementaires concernant les moyens de cryptographie et la confidentialité des échanges,
- la protection des données individuelles,
- la mise en œuvre de nouveaux systèmes de paiement sécurisés et parfaitement interopérables à l'échelle européenne et mondiale,
- la détermination du droit du pays applicable notamment en ce qui concerne la protection des consommateurs.

6. L'Etat et tout particulièrement le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, doivent *donner l'exemple*.

Grâce au volume de ses achats de biens et de services, l'Etat peut jouer un rôle décisif dans la promotion des échanges électroniques. Le recours à l'internet pour la gestion des marchés et des achats sera source de gains de productivité pour l'Etat et pour ses fournisseurs, d'une plus grande transparence du marché et d'une concurrence plus ouverte. Cela implique l'achèvement rapide de la réforme du Code des marchés de l'Etat et la désignation de deux ou trois ministères « pilotes » chargés d'engager sans délai les adaptations nécessaires.

Dans le même ordre d'idées, l'Etat doit poursuivre avec détermination les actions déjà engagées en vue de *dématerrialiser les procédures administratives*. Il s'agit d'exploiter les possibilités ouvertes par la technologie en offrant aux entreprises, y compris aux plus petites, et aux citoyens, des moyens simples, rapides et économiques d'effectuer les déclarations de toute nature auxquelles ils sont assujettis et d'accélérer leurs échanges avec l'administration. Il convient d'éviter tout perfectionnisme et de ne pas attendre que des progrès substantiels aient été accomplis dans la conception des procédures, pour passer à leur gestion en ligne. Plusieurs projets pilotés par les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie paraissent proches de la maturité et devraient être le plus rapidement possible, mis en expérimentation.

Par ailleurs, la mise en ordre de la *politique de diffusion et de commercialisation des informations* de toute nature (économiques, sociales, financières administratives,...) collectées ou générées par les institutions publiques devrait améliorer les conditions d'accès à ce qui est indispensable à la vie des entreprises ou des particuliers ou qui ne constitue qu'un sous-produit de l'activité administrative, et favoriser le développement, dans des conditions normales de marché, d'activités éditoriales à forte valeur ajoutée.

Enfin, l'Etat sera conduit à *s'imposer à lui-même des disciplines* essentielles pour la généralisation et l'optimisation du recours aux réseaux : développement rapide des usages internes, notamment la messagerie, et respect de standards ouverts qui garantissent l'interopérabilité des applications, internes ou externes.

9. *Les entreprises seront les principaux artisans du développement du commerce électronique.* Mais l'Etat doit leur faciliter la tâche et les accompagner dans leurs initiatives, tout en assumant ses responsabilités à l'égard des consommateurs et en préservant les moyens de ses missions propres.

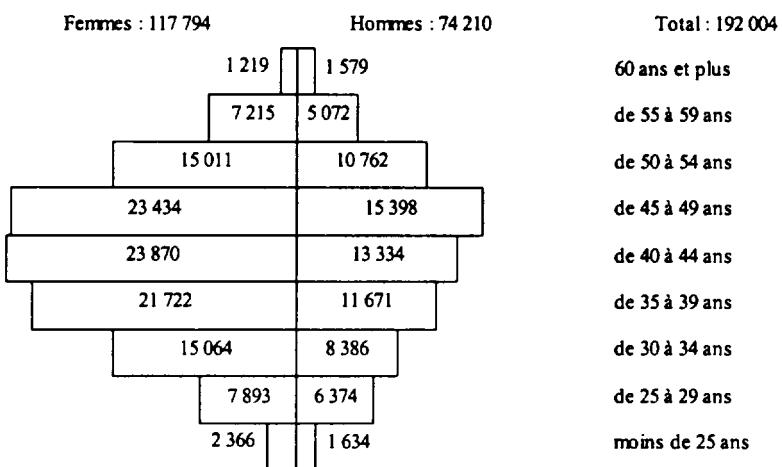
Il s'agit de mettre en œuvre une *stratégie globale*, complexe et évolutive, mettant en jeu de nombreux acteurs. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie doit jouer un rôle-clé. Mais l'organisation et les pratiques administratives actuelles paraissent mal adaptées par rapport à une action horizontale de cette nature.

C'est pourquoi il paraît opportun de prévoir la mise en œuvre temporaire d'une *organisation ad hoc* animant à la fois la coordination inter-administrative et la concertation avec les entreprises et organisations professionnelles. Animé par un « missionnaire » de haut niveau, le dispositif pourrait être organisé autour d'un groupe de travail mixte administration/secteur privé. Ce groupe constituerait un lieu d'échanges, de confrontation des points de vue, d'élaboration des propositions, de suivi des réalisations. Le responsable devrait disposer de la possibilité de faire jouer *l'arbitrage politique* notamment pour assurer la cohérence des positions françaises dans les négociations internationales. Un compte-rendu des programmes d'action et de leur mise en œuvre devrait périodiquement faire l'objet d'un *débat public.*»

ANNEXE XI

PYRAMIDE DES AGES DU MINISTÈRE EN 1997

PYRAMIDE DES AGES DU MINISTERE EN 1997



Source : DGAF (agents titulaires et contractuels, mars 1997) et DPA (agents titulaires, 1er janvier 1997)

ANNEXE XII

SIGLES

SIGLES

ACTIM : Agence pour la coopération technique, industrielle et économique

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

AJT : Agence judiciaire du trésor

ANVAR : Agence nationale de valorisation de la recherche

ART : Autorité de régulation des télécommunications

CCI : Chambre de commerce et de l'industrie

CCM : Commission centrale des marchés

CFCE : Centre français du commerce extérieur

CFME : Comité français des manifestations économiques à l'étranger

CP : Direction de la comptabilité publique

CPER : Contrat de plan Etat-région

CRITT : Centres régionaux d'innovation et de transfert de technologies

DARPMI : Direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie

DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

DECOM : Délégation à la communication

DGAF : Direction générale de l'administration et des finances

DGCCRF : Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

DGDDI : Direction générale des douanes et des droits indirects

DGEMP : Direction générale de l'énergie et des matières premières

DGI : Direction générale des impôts

DGSI : Direction générale des stratégies industrielles

DICOM : Direction de la communication

DP : Direction de la prévision

DPA : Direction du personnel et de l'administration

DPT : Direction des postes et télécommunications

DRCE : Direction régionale du commerce extérieur

DREE : Direction des relations économiques extérieures

DRI : Direction régionale des impôts

DRIRE : Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

DRRT : Délégation régionale à la recherche et à la technologie

DSF : Direction départementale des services fiscaux

DSIN : Direction de la sécurité des installations nucléaires

ERAP : Entreprise de recherche et d'activité pétrolière

INPI : Institut national de la propriété industrielle

INRIA : Institut national de recherche en informatique et automatique

INSEE : Direction générale de l'institut national de la statistique et des études économiques

MEFI : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

NTIC : Nouvelles techniques d'information et de communication

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

RCB : Rationalisation des choix budgétaires

SESSI : Service des statistiques industrielles

SGAR : Secrétariat général pour les affaires régionales

SLF : Service de la législation fiscale

TG : Trésorerie générale

URSSAF : Union pour le recouvrement des cotisations de la sécurité sociale, et d'allocations familiales