

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 31

STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES

Rapporteur spécial : M. Marc MASSION

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION.....	7
A. UNE MISSION AU CENTRE DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE.....	7
B. UNE MISSION EN INTERACTION AVEC LES AUTRES MISSIONS DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE.....	7
C. UNE DIVISION EN DEUX PROGRAMMES	8
II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES.....	9
A. PROGRAMME 221 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ET RÉFORME DE L'ÉTAT »	9
1. <i>Le rattachement de la réforme de l'Etat</i>	9
2. <i>La double finalité du programme</i>	9
3. <i>Des moyens en hausse</i>	10
4. <i>Des changements de périmètre importants</i>	11
5. <i>La performance du programme</i>	14
6. <i>Les principales observations de votre rapporteur spécial sur ce programme</i>	17
B. PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ETUDES ECONOMIQUES »	18
1. <i>Deux entités inégales au sein du programme</i>	18
2. <i>La performance du programme</i>	19
3. <i>Cinq grandes actions composent le programme</i>	20
4. <i>Les principales observations de votre rapporteur spécial sur ce programme</i>	22
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	23
EXAMEN EN COMMISSION.....	25

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

En préalable à l'étude des crédits de la mission, **votre rapporteur spécial tient à souligner la performance, que l'on peut qualifier de « catastrophique », du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie dans les réponses au questionnaire budgétaire sur l'ensemble de ses missions.**

Ainsi, le 10 octobre, date limite fixée par l'article 49 de la LOLF, **environ 5 % des réponses avaient été adressées.** Le 15 octobre, après une lettre signée par les quatre rapporteurs en charge des missions assurées par le ministère, 17 réponses avaient été reçues par votre rapporteur spécial. Cela est d'autant plus « étonnant » que l'élaboration du questionnaire, de taille réduite (66 questions, dont certaines communes à l'ensemble des missions du ministère), avait fait l'objet d'une concertation approfondie avec les services au mois de juin 2005. On ne peut que déplorer que le ministère n'ait pas pu se placer « en tête » cette année de réforme budgétaire.

- la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » est une nouveauté marquée par **le rapprochement du budget et de la réforme de l'Etat, annoncée par le gouvernement fin juillet 2005.** Il reste à voir la traduction concrète de cette fusion afin que les propos du ministre : *« Ce n'est pas le budget qui absorbe la réforme de l'Etat, mais la réforme de l'Etat qui absorbe le budget »* ne soient pas lettre morte ;

- le niveau de qualification des effectifs font du programme 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat » un programme d'état major où les objectifs du gestionnaire de programme se confondent avec ceux du politique. **En cas de non réussite de l'objectif, la responsabilité paraît dans ce cas partagée entre le niveau administratif et l'échelon politique ;**

- **l'émiettement et l'interaction des directions, la polyvalence des moyens et emplois du programme rendent peu claire la structure finale et impossible l'analyse des coûts ;**

- **près de la moitié des autorisations d'engagement du programme sont affectées à l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), chargée de la mise en œuvre de la LOLF au 1^{er} janvier 2006 avec le projet Palier 2006 et des grands chantiers informatiques ACCORD LOLF et Chorus.**

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UNE MISSION AU CENTRE DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Cette mission est une mission centrale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui assure **la conduite de la politique économique de la France et le pilotage de la modernisation de l'Etat**. Elle mobilise les différents instruments de l'action économique publique, notamment le budget, la fiscalité, les réglementations, l'action internationale et la production d'études et de statistiques économiques, et regroupe l'essentiel des directions et services d'état-major du ministère.

B. UNE MISSION EN INTERACTION AVEC LES AUTRES MISSIONS DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

La mission représente :

- **865,05 millions d'euros de crédits de paiement** pour 2006, en augmentation de près de 8 % (796,54 en loi de finances initiale 2005), moyens réduits au sein du budget général du Minéfi, trois de ses actions étant en étroite interaction avec les missions « Gestion et contrôle des finances publiques », « Engagements financiers de l'Etat », « Développement et régulation économiques » et « Aide publique au développement » ;

Missions du Minéfi

(en millions d'euros)

Stratégie économique et pilotage des finances publiques		Gestion et contrôle des finances publiques		Engagements financiers de l'Etat		Développement et régulation économiques		Aide publique au développement	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
983,96	865,05	9.029,15	8.815,57	40.889,5	40.889,5	3.989,54	3.956,58	5.310,61	3.013,99

- **8.011 emplois** exprimés en ETP, en augmentation de plus de 9 % (7.275 en 2005), dont la plus grande partie relève du programme « Statistiques et études économiques » : 6.483 ETP, soit 80 % des emplois de la mission. **Les dépenses de personnel représentent 495,71 millions d'euros, en hausse de près de 8 %**, ce qui s'explique par le transfert d'emplois en provenance des services de la réforme de l'Etat et la prise en charge des effectifs d'autres missions du Minéfi.

Conformément à la LOLF, le plafond des emplois étant ministériel, la logique de responsabilisation de gestion des acteurs devra conduire à décliner ce plafond d'emplois par programme et par direction.

C. UNE DIVISION EN DEUX PROGRAMMES

Deux programmes constituent cette mission : « **Stratégie économique et pilotage des finances publiques** » (programme 221) et « **Statistiques et études économiques** » (programme 220).

**Crédits de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques »
par programme**

(en millions d'euros)

Programme	AE	AE en % de la mission	CP	Effectifs (en ETP)	% des effectifs de la mission
Programme 221	522,82	53,2 %	412,10	1.528	19 %
Programme 220	461,13	46,8 %	452,94	6.483	81 %
Totaux	983,96	100 %	865,05	8.011	100 %

II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

A. PROGRAMME 221 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ET RÉFORME DE L'ÉTAT »

1. Le rattachement de la réforme de l'Etat

Le rattachement de la réforme de l'Etat aux attributions du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat est un fait nouveau qui implique la recherche de synergies entre les activités relatives à la réforme budgétaire, dans sa dimension de mise en œuvre d'une nouvelle gestion publique voulue par la LOLF, et celles relatives à la réforme de l'Etat.

Conformément aux orientations annoncées par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat lors du Conseil des ministres du 27 juillet 2005, deux pôles se dégagent ainsi auprès du ministre, l'un chargé de la modernisation de l'Etat, l'autre du pilotage des finances publiques et de l'analyse des performances des politiques publiques. Clairement distingués dans leurs finalités et dans leurs structures, ils doivent agir de manière étroitement coordonnée, mais selon des modalités différentes.

2. La double finalité du programme

Le programme 221 a pour finalité d'assister le gouvernement dans la conception et la mise en œuvre de la politique économique et financière du pays. Il regroupe également les moyens consacrés au pilotage des actions de modernisation de l'Etat, sous la direction du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat.

a) Le pilotage des finances publiques

Le pôle chargé du pilotage des finances publiques doit contribuer à la définition de la trajectoire des finances publiques, assurer la négociation budgétaire autour de l'analyse de la performance des politiques publiques et assurer le pilotage global de l'exécution budgétaire des administrations publiques.

b) La modernisation de l'Etat

Le pôle chargé de la modernisation de l'Etat doit identifier les objectifs communs de réforme, fournir la grille d'analyse, évaluer et suivre ce qui est proposé par les ministères et lui proposer des outils de modernisation. Ce pôle est constitué à partir de la reconfiguration de quatre structures existantes : la direction de la réforme budgétaire (DRB) pour ses missions autres que celles dévolues à la direction du budget, la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures administratives (DMGPSE), la délégation aux usagers et aux simplifications administratives

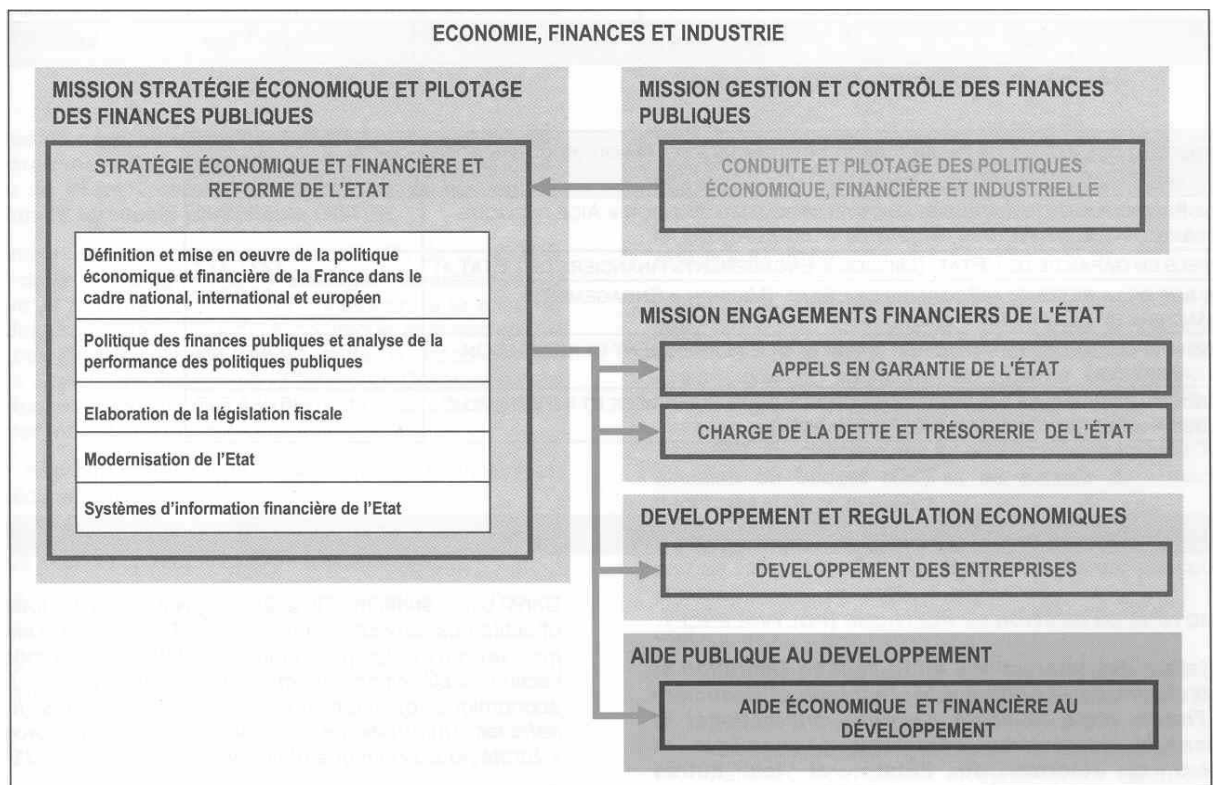
(DUSA) et l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE).

3. Des moyens en hausse

Les crédits de ce programme sont éclatés entre plusieurs missions, ce qui ne permet pas une vision d'ensemble des budgets alloués et des actions. **Cette polyvalence des moyens et emplois du programme rendent peu claire la structure finale et impossible l'analyse des coûts.**

A signaler d'ailleurs le montant des dépenses fiscales : 610 millions d'euros, soit 70 % des crédits de paiement de la mission. **On voit mal la place de dépenses fiscales aussi diverses que les prêts à la consommation ou la réduction des droits pour les donations dans le cadre d'un programme principalement en charge de la conception de la politique économique.**

Liens entre les actions du programme et d'autres programmes



a) Les autorisations d'engagement

Le programme représente **522,82 millions d'euros en autorisations d'engagement**, soit 53 % des AE de la mission, **en hausse de plus de 15 %** par rapport à la loi de finances pour 2005.

Les **dépenses de fonctionnement de 154 millions d'euros**, dont la plus grande part sert à financer les prestations réalisées par la Banque de

France (147 millions d'euros), ne sont pas significatives, les moyens de fonctionnement courant étant imputés sur l'action de soutien du programme « conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle ».

210 millions d'euros demandés pour 2006 en dépenses d'investissement permettront de financer les besoins essentiels de la LOLF (Palier 2006 et ACCORD-LOLF) et la mise en œuvre des grands chantiers informatiques comme le projet Chorus.

b) Les crédits de paiement en hausse

Le montant des **crédits de paiement du programme 221 s'élève à 412,1 millions d'euros**, soit 47,6 % des CP de la mission, en hausse de 10,4 % par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2005.

Cette hausse est peu significative compte tenu des changements de périmètre et du manque de clarté des répartitions entre missions du Minéfi. A noter que les crédits de paiement de l'AIFE passent de 81 millions d'euros en 2005 à 118 millions d'euros.

c) Les dépenses de personnel

Avec des **effectifs de 1.528 ETP**, le programme affiche une augmentation qui s'explique essentiellement par le transfert de 117 emplois en provenance des services généraux du Premier ministre et correspondant au personnel des services chargés de la réforme de l'Etat. Ces effectifs sont marqués par la forte proportion d'emplois de catégorie A et A +, qui reflète les activités de direction des services concernés.

Les dépenses de personnel, 112,95 millions d'euros, sont en hausse de 15 % par rapport à la loi de finances pour 2005.

4. Des changements de périmètre importants

L'architecture du programme 221 a été modifiée pour tenir compte du rattachement des politiques de réformes de l'Etat au ministère du budget. Il est structuré en cinq actions complémentaires en vue d'assurer la définition et la mise en œuvre de la stratégie économique et de la réforme de l'Etat.

Action 1 « Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen »

Cette action, mise en œuvre par la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), est en étroite interaction avec les autres missions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Elle résulte du regroupement des directions du Trésor (DT), des relations économiques extérieures (DREE) et de la prévision et des analyses économiques (DPAE). Elle a été créée fin 2004 pour répondre à la nécessité

d'adapter l'organisation du Minéfi à l'évolution de l'environnement économique mondialisé. Son objectif est de doter le ministère d'un outil administratif puissant et cohérent pour peser dans les négociations économiques internationales et mobiliser les nombreux moyens dont il dispose pour mettre en œuvre une action économique de l'Etat plus performante.

Les ETP des services de la DGTPE rattachés à cette action représentent 75 % des effectifs du programme. Ils participent à la mise en œuvre de cinq programmes du budget général du Minéfi : « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat », « Aide économique et financière du développement », « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », « Appels en garantie de l'Etat » et « Développement des entreprises », ainsi qu'à huit programmes de comptes spéciaux.

Alors que les ressources humaines de l'ensemble de ces programmes sont rassemblées dans cette seule action, les coûts salariaux sont ventilés au prorata des effectifs des programmes sur les actions concernées.

Les moyens de fonctionnement courant de la DGTPE sont imputés sur le programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ».

En revanche, inscrits en titre 3, **154 millions d'euros en AE et CP sont affectés pour l'essentiel au remboursement à la Banque de France et à l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer** des coûts engagés dans l'exercice des missions d'intérêt général confiées à la prise en charge de la rémunération des prestations pour le compte de l'Etat (147 millions d'euros en AE et CP).

Le reste de l'enveloppe est destiné à financer des audits et études et à assurer les moyens de fonctionnement de l'Agence France Trésor.

**Ventilation des crédits de soutien et/ou polyvalents vers (+) ou en provenance (-)
d'autres programmes**

(en millions d'euros)

Aide économique et financière au développement (mission « Aide publique au développement »)	+ 2,52
Appels en garantie de l'Etat (mission « Engagements financiers de l'Etat »)	+ 0,22
Charge de la dette et trésorerie de l'Etat (mission « Engagements financiers de l'Etat »)	+ 4,05
Développement des entreprises (mission « Développement et régulation économique »)	+ 5,92
Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle (mission « Gestion des finances publiques »)	- 36,59

Action 2 « Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques »

L'action 2 est mise en œuvre par la direction du budget. Elle vise à assurer le financement des politiques publiques et veille à l'amélioration de l'efficacité des finances publiques.

Elle regroupe les moyens de la direction du budget et une partie des moyens de la direction de la réforme budgétaire. Elle correspond à la préparation et au suivi de l'exécution du budget de l'Etat et à la mise à disposition du gouvernement de toutes analyses utiles sur les mesures susceptibles d'induire des conséquences budgétaires ou en termes de performance des politiques publiques.

Les moyens de fonctionnement de cette action sont, comme pour l'action précédente, inscrits à l'action 5 du programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle ».

Avec 329 ETP, l'action 2 supporte les effectifs affectés à la direction du budget en majeure partie et aux services des contrôles financiers et du contrôle.

Action 3 « Elaboration de la législation fiscale »

L'action 3 relève essentiellement de la direction de la législation fiscale au titre de ses missions d'expertise juridique et budgétaire et d'élaboration de normes fiscales.

Comme pour les actions précédentes, **l'essentiel des moyens de fonctionnement de cette action, notamment logistiques et immobiliers, sont supportés par le programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ».**

Action 4 « Modernisation de l'Etat »

L'action 4 correspond aux moyens alloués à la nouvelle direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), à partir de la reconfiguration de quatre structures existantes, la délégation de la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE), la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA), une partie de la direction de la réforme budgétaire (DRB) et de l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE). Cette direction est la structure pivot de l'animation interministérielle et de l'accompagnement de la modernisation de l'Etat.

Elle identifie les sujets liés à l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers et la recherche d'une utilisation plus performante de l'argent public, notamment par des actions de réforme de la gestion publique et de fonctions d'audit et de conseil avec le relais des réseaux de gestionnaires ministériels.

Une dotation de fonctionnement de 42,8 millions d'euros et 161 ETPT sont affectés à la DGME. Les moyens de la direction sont appelés à être ventilés ultérieurement entre l'action 4 et l'action 2.

Action 5 « Systèmes d'information financière de l'Etat » (SIFE)

L'action 5 correspond aux moyens alloués à l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) pour financer les systèmes d'information budgétaire, financière et comptable de l'Etat, conformément aux attentes de la LOLF.

Ce service à compétence nationale (SCN SIFE), créé en février 2005, reprend à son compte les attributions de l'ex-SCN ACCORD et a vu ses compétences élargies à l'ensemble des nouveaux systèmes d'information budgétaire, financière et comptable. Dans le cadre d'un besoin renforcé de pilotage et de coordination ministériels, il est rattaché au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Près de la moitié des autorisations d'engagement du programme, soit 225 millions d'euros, sont affectées aux services de l'AIFE.

Les dépenses d'investissement, 210 millions d'euros en autorisations d'engagement et 103 millions d'euros en crédits de paiement, sont destinées à financer les acquisitions et la maintenance des outils informatiques existants pour la mise en œuvre de la LOLF avec les systèmes ACCORD LOLF et Chorus.

Pour 2006, **200 ETP sont affectés aux services de l'AIFE**, une augmentation de 30 ETP et 1,7 million d'euros inscrits en AE et CP en dépenses de fonctionnement, correspond aux besoins de la montée en charge des équipes pour faire face à « Palier 2006 ».

Votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif à l'AIFE, la bonne évolution de ces systèmes constituant une condition indispensable de réussite pour la LOLF.

5. La performance du programme

Compte tenu de l'enjeu de la mission, le programme 221 est un programme d'état major où les objectifs du gestionnaire de programme se confondent avec ceux du politique. **En cas de non réussite de l'objectif, la responsabilité paraît dans ce cas partagée entre administratif et politique.**

La stratégie du programme a été aménagée pour s'articuler autour des deux axes essentiels de ses missions en matière de conduite de la politique économique au nom du gouvernement et de pilotage des actions de modernisation de la gestion publique.

De même, les objectifs de l'avant-PAP 2005 ont été adaptés pour répondre à l'extension du périmètre au secteur de la réforme de l'Etat, et prendre en compte les principales observations formulées tant par la Cour des

comptes que par le Parlement. Ainsi, des objectifs jugés peu pertinents par la commission des finances du Sénat ont disparu, tels l'objectif consistant à « assurer un bon niveau de réponse aux demandes formulées par les parlementaires », ou l'objectif « assurer la qualité du contrôle de la dépense publique », qui avait pour objet d'assurer le succès de la réforme du contrôle fiscal et a été considéré trop vague pour pouvoir faire l'objet d'une expertise.

L'objectif 4, qui avait fait l'objet d'observations de la part du Sénat qui avait estimé que les objectifs proposés pour l'action diplomatique de l'Etat étaient très consensuels et ne permettaient pas d'appréhender avec précision les buts de la diplomatie française, a été supprimé.

En revanche, les indicateurs relatifs à la réforme budgétaire paraissent susceptibles d'être approfondis, l'appropriation de la LOLF peut par exemple être mieux mesurée.

Premier objectif : « Assurer la qualité de l'analyse et des prévisions présentées dans le projet de loi de finances, dans le domaine des évolutions économiques et dans celui des recettes fiscales »

L'indicateur 1 « fiabilité comparée, au vu des réalisations, des prévisions du gouvernement présentées dans le rapport économique, social et financier (RESF) et de celles des instituts de conjoncture » permet de mesurer la qualité des prévisions macroéconomiques du gouvernement. Le mode de calcul, qui consiste à comparer, en termes de croissance et d'inflation, les prévisions des économistes et du gouvernement par rapport aux réalisations, est un très bon indicateur dès lors qu'il permet bien de comparer, de façon lisible, l'écart prévision/réalisation respectif du consensus des économistes et du gouvernement, c'est-à-dire plus ou moins de la DGTPE. Il permettra donc d'indiquer quelle est la valeur ajoutée d'un service de prévision macroéconomique interne par rapport à une simple référence aux prévisions disponibles auprès d'instituts externes.

Objectif 2 : « Contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d'application de la législation fiscale »

A l'indicateur « délais de codification et de production des textes d'application », deux sous-indicateurs correspondent à deux délais : la date d'achèvement du code applicable au 1^{er} janvier et le pourcentage de textes d'application publiés dans le délai de six mois après la date de promulgation du texte.

L'objectif de 55 % de textes d'application publiés dans le délai de six mois après l'entrée en vigueur du texte appliqué paraît peu ambitieux, on pourrait imaginer que ce délai serait amené à s'améliorer en cas de recrutements d'agents supplémentaires à la DLF. Mieux vaudrait donc un indicateur rapporté aux nombres d'agents ou tenant compte des moyens mis à disposition de l'objectif.

Objectif 3 : « Assurer la transposition des directives européennes dans les délais »

Cet objectif est très intéressant, le taux de transposition de la France étant régulièrement bas.

La remarque de la commission des finances a été retenue et l'indicateur exprimé en pourcentage, plutôt qu'en valeur absolue.

Objectif 4 : « Fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation »

A l'indicateur « pourcentage des personnels d'encadrement de l'Etat estimant que la DRB apporte un appui efficace dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire, à travers ses actions », le calcul est fait à partir des résultats d'une enquête IPSOS auprès de 6.000 cadres d'administration. Si l'idée d'une enquête est bonne et l'indicateur pertinent, des questions plus fines sur le degré d'appropriation réel de la LOLF auraient été mieux adaptées : connaissance des principaux mécanismes, participation aux diverses expérimentations, prise en compte de la LOLF dans les systèmes d'information, etc...

Objectif 5 : « Accroître le recours à l'administration électronique dans les relations entre l'administration et les usagers »

Si l'indicateur 2 « taux de dématérialisation des échanges avec les usagers mesuré par un ratio entre l'ensemble des échanges entre l'administration et les usagers et les échanges effectués sous forme dématérialisée » est pertinent, on peut noter cependant qu'aucun indicateur ne mesure la satisfaction de l'utilisateur.

Votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif aux efforts de redéploiement consécutifs à la dématérialisation des échanges avec les usagers.

Objectif 6 : « Améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'Etat »,

L'« indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'AIFE » est mesuré par une note en pourcentage sur la base d'une enquête semestrielle de satisfaction par une instance indépendante de l'AIFE qui sera mise en œuvre en 2006.

On peut toutefois s'interroger sur l'expression d'une réelle satisfaction des utilisateurs de ces systèmes.

6. Les principales observations de votre rapporteur spécial sur ce programme

Le programme 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat » est un exemple de programme d'état major où les objectifs du gestionnaire de programme se confondent avec ceux du politique. **En cas de non réussite de l'objectif, la responsabilité paraît dans ce cas partagée entre le niveau administratif et l'échelon politique.**

La lecture des documents budgétaires n'est pas facilitée par l'émiettement et l'interaction des directions, la polyvalence des moyens et emplois du programme rendent peu claire la structure finale et impossible l'analyse des coûts.

Près de la moitié (43,5 %) des autorisations d'engagements du programme, soit 210 millions d'euros, sont affectées à l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) pour sa mission de modernisation de l'Etat.

B. PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ETUDES ECONOMIQUES »

Le programme 220 comprend **l'ensemble des tâches, essentiellement assurées par l'INSEE, de collecte, de traitement et de commentaire des statistiques**. Sa mission la plus importante reste la tenue du **recensement** annuel de la population, selon des modalités renouvelées qui porteront leur fruit en 2008.

1. Deux entités inégales au sein du programme

Par rapport à l'autre programme de la mission, qui se caractérise par la très grande hétérogénéité tant des directions que des tâches, le programme 221 est composé de deux entités d'importance très inégale :

- l'Institut national de la statistique et des études économiques **(INSEE)** ;

- le service des études et des statistiques industrielles **(SESSI)**.

Au niveau budgétaire, ce programme est à 85 % composé de dépenses de personnels (titre 2), c'est-à-dire 380 millions d'euros de crédits de paiement sur un total de 427 millions d'euros. On note par ailleurs l'existence de 20,8 millions d'euros de fonds de concours.

Le programme 221 est divisé en **cinq** actions.

Les 5 actions du programme

(en euros)

Action	AE	CP
Infrastructure statistiques	153.338.678	151.177.678
Information sur les entreprises et synthèse économique	81.085.120	79.697.120
Information démographique et sociale	98.292.017	97.843.017
Formation	16.894.342	16.401.342
Soutien	111.527.759	107.830.759
Total	461.137.916	452.949.916

2. La performance du programme

Sur la **présentation du programme** en objectifs et indicateurs, les documents budgétaires sont relativement clairs et donnent une image fidèle de l'activité de l'INSEE.

Ainsi, l'**objectif 1 « Respecter les engagements européens de la France en termes de délais de publication des résultats macroéconomiques de la France et des indices sectoriels sur l'économie française »**, et les **deux indicateurs associés** permettent de mesurer l'efficacité de l'institut, et de prendre en compte sa dimension européenne. A noter que l'**indicateur 2 « Ecart entre les délais de fourniture des résultats sectoriels et ceux prévus dans les engagements européens de la France »** liste les différents indicateurs attendus par les marchés financiers, et se fixe comme objectif pour 2006 de les livrer le jour prévu.

L'efficacité de l'**objectif 2 « Améliorer, d'ici 2008, la précision des estimations de population par commune »** est mesurée par l'**indicateur 1 « Pourcentage cumulé de communes ayant bénéficié depuis 2004 d'une estimation de population de qualité suffisante pour permettre sa publication »**. Il se situe donc dans le cadre de la réforme de la procédure de recensement engagé en 2004, qui doit déboucher en 2008 sur une nouvelle estimation de l'ensemble de la population : l'objectif est donc de 100 % pour cette année, et de 60 % en 2006.

Les **objectifs 3 « Améliorer la rapidité d'immatriculation des entreprises au répertoire SIRENE »** et **5 « Alléger la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques »** n'appellent pas de remarques particulière de votre rapporteur spécial, qui note cependant avec satisfaction l'attention apportée aux entreprises et le souci de faciliter les démarches administratives.

L'**objectif 4 « Améliorer la pertinence des études sectorielles sur l'industrie française »** est intéressant, et l'indicateur 1 « Part des études économiques sur l'industrie française consacrée à des problèmes prioritaires » mérite d'être signalé. Il prend pour base les thèmes relevés dans le rapport annuel de la commission permanente de concertation pour l'industrie (CPCI) et mesure en fait l'adéquation entre les thèmes de recherche de l'INSEE et le besoin d'expertise.

L'**objectif 6 « Maintenir le niveau de qualité des enquêtes auprès des ménages pour un coût maîtrisé »** est une idée qu'il convient de relever, mais la construction de l'**indicateur 1 « Variation du ratio : volume de l'information collectée / coût direct global des enquêtes auprès des ménages »** laisse perplexe quant à son sens. De plus, il n'est pas documenté, et a apparemment pour cible la « stabilité ».

3. Cinq grandes actions composent le programme

Le programme est structuré autour de 5 grandes actions.

L'action 1 « Infrastructures statistiques », la plus importante en termes budgétaires avec 153 millions d'euros de crédits de paiement, regroupe les activités à caractère régalién et normatif de l'INSEE. En plus des tâches de tenue des grands fichiers (SIRENE pour les entreprises, fichier électoral), cette action comporte l'activité de **recensement de la population**. Cette opération, dont on connaît l'importance, revêt un caractère particulièrement sensible dans le cas des collectivités locales, puisque c'est la « population INSEE » qui sert de base au calcul des différentes dotations. Il convient de rappeler que le choix a été fait d'un recensement « en continu » de la population, qui se traduit par une enveloppe spécifique attribuée chaque année. Cette modalité de gestion, extrêmement claire, doit être saluée.

Ainsi, pour l'année 2006, les opérations liées au recensement représentent :

- **25,44 millions d'euros** en crédits de paiement ;

- **17,9 millions d'euros en AE et CP** pour les dépenses d'intervention. Cette enveloppe est attribuée aux collectivités locales concernées par cette opération en 2006, et est fonction du nombre d'habitants et de logements dans la commune.

L'action 2 « Information sur les entreprises et synthèse économique » s'intéresse à la fourniture de données essentielles sur les entreprises, notamment les statistiques conjoncturelles (niveau des stocks, prix à la production...) et structurelles (enquête annuelle d'entreprises). A ce sujet, on peut relever que les différentes enquêtes de conjoncture de l'INSEE, dont la qualité est reconnue, sont souvent concurrencées par celles menées par la Banque de France. Votre commission s'était penchée sur cette question à l'occasion du rapport de la Cour des comptes consacré au réseau de la Banque de France¹, et le débat autour d'un éventuel « doublon » des enquêtes de conjoncture reste posé.

L'action 3 « Information démographique et sociale » regroupe les actions de l'INSEE, hors recensement, liées à la démographie, notamment la production d'études à caractère sociale (études sur les salaires etc..).

L'action 4 « Formation » est constituée des deux écoles du groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (GENES) : l'école nationale de la statistique et des études économiques (ENSAE) et l'école nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI). On peut noter que l'ENSAE a notamment pour tâche de former les fonctionnaires du corps des administrateurs de l'INSEE.

¹ Rapport n° 254 (2002-2003) de M. Jean Arthuis « Réseau de la Banque de France : urgence et nécessité de la réforme ».

Deux remarques doivent être faites sur cette action :

- **La première concerne le centre de recherche de l'INSEE, le CREST.** Ce centre, de grande réputation, n'est pas rattaché à l'ENSAE, ce qu'il devrait logiquement être, mais est inclus dans l'action. **De même, il ne fait pas l'objet dans le « bleu » d'une ligne spécifique, ce qui ne permet pas d'en isoler le coût qui, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, s'élèverait à 16 millions d'euros.** Aucun indicateur ne vient mesurer la qualité de la recherche qui y est effectuée. Dans un contexte où la réforme de la recherche est à l'ordre du jour, il serait intéressant de réfléchir à la structure de la recherche en sciences économiques qui, plus encore que dans les autres domaines, souffre de l'émiettement des centres, qui oblige les chercheurs à occuper des postes dans différents centres au cours de leur carrière, ce qui nuit finalement à la « visibilité » de la recherche française dans le secteur.

- **la seconde concerne la localisation de l'ENSAE.** L'ENSAI a été délocalisée à Rennes en 1996, dans les meilleures conditions. L'ENSAE, placée dans le bâtiment de l'INSEE à Malakoff, souffre à l'évidence de locaux peu adaptés compte tenu de l'importance de l'école. Un terrain avait été acheté, dans les années 80, à Marne-la-Vallée, et un concours d'architecture lancé. Cela n'a débouché sur rien, et le terrain, toujours propriété du MINEFI, est aujourd'hui en friche. D'autres projets ont été évoqués, comme une délocalisation de l'école vers le plateau de Palaiseau. **Votre rapporteur spécial estime urgent la question de la relocalisation de l'école,** qui développe de plus en plus une activité internationale et mériterait, à l'évidence, de nouveaux bâtiments, y compris hors de Paris.

L'action 5 « Soutien », comme son intitulé l'indique, regroupe les actions de soutien qui n'ont pu être rattachées à l'une ou l'autre des actions : fonction de direction, infrastructures informatiques.

Au niveau des **personnels**, il faut souligner l'extrême complexité du détachement des fonctionnaires de l'INSEE dans les administrations. Le « bleu » budgétaire donne un relevé précis des détachements (par exemple, 157 ETPT vers les services de statistique du ministère de l'agriculture), mais il semble que ces données ne rendent pas compte de l'ensemble des personnels mis à disposition ou détachés, notamment l'encadrement.

Il serait cependant utile de disposer **d'une information complémentaire qui prendrait en compte la spécificité de l'outre-mer.** En effet, pour les départements, la collecte de l'information est beaucoup plus complexe et donc coûteuse qu'en métropole (par exemple, un indice des prix est calculé pour chacun, de même qu'un PIB). Or les coûts supportés à ce titre n'apparaissent pas.

4. Les principales observations de votre rapporteur spécial sur ce programme

Il est extrêmement positif que l'INSEE fasse l'objet d'un programme à part, dont la responsabilité est confiée à son directeur.

La question des éventuels « doublons » entre les missions de l'INSEE et de la Banque de France en ce qui concerne la production d'études de conjoncture doit être posée : est-on certain que les études menées sont suffisamment différentes et apportent des informations suffisamment différentes pour être justifiées ?

La question de la recherche économique en France, via la position particulière du CREST, gagnerait à être précisée.

La question de la délocalisation de l'ENSAE pourrait être soulevée, afin de donner à cette école une chance supplémentaire de se développer.

Il serait utile de disposer de données sur le coût de la collecte d'informations en outre-mer.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible, les crédits de la mission, pour un montant de **80.000 euros**, répartis sur les deux programmes de la mission.

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a, en seconde délibération, minoré de **1.962.403 euros** les crédits de la mission pour gager les dépenses au titre du plan d'urgence pour les banlieues.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 19 octobre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Marc Massion, rapporteur spécial, sur la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ».

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que, parmi les missions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » était centrale, car elle concernait la conduite de la politique économique et financière de la France et, depuis la décision du gouvernement de rattacher la réforme de l'Etat au ministère du budget en juillet 2005, le pilotage des actions de modernisation de la gestion publique. Il a précisé qu'elle était composée de deux programmes :

- le programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat », qui regroupait, pour l'essentiel, les administrations centrales du ministère de l'économie, notamment la direction générale du Trésor et la direction du Budget ;

- le programme « Statistiques et études économiques », qui était principalement composé de l'INSEE.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a tenu à préciser que la performance du ministère était apparue « catastrophique » d'après les réponses au questionnaire budgétaire. Il a souligné que ses collègues rapporteurs spéciaux en charge des trois autres missions correspondant à ce ministère, MM. Eric Doligé, Bernard Angels et Paul Girod pourraient le confirmer. Il a ajouté qu'au 10 octobre 2005, date limite de réponse aux questionnaires fixée par la LOLF, environ 5 % des réponses seulement avaient été adressées. Il a déploré que le ministère n'ait pas pu se placer « en tête », surtout en cette année de réforme budgétaire.

Il a déclaré être resté perplexe quant à la présentation qui avait été faite de la mission. En effet, il a précisé que si la finalité du programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat » était bien décrite dans les documents budgétaires, il n'en allait pas de même en ce qui concernait les acteurs et le pilotage. Il a indiqué que l'émiettement et l'interaction des nombreux directions et services d'état-major du ministère ainsi que la polyvalence des moyens et emplois du programme rendent peu claire la structure administrative du ministère, et donc délicate l'analyse des coûts.

Il a cité en exemple la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE), chargée de la définition et de la mise en oeuvre de la politique économique et financière de la France, qui était issue de la fusion de la direction de la prévision et des analyses économiques (DGPAE), de la direction du Trésor et de la direction des relations économiques extérieures

(DREE). Ainsi, la DGTPE regroupe l'ensemble des moyens en personnel des programmes « Développement des entreprises », « Aide économique et financière au développement », « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », « Epargne », « Appels en garantie de l'Etat » et « Majoration de rentes », ces programmes étant eux-mêmes éléments des missions « Engagements financiers de l'Etat », « Développement et régulation économiques » et « Aide publique au développement ». De plus, les moyens de fonctionnement de la DGTPE relèvent de l'action 5 « Prestations d'appui et de support » du programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ». A l'évidence, cela nuit à la clarté requise par la LOLF.

Il a ajouté que les dépenses fiscales rattachées, d'un montant de 610 millions d'euros, paraissaient manquer de cohérence, car on y retrouve la réduction d'impôt au titre des intérêts payés en 2004 et 2005 dans le cadre des prêts à la consommation conclus entre le 1er mai 2004 et le 31 mai 2005, mais également la réduction des droits pour donation. Il a indiqué que, s'il y avait une logique à les placer dans cette mission principalement en charge de l'état-major, cette logique n'était nulle part explicitée, et que l'absence de réponses au questionnaire « n'arrangeait rien ».

Concernant l'ensemble des objectifs et indicateurs, il a remarqué qu'ils étaient bien définis.

S'agissant du programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat », **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a précisé qu'il se distinguait par le haut niveau de qualification de ses personnels, qui en faisait un programme d'état-major où les objectifs du gestionnaire de programme se confondaient avec ceux du politique. Si l'objectif n'était pas respecté, la responsabilité paraîtrait donc partagée entre l'échelon administratif et le niveau politique.

Il a rappelé que réformer l'Etat était une tâche difficile, car elle mobilisait de nombreux acteurs, d'importants moyens de fonctionnement et du personnel par nature polyvalent. Il a exprimé le souhait que l'intégration au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie des services de la réforme de l'Etat lui permette de changer ses méthodes de travail. En ce qui concerne le coût du système informatique appliqué à l'ensemble du ministère, et dont les crédits étaient placés dans cette mission, il a fait part des chiffres qui lui avaient été communiqués, faisant état de l'estimation par la Cour des comptes du prix des systèmes ACCORD 1 et 1 bis de 2001 à 2004, qui s'élevait à 174 millions d'euros, ainsi que du coût de Palier 2006, qui permettra la mise en oeuvre de la LOLF, soit 25 millions d'euros. Il a indiqué, de plus, qu'il était prévu 117 millions d'euros sur 4 ans pour la mise en place du système Chorus en 2007/2008, ce qui représentait un total de 315 millions d'euros à engager, 50 % de ces coûts concernant la conduite du changement avec la formation des acteurs, pour 25.000 utilisateurs et 80.000 jours de formation.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a présenté le deuxième programme de la mission « Statistiques et études économiques », principalement composé de l'INSEE. Il a constaté que ce programme était bien conçu, les indicateurs étant clairs et lisibles. Il a souhaité attirer l'attention sur les objectifs 3 et 5, qui visaient à réduire le poids des déclarations à fournir par les entreprises, avec des cibles ambitieuses, ainsi que sur la conduite du recensement, qui se faisait maintenant « en continu » avec chaque année, des communes concernées qui recevaient, à ce titre, une dotation de l'INSEE.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a émis deux remarques à propos de l'action « Formation », même si elle n'était pas la plus importante en termes budgétaires. D'une part, il a relevé que le centre de recherche de l'INSEE, le CREST, n'était pas rattaché à l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique (ENSAE) et ce, sans raison apparente, ce qui, d'une manière générale, nuisait à la visibilité de la recherche économique en France. D'autre part, il a souligné qu'un terrain avait été acheté par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à Marne-la-Vallée dans les années 80, afin d'y installer l'ENSAE. Ce déménagement n'avait jamais pu se faire, et aujourd'hui encore, cette école prestigieuse disposait de locaux exigus dans la tour de l'INSEE à Malakoff, tour qui, elle-même, n'appartenait pas à l'INSEE, mais au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il a précisé que, depuis lors, le terrain de Marne-la-Vallée était en friche, et que l'école n'avait pas été « délocalisée ». Ce point, mineur sur le plan budgétaire, lui avait toutefois paru significatif en termes de gestion du patrimoine immobilier de l'Etat.

Un débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, a félicité le rapporteur pour la qualité de sa présentation qui avait bien mis en évidence l'extrême complexité de la structure en missions retenue par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a approuvé ces propos. En ce qui concerne le programme « Stratégie économique et pilotage des finances publiques », il a également relevé l'entrecroisement des différentes directions, notant que cet enchevêtrement apparaissait d'autant mieux que la LOLF offrait désormais aux parlementaires la possibilité d'identifier la structure exacte des organisations.

Il a suggéré que la commission accorde une attention toute particulière à l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE). En ce qui concerne le programme « Statistiques et études économiques », il a relevé les éventuels « doublons » entre les études fournies par la Banque de France et celles fournies par l'INSEE, s'interrogeant sur la plus-value apportée par ces deux enquêtes. Il a indiqué que la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, thème abordé par le rapporteur spécial à propos du terrain de Marne-la-Vallée, pourrait être évoquée par l'ensemble des rapporteurs spéciaux dans le cadre d'une approche globale sur les propriétés de l'Etat.

M. Jean-Jacques Jégou est revenu sur l'intérêt offert aux parlementaires par le nouveau cadre fixé par la LOLF, qui permettait une meilleure lecture des structures administratives du ministère. Il a évoqué les éventuels « doublons » entre l'INSEE et la Banque de France, insistant cependant sur l'importance de la mission de traitement du surendettement effectuée par cette dernière, qui mobilisait un personnel important. Il a apporté des précisions quant au terrain de Marne-la-Vallée évoqué par le rapporteur spécial, s'interrogeant sur l'état d'avancement du dossier.

M. Philippe Dallier a relevé que la dotation pour le recensement figurant dans cette mission au profit des communes s'élevait à 18 millions d'euros. Cela lui paraissait trop faible par rapport au coût supporté par ces dernières.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que la commission suivrait avec attention l'évolution du système d'information financière de l'Etat, précisant que c'était une condition indispensable de réussite pour la LOLF.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a fait part de son souhait d'interroger le ministre sur la structure de la mission. En réponse à M. Philippe Dallier, il a noté que la dotation de l'INSEE au titre du recensement et son éventuelle insuffisance rentraient dans le débat plus général concernant les conditions financières des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. Il a fait part d'un double souhait : contrôler au mieux l'avancement du projet d'informatisation de l'Etat, s'intéresser de près à la gestion par le ministère de son patrimoine immobilier. En réponse à M. Jean-Jacques Jégou, il a précisé que selon ses informations, aucune décision n'avait été prise en ce qui concerne le terrain de Marne-la-Vallée.

Sur l'ensemble de la mission, **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a noté que des efforts avaient été faits sur les indicateurs, et a relevé le progrès qui consistait à confier au directeur de l'INSEE la responsabilité de l'ensemble de l'institution. Sur la recommandation de son rapporteur spécial, **la commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ».**

Réunie le jeudi 24 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption des crédits de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques », après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.