

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

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 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 19

PILOTAGE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

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, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, 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 (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. UNE NOUVELLE MISSION	7
A. UNE INNOVATION DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008.....	7
B. DEUX PROGRAMMES DE TAILLES COMPARABLES	7
II. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ETUDES ECONOMIQUES »	9
A. UNE PRÉVISIBILITÉ BUDGÉTAIRE ACCRUE GRÂCE À UN CONTRAT PLURIANNUEL DE PERFORMANCES	9
B. LA PRÉÉMINENCE DES ACTIONS « INFRASTRUCTURE STATISTIQUE » ET « SOUTIEN » : 35 % ET 29,3 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME.....	10
C. LA PART PRÉPONDÉRANTE DES DÉPENSES DE PERSONNEL : 83,7 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME	10
D. LES ENJEUX BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME	11
1. <i>D'éventuels doublons entre l'INSEE et la Banque de France ?</i>	11
2. <i>L'urgence de la mise en place d'une comptabilité analytique : l'exemple du centre de recherche en économie statistique (CREST)</i>	12
3. <i>La relocalisation de l'école nationale de la statistique et des études économiques (ENSAE) doit être menée à son terme</i>	13
E. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES.....	14
III. LE PROGRAMME 305 « POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET DE L'EMPLOI »	17
A. UN « TRAIT D'UNION » ENTRE LES POLITIQUES EN FAVEUR DE LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI.....	17
B. UNE STRUCTURATION AUTOUR DE QUATRE ACTIONS.....	17
C. 91,5 % DES CRÉDITS RELÈVENT DES ACTIONS CONDUITES PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE (DGTPE).....	18
D. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE TROP PARTIELLE	22
1. <i>La fiabilité de l'analyse et des prévisions économiques et financières</i>	22
2. <i>L'accessibilité et la clarté de la norme fiscale</i>	23
3. <i>Le respect des délais de transposition des directives européennes</i>	24
4. <i>L'absence de mesure de la performance du volet « emploi » de ce programme</i>	24
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	27
EXAMEN EN COMMISSION	29

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La présente mission constitue **l'une des innovations du projet de loi de finances pour 2008**, résultant de la nouvelle architecture gouvernementale distinguant le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi (Minéfe) et le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

- Elle résulte de la modification des périmètres ministériels et comprend **un programme pré-existant**, le programme 220 « Statistiques et études économiques » issu de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » aujourd'hui disparue, et **un nouveau programme**, le programme 305 « Politique économique et de l'emploi ».

- Les crédits de paiement de cette mission s'élèvent à **844,1 millions d'euros** et **se répartissent de manière relativement équilibrée** entre le programme 220 « Statistiques et études économiques » (451,5 millions d'euros, soit 53,5 % des crédits de la mission) et le programme 305 « Politique économique et de l'emploi » (392,6 millions d'euros, soit 46,5 % des crédits de la mission).

- Si le programme 220 « Statistiques et études économiques » a atteint **un « régime de croisière » satisfaisant** en termes de performances et d'évolution des emplois, le programme 305 « Politique économique et de l'emploi » souffre de **lacunes certaines au regard de la mesure de sa performance**.

- **Très hétérogène, le programme 305 « Politique économique et de l'emploi » doit encore être perfectionné pour remplir véritablement son rôle de « trait d'union » entre la politique en faveur de la compétitivité des entreprises et la politique de l'emploi.**

I. UNE NOUVELLE MISSION

A. UNE INNOVATION DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008

La **nouvelle architecture gouvernementale** distinguant le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi (Minéfe) et le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique s'est accompagnée, en conformité avec l'article 7¹ de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), d'un « redécoupage » de certaines missions et de certains programmes au sein de la maquette budgétaire.

En loi de finances pour 2007, le **programme 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat »** de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » regroupait la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) et la direction de la législation fiscale (DLF), qui relèvent aujourd'hui du Minéfe, ainsi que la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) et l'agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), qui ressortent désormais du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

La mission « Pilotage de l'économie française » est issue de cette restructuration et rassemble **deux programmes** : le programme 220 « Statistiques et études économiques » (déjà présent dans l'ancienne mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ») et le **nouveau programme 305 « Politique économique et de l'emploi »**, qui intègre les crédits de la DGTPE, de la DLF ainsi que ceux de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Cette mission est placée sous l'autorité de **Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi.**

Elle porte ainsi sur la **production d'études et de statistiques économiques** et les **activités d'état-major** liées à la définition et à la mise en œuvre de la politique économique et financière et de la politique de l'emploi.

B. DEUX PROGRAMMES DE TAILLES COMPARABLES

La mission comprend 841,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et **844,1 millions d'euros en crédits de paiement.**

Le programme « Statistiques et études économiques » représente **53,5 % de ses crédits de paiement** (451,5 millions d'euros) contre 46,5 % pour le programme « Politique économique et de l'emploi » (392,6 millions d'euros).

¹ Selon l'article 7 de la LOLF, « un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère (...) ».

L'écart est toutefois plus marqué au regard des effectifs respectifs des deux programmes : 6.131 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour le programme « Statistiques et études économiques » (65 % du plafond d'emplois de la mission) contre 3.294 ETPT pour le programme « Politique économique et de l'emploi » (35 % du plafond d'emplois de la mission).

Au total, la présente mission s'appuie donc sur **9.425 ETPT**, pour une masse salariale (titre 2) de 566,6 millions d'euros.

II. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ETUDES ECONOMIQUES »

A. UNE PRÉVISIBILITÉ BUDGÉTAIRE ACCRUE GRÂCE À UN CONTRAT PLURIANNUEL DE PERFORMANCES

Le programme 220 est essentiellement tourné vers la fourniture d'**informations macroéconomiques, sectorielles, démographiques et sociales**, aux pouvoirs publics, aux agents économiques et au grand public.

A ce titre, il comprend **l'ensemble des tâches assurées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) de collecte, de traitement et de commentaire des statistiques**. L'une de ses dimensions les plus importantes renvoie à la tenue du **recensement annuel de la population**, selon des modalités rénovées qui porteront leur fruit en 2008¹.

Alors que le programme 305 « Politique économique et de l'emploi » se caractérise par une très grande hétérogénéité, tant des directions concernées que des objectifs poursuivis (cf. *infra*, partie III), le programme 220 est plus homogène tout en comportant **deux entités d'importance inégale**. Ainsi, **l'INSEE** y tient un rôle prééminent, tandis que le service des études et des statistiques industrielles (**SESSI**) y est plus en retrait même si, d'une part, ses attributions ne peuvent, évidemment, être regardées comme secondaires et que, d'autre part, le chef du SESSI est associé aux décisions de gestion le concernant dans le programme.

Le 27 février 2007, **un contrat pluriannuel de performances, portant sur la période allant de 2007 à 2009**, a été signé entre le secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (Minéfi), le directeur du budget et le directeur général de l'INSEE, prévoyant notamment **une réduction des ETPT de 5,4 % sur trois ans**.

Votre rapporteur spécial se félicite d'une telle démarche permettant d'accroître la visibilité à moyen terme de la gestion et du pilotage de ce programme, tout en préservant ses marges de manœuvre.

Le responsable du programme était M. Jean-Michel Charpin, directeur général de l'INSEE. Toutefois, le 17 octobre 2007, un changement est intervenu à la tête de l'INSEE avec la nomination de M. Jean-Philippe Cotis, en remplacement de M. Jean-Michel Charpin.

¹ De nouvelles dispositions en matière de recensement ont été introduites par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

B. LA PRÉÉMINENCE DES ACTIONS « INFRASTRUCTURE STATISTIQUE » ET « SOUTIEN » : 35 % ET 29,3 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME

Le présent programme est composé de cinq actions, parmi lesquelles les actions « *Infrastructure statistique* » et « *Soutien* » se distinguent de par leurs **poils budgétaires respectifs : 151 millions d'euros en crédits de paiement pour la première (soit 33,4 % du programme) et 132,3 millions d'euros pour la seconde (soit 29,3 % du programme).**

Il convient de rappeler que l'action « *Infrastructure statistique* » regroupe les activités à caractère régalién ou normatif : comptabilité nationale et indice des prix à la consommation, registre des personnes physiques et des entreprises (SIRENE), fichier électoral, recensement annuel de la population, action internationale et mise à disposition de l'information.

L'action « *Soutien* », pour sa part, renvoie aux fonctions de direction, de gestion des moyens, de communication et de formation continue lorsqu'elles bénéficient indistinctement à l'ensemble des actions.

Les cinq actions du programme « Statistiques et études économiques »

(en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Infrastructure statistique	150,6	151
Information sur les entreprises et synthèses économiques	78,2	78,1
Information démographique et sociale	65,5	65,5
Formation	24,6	24,6
Soutien	129,8	132,3
Total	448,7	451,5

Source : projet annuel de performances pour 2008

C. LA PART PRÉPONDÉRANTE DES DÉPENSES DE PERSONNEL : 83,7 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME

Le programme connaît **une légère progression de son enveloppe budgétaire** au regard des crédits ouverts en loi de finances pour 2007. Ainsi, hors fonds de concours, les autorisations d'engagement s'élèvent à 448,7 millions d'euros (+ 0,5 % par rapport à 2007) et **les crédits de paiement à 451,5 millions d'euros (+ 1,3 % par rapport à 2007).**

Les fonds de concours passent, quant à eux, de 20 millions d'euros à 17,5 millions d'euros¹.

Les crédits de ce programme sont à 83,7 % composés de dépenses de personnel (titre 2), soit 377,9 millions d'euros de crédits de paiement sur un total de 451,5 millions d'euros. Ces dépenses de personnel connaissent une hausse de 1,9 % par rapport à leur niveau fixé par le projet de loi de finances pour 2007.

Pour autant, **le programme connaît une réduction de ses emplois**, son plafond passant de 6.242 ETPT en 2007 à 6.131 ETPT en 2008. Cette baisse significative de **111 ETPT** prolonge celle déjà enregistrée entre 2006 et 2007 (- 241 ETPT). Elle n'est cependant pas tout à fait de même nature, puisque ne relevant pas essentiellement d'un transfert d'ETPT entre programmes (cas en 2007) mais s'inscrivant dans la logique du plan de réduction des effectifs fixé par le contrat pluriannuel de performances évoqué précédemment.

Les emplois du présent programme se répartissent entre **l'INSEE (5.884 ETPT)** et le **SESSI (247 ETPT)**.

Au sein de l'enveloppe budgétaire dédiée aux dépenses de personnel, il convient de noter que 5,1 millions d'euros ont été prévus au titre de mesures catégorielles. Ces mesures correspondent, notamment, à la mise en œuvre d'**un plan de requalification des emplois**, destiné à adapter la structure des emplois aux besoins du programme, et à la prise en compte de la performance par **un intéressement lié aux résultats**².

D. LES ENJEUX BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME

1. D'éventuels doublons entre l'INSEE et la Banque de France ?

Au sein du programme, **l'action 2 « Information sur les entreprises et synthèses économiques »** 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). **78 millions d'euros de crédits de paiement** sont prévus à cet effet par le projet de loi de finances pour 2008.

A cet égard, on peut rappeler, comme le fait votre commission depuis maintenant plusieurs années, que **les différentes enquêtes de conjoncture de l'INSEE, dont la qualité est reconnue, sont souvent concurrencées par**

¹ Les fonds de concours de ce programme proviennent de recettes commerciales et de partenariats, de travaux réalisés pour Eurostat (études et conception, enquêtes) et des droits d'inscriptions au concours de l'Ecole nationale de la statistique et des études économiques (ENSAE).

² Cet intéressement en fonction des résultats s'appuie, pour chaque direction, sur une batterie de douze indicateurs, recoupant largement les indicateurs de performance du projet annuel de performances.

celles menées par la Banque de France. Votre commission avait notamment soulevé cette question à l'occasion de la publication de son rapport faisant suite à l'enquête de la Cour des comptes consacré au réseau de la Banque de France¹.

Même si certaines complémentarités peuvent être soulignées entre ces enquêtes de conjoncture (les enquêtes de l'INSEE mettant à disposition une information rapide sur le mouvement macroéconomique d'ensemble, tandis que les enquêtes de la Banque de France perçoivent mieux le sens du mouvement de la production sur le mois précédent), **le débat autour d'un éventuel « doublon » entre ces enquêtes n'en demeure pas moins toujours d'actualité.**

2. L'urgence de la mise en place d'une comptabilité analytique : l'exemple du centre de recherche en économie statistique (CREST)

L'action 4 « *Formation* » est constituée des deux écoles du groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (GENES) : l'Ecole nationale de la statistique et des études économiques (ENSAE) et l'Ecole nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI). Les crédits de paiement de cette action (24,6 millions d'euros) concernent, également, le centre de recherche en économie statistique (CREST), qui couvre les domaines de recherche des deux écoles et de l'INSEE. En économie, ce centre se place parmi les trois premiers centres français et les dix premiers en Europe.

Cependant, ce centre n'est pas rattaché à l'ENSAE, ce qu'il devrait logiquement être, mais est inclus dans l'action 4. En outre, **il ne fait l'objet, dans le projet annuel de performances, d'aucune ligne spécifique, ce qui ne permet pas d'en isoler les crédits.**

A l'heure où la recherche constitue un avantage comparatif essentiel dans le contexte d'une économie mondialisée, il serait pourtant intéressant de connaître le coût du CREST.

Cette absence d'information spécifique permettant de mieux cerner le coût du CREST trouve une partie de son origine dans la difficulté à distinguer son activité de celle de l'ENSAE, les deux structures étant étroitement liées pour des raisons d'efficacité évidentes. Elle s'explique, toutefois, également par **les lacunes en matière de comptabilité analytique du présent programme**, aucun système de suivi des coûts n'ayant jusqu'à présent été mis en place.

Une réflexion est toutefois en cours pour déterminer les modalités de mise en œuvre de l'analyse des coûts de l'INSEE. Une unité d'appui au contrôle de gestion de trois personnes a d'ailleurs été mise en place auprès de

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

son directeur général. En outre, la future mise en place du progiciel de gestion intégrée CHORUS devrait être l'occasion de parfaire le système de comptabilité analytique devant s'implanter au sein du programme « Statistiques et études économiques ».

3. La relocalisation de l'école nationale de la statistique et des études économiques (ENSAE) doit être menée à son terme

Alors que l'ENSAI a été délocalisée à Rennes en 1996, dans les meilleures conditions, l'ENSAE, située dans le bâtiment de l'INSEE à Malakoff, souffre à l'évidence de **locaux peu adaptés** compte tenu des contraintes et des effectifs de l'école. Un terrain avait été acheté, dès les années 1980, à Marne-la-Vallée, et un concours d'architecture avait même été lancé. Aucune suite concrète n'a, néanmoins, été donnée à cette initiative.

Après de nombreux atermoiement, la question de la relocalisation de l'ENSAE semble en passe de trouver un aboutissement. En réponse au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur spécial, le responsable du présent programme indique en effet que *« le dossier budgétaire et immobilier est en cours d'instruction entre la direction générale de l'INSEE et le secrétariat général du Minéfe »*. **L'emplacement de la construction du futur bâtiment a été déterminé avec la direction de l'école Polytechnique, sur son emprise**, et il a été entériné par le conseil d'administration de cette école, en mars 2007.

La direction générale de l'INSEE, après l'avis des instances de conseil de l'ENSAE et de son centre de recherche, a choisi de localiser l'ENSAE à Palaiseau pour **participer aux projets de développement du plateau de Saclay en matière d'enseignement supérieur et de recherche**. Par sa place au sein de l'Institut des sciences et technologies de Paris (Pôle de recherche et d'enseignement supérieur de ParisTech), l'ENSAE doit pouvoir participer pleinement aux synergies attendues, par un rapprochement géographique avec les universités et les institutions d'enseignement et de recherche du sud parisien (en particulier avec l'école Polytechnique et l'école des Hautes études commerciales). Des collaborations plus étroites se sont d'ailleurs déjà nouées ces dernières années entre l'ENSAE et ces grandes écoles. De telles collaborations sont de nature à être confortées par le développement du pôle de compétitivité mondial « Paris Europlace ».

Votre rapporteur spécial estime urgent de mettre un terme définitif à la question récurrente de la relocalisation de l'ENSAE et de parvenir à un projet donnant les moyens à l'ENSAE de conforter sa place éminente parmi les institutions d'enseignement supérieur.

E. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES

L'analyse des indicateurs de performance attachés à ce programme se situe dans la continuité des conclusions tirées par votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007. Elle fait ressortir **un résultat d'ensemble satisfaisant, témoignant d'une bonne prise en compte par les différents personnels de l'exigence de résultats.**

Il convient, par ailleurs, de souligner **l'extrême clarté de la construction de la « feuille de route » de ce programme** : chacun des six objectifs fixés étant mesuré par un unique indicateur rendant suffisamment bien compte de l'efficiences recherchée.

L'objectif 1 « Respecter les engagements de la France par rapport à l'Europe en termes de délais de diffusion des résultats économiques » vise la qualité et la rapidité de la production des informations de comptabilité nationale, deux éléments effectivement décisifs pour ce programme. L'indicateur qui lui est attaché témoigne, à cet égard, de **livraisons trimestrielles respectant les délais prévus par les engagements européens de la France.**

L'objectif 2 « Respecter les engagements de la France par rapport à l'Europe en termes de diffusion des indices économiques conjoncturels » souligne l'importance de la « fraîcheur » de l'information s'agissant d'enquêtes conjoncturelles.

Si l'indicateur associé à cet objectif montre une dégradation du résultat en la matière entre 2006 et 2007, celle-ci n'est qu'apparente et résulte, essentiellement, d'une modification du délai de diffusion prévu par la réglementation européenne¹. En 2007, le retard entre les dates de diffusion des indices économiques conjoncturels et les dates prévues par les engagements européens est de 12 jours (en prévision actualisée) et de 10 jours en prévision pour 2008, avec une cible de 8 jours en 2010.

L'objectif 3 « Publier chaque année, à partir de 2008, les populations légales de toutes les communes » connaît une double évolution par rapport au projet de loi de finances pour 2007. D'une part, il rend compte de la première publication de la population légale de toutes les communes, selon une nouvelle méthodologie de recensement². D'autre part, il intègre, dans le calcul de son indicateur, les communes de plus de 10.000 habitants pour lesquelles le calcul de la population se fonde sur le cumul de plusieurs années de collecte (cinq au maximum).

¹ Règlement européen (EC) n° 1165/98 du 19 mai 1998.

² L'enquête exhaustive conduite, de 2004 à 2007, par rotation sur 20 % des communes de moins de 10.000 habitants permettra dorénavant de publier l'effectif de population recensée de ces communes.

L'objectif 4 « Améliorer la rapidité d'immatriculation des entreprises au répertoire SIRENE » témoigne de l'attention apportée à la **qualité du service rendu aux entreprises**.

L'indicateur qui lui est associé correspond, en fraction de journée, au temps moyen qui serait nécessaire à l'INSEE pour traiter le stock de dossiers d'inscription au répertoire restant en fin de journée. Alors qu'en 2006 la performance (0,11) apparaissait comme un seuil très bas¹, la prévision actualisée pour 2007 (0,15), comme **la prévision pour 2008 (0,14)**, tiennent compte de l'impact sur le travail des équipes concernées du changement de nomenclature d'activité économique².

L'objectif 5 « Alléger la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques » s'inscrit dans la démarche de simplification administrative. Il correspond à un indicateur mesurant la propension des entreprises à remplir leurs formulaires sur internet et, en corollaire, la capacité de l'INSEE à mettre des enquêtes en ligne, à faire connaître les pages internet permettant de répondre et à faciliter l'utilisation de ces pages. Cet indicateur est en **progression régulière depuis 2005** (41 % des entreprises en 2005, 47,4 % en 2006 et 48 % en prévision actualisée pour 2007), une telle évolution devant, toutefois, être rapprochée d'un phénomène plus général : la confiance grandissante des Français vis-à-vis des transactions sur internet.

L'objectif 6 « Maintenir le niveau de qualité des enquêtes auprès des ménages pour un coût maîtrisé » cherche à traduire la fiabilité des résultats obtenus, dans un contexte de difficultés croissantes à obtenir des réponses aux enquêtes adressées aux ménages. A ce titre, **il reflète bien l'efficience globale** des concepteurs, des informaticiens, des gestionnaires et des enquêteurs de l'INSEE. La stabilité de l'indicateur qui lui est associé témoigne du maintien de la qualité des enquêtes pour un coût donné.

¹ Certains dossiers comportent des anomalies bloquantes au regard de la qualité, qui empêchent un traitement dans la journée et dégradent mécaniquement l'indicateur de performance.

² La période 2007-2008 correspond à la transition entre la nomenclature d'activité économique française (NAF Rév. 2) et la nomenclature européenne (NACE Rév. 2).

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 220 « Statistiques et études économiques »**

- **Un contrat pluriannuel de performances**, signé en 2007 et portant sur la période 2007-2009, permet d'accroître la visibilité à moyen terme de ce programme, tout en préservant ses marges de manœuvre.

- Le programme ne connaît qu'**une légère progression de son enveloppe budgétaire** + 0,5 % en autorisations d'engagement (448,7 millions d'euros) et + 1,3 % en crédits de paiement (451,5 millions d'euros).

- Les crédits de ce programme se caractérisent par **une très forte proportion de dépenses de personnel : 83,7 %**.

- Pour autant, **son plafond d'emplois diminue de 111 ETPT pour se fixer à 6.131 ETPT** en 2008, conformément à la logique du plan de réduction des effectifs fixé par le contrat pluriannuel de performances.

- 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, continue de se poser : les études menées apportent-elles des informations suffisamment différentes pour être justifiées ?

- **Une comptabilité analytique doit être mise en place le plus rapidement possible au sein de ce programme.**

- **La relocalisation de l'école nationale de la statistique et des études économiques (ENSAE) à Palaiseau (école Polytechnique)** doit permettre de mettre fin aux attermolements qui ont jusque là freiné toute décision.

III. LE PROGRAMME 305 « POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET DE L'EMPLOI »

A. UN « TRAIT D'UNION » ENTRE LES POLITIQUES EN FAVEUR DE LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI

Ce **nouveau programme** se situe au cœur de politiques menées par plusieurs programmes relevant tant du Minéfe que du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Comme indiqué précédemment, il résulte de la redéfinition de la maquette budgétaire consécutive aux modifications des périmètres ministériels.

Le programme a pour **finalité** d'aider l'exécutif à concevoir et mettre en œuvre les politiques en matière économique, financière, d'emploi et de formation professionnelle, afin d'assurer une croissance durable et équilibrée de l'économie française orientée vers le plein emploi.

Le rattachement d'un volet « emploi » à ce programme correspond à l'évolution des politiques en faveur des entreprises et du plein emploi, **le développement et la compétitivité des entreprises nécessitant une amélioration de l'emploi et un meilleur accompagnement des chômeurs.**

Ont également été rattachés au programme les services du réseau de la DGTPE, afin d'apporter une réelle cohérence aux moyens de l'action publique dans le domaine.

Ainsi, le programme rassemble-t-il les effectifs de directions dont le fonctionnement est proche et permet-il, en termes de gestion des ressources humaines, de **favoriser la mobilité des personnels, ce dont votre rapporteur spécial se félicite.**

Il répond également à une volonté politique et administrative de **favoriser le travail en commun. Toutefois, si cet objectif doit être encouragé, votre rapporteur spécial estime que seul le temps permettra de juger de la réussite en la matière**, les directions et services concernés présentant incontestablement des cultures *a priori* relativement éloignées. Ainsi, la DGEFP relevait précédemment du ministère de l'emploi, des affaires sociales et de la cohésion, tandis que la DGTPE et la DLF dépendaient du Minéfi.

Le responsable du programme est M. Xavier Musca, directeur général du trésor et de la politique économique.

B. UNE STRUCTURATION AUTOUR DE QUATRE ACTIONS

Regroupant une large partie des moyens de fonctionnement de la DGEFP, de la DGTPE et de la DLF, le programme est structuré en quatre actions.

Les deux premières actions relèvent de la DGTPE et réunissent les moyens de fonctionnement et d'intervention de l'administration centrale inscrits en loi de finances pour 2007 dans le programme 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat » de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » et les moyens de fonctionnement du réseau des missions économiques précédemment inscrits sur le programme 134 « Développement des entreprises, des services et de l'activité touristique » de la mission « Développement et régulation économiques ». Cette concentration de l'ensemble des moyens de la DGTPE sur un programme unique vise à optimiser l'efficacité de la gestion et **faciliter la fluidité entre l'administration centrale et le réseau à l'étranger.**

Les actions 1 « *Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen* » et 2 « *Développement international de l'économie française* » fournissent au gouvernement les études, les prévisions et les analyses nécessaires à la mise en œuvre des politiques économiques et financières, et participent à leur mise en œuvre.

Il convient, d'ores et déjà, de noter que les actions 1 et 2 représentent, respectivement, 47,9 % et 43,6 % des crédits de paiement de la mission.

La DLF, au coeur de l'action 3 « **Elaboration de la législation fiscale** », met au service de la politique économique et de l'emploi ses compétences en matière d'évaluation du droit fiscal en vigueur et de conception des dispositions législatives et réglementaires, comme de leurs mesures d'application. Elle participe à l'élaboration des règles communautaires et représente la France au sein des instances multilatérales compétentes en matière fiscale.

L'action 4 « *Moyens des programmes « Accès et retour à l'emploi » et « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »* » retrace les moyens en effectifs de la DGEFP. Cette direction est chargée de proposer les orientations de la politique pour l'emploi et de la formation professionnelle continue. Elle conduit et coordonne la mise en œuvre des dispositifs dans ce domaine.

C. 91,5 % DES CRÉDITS RELÈVENT DES ACTIONS CONDUITES PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE (DGTPE)

Les crédits du programme s'élèvent pour 2008 à 392,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et **392,6 millions d'euros en crédits de paiement.**

Sur ce montant, **220,4 millions d'euros correspondent à des dépenses de personnel** (titre 2), le présent programme disposant comme indiqué précédemment d'un plafond d'emplois de **3.294 ETPT.**

A cet égard, il convient de noter que **64 % (2.122 ETPT) de ces emplois sont imputés à l'action 2 « Développement international de l'économie française ».**

La répartition des crédits de paiement et des emplois au sein du présent programme s'opère comme suit :

Crédits par action du programme

(en millions d'euros)

	Titre 2 (dépenses de personnel)	Titre 3 (dépenses de fonctionnement)	Titre 5 (dépenses d'investissement)	Titre 6 (dépenses d'intervention)	TOTAL	ETPT
Action 1 « Définition et mise en oeuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen »	55,5	132,5		0,1	188,1	713
Action 2 « Développement international de l'économie française »	133,6	35,2	2,5		171,3	2122
Action 3 « Elaboration de la législation française »	13,1				13,1	189
Action 4 « Moyens des programmes « Accès et retour à l'emploi » et « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »	18,2	1,8			20,1	270
	220,4	169,5	2,5	0,1	392,6	3294

Source : projet annuel de performances pour 2008

La justification des crédits des actions du programme « Politique économique et de l'emploi » met en évidence **le rôle de support** apporté par ce programme à l'ensemble du Minéfe.

L'action 1 « Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière dans le cadre national, international et européen », qui concentre les activités nécessitant une expertise financière pour conseiller le ministre de l'économie, des finances et de l'emploi et aider le gouvernement à mettre en œuvre la politique économique et financière, se voit dotée d'un montant de **188,1 millions d'euros** de crédits de paiement.

Alors que les moyens de fonctionnement courant de la DGTPE sont imputés sur l'action 5 du programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », **les crédits portés par l'action 1** correspondent essentiellement :

- aux rémunérations des **prestations réalisées par la Banque de France et l'Institut d'émission des départements d'outre-mer** pour le compte de l'Etat (123,6 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse de 18,3 % par rapport à 2007 ;

- aux audits et aux études économiques, notamment réalisés à la demande de **l'Agence des participations de l'Etat (APE)** (5,1 millions d'euros en crédits de paiement) ;

- aux moyens de fonctionnement de **l'Agence France Trésor (AFT)**, soit essentiellement aux coûts des abonnements de l'agence aux réseaux d'information financière et à des frais de publicité des valeurs du Trésor (1,6 million d'euros en crédits de paiement) ;

- à des actions en faveur du renforcement de **l'attractivité du territoire et notamment de la compétitivité de la place de Paris** (2 millions d'euros en crédits de paiement).

L'action 2 « Développement international de l'économie française » est mise en œuvre par le réseau régional de la DGTPE à travers les directions régionales du commerce extérieur (DRCE) et par le réseau international par le biais des missions économiques (ME). Ce réseau à l'étranger joue un rôle essentiel d'information du Minéfe sur les politiques économiques et financières menées par les pays étrangers, et de promotion du territoire français auprès des sociétés étrangères.

La DGTPE exerce **une fonction de veille** afin de réorienter les effectifs et renforcer les moyens en fonction de la performance des marchés. Ainsi, certaines zones comme l'Asie, le Proche-Orient et le Moyen-Orient ont vu leurs moyens renforcés au détriment de l'Afrique et de l'Amérique latine, en sureffectifs.

Sur une enveloppe de 171,3 millions d'euros, les dépenses de personnel représentent 133,6 millions d'euros, pour 2.122 ETPT. Les charges salariales des effectifs à l'étranger sont constituées de rémunérations et d'indemnités de résidence, et varient en fonction du taux de change de l'euro.

Les dépenses de fonctionnement, inscrites à hauteur de 35,22 millions d'euros en crédits de paiement sur cette action, couvrent essentiellement les baux des ME, des DRCE, ainsi que des charges de chancelleries pour les ME installées dans les ambassades.

Elles correspondent également à des **frais de déplacements**, bien qu'une partie en soit transférée sur le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Concernant cette action, il convient de relever que la mise en place de services administratifs et financiers unifiés (SAFU), au 1^{er} janvier 2007 et dans 58 pays du monde, devrait conduire à terme à des **économies de gestion** grâce à une simplification des procédures et des pratiques comptables

Au total, **les crédits de paiement ainsi attribués à la DGTPE dans le cadre des actions 1 et 2 représentent 91,5 % de la totalité des crédits du programme**, soit 359,4 millions d'euros.

De même, **la prépondérance de la DGTPE sur les effectifs du programme** est notable, dans la mesure où les actions 1 et 2 mobilisent 86 % du nombre total des ETPT : **2.835 ETPT** sur 3.294.

Dans le cadre d'un contrat pluriannuel, **la DGTPE s'est engagée à une diminution de ses effectifs de 2 % par an** (soit 120 ETPT sur 3 ans) au cours de la période 2006-2008. Ce contrat concerne principalement les agents de catégorie C et induit un redéploiement des effectifs (7 % par an) en fonction des besoins des entreprises françaises.

L'action 3 « Elaboration de la législation fiscale » représente 3,4 % des crédits de paiement du programme, soit **13,1 millions d'euros**. Elle s'appuie sur 189 ETPT affectés à la DLF.

L'action 4 « Moyens des programmes « accès et retour à l'emploi » et « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » » représentent 5,1 % de l'ensemble des crédits de paiement du programme, soit **20,1 millions d'euros**.

Elle rassemble la masse salariale de la DGEFP, soit **20,08 millions de crédits de paiement pour 270 ETPT**.

Une analyse des coûts complexe

L'analyse des coûts relatifs à la DGTPE, à la DLF et à la DGEFP se révèle particulièrement complexe du fait de **« l'éclatement » des moyens de ces directions entre plusieurs programmes**.

Ainsi, les effectifs centraux de **la DGTPE** relèvent de l'action 1 du programme « Politique économique et de l'emploi », et participent à la mise en œuvre de sept programmes du Minéfe :

- « Politique économique et de l'emploi » ;
- « Aide économique et financière au développement » ;
- « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » ;
- « Appels en garantie de l'Etat » ;
- « Epargne » ;
- « Majoration de rentes » ;
- « Développement des entreprises, des services et de l'activité touristique »

Parallèlement, **les moyens de fonctionnement courant de la DGTPE** sont imputés sur l'action 5 du programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

En outre, les crédits correspondant aux **effectifs du réseau de la DGTPE** figurent à l'action 2 du programme « Politique économique et de l'emploi », mais seule une partie des moyens de fonctionnement de ce réseau est prise en charge par ce programme.

Les effectifs de **la DLF** relèvent de l'action 3 du programme « Politique économique et de l'emploi ». Toutefois, ses moyens de fonctionnement sont inscrits sur le programme « Gestion fiscale et financière du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

La masse salariale de **la DGEFP** est, quant à elle, inscrite à l'action 4 du programme « Politique économique et de l'emploi ». Ses moyens de fonctionnement relèvent, en revanche, de deux autres programmes de la mission « Travail et emploi » : « Accès et retour à l'emploi » et « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques ».

Source : *projet annuel de performances pour 2008*

Enfin, **des dépenses fiscales d'un montant proche du total des crédits de la mission (802 millions d'euros) sont inscrites sur ce programme et se rapportent à plusieurs dispositifs**, dont les plus lourds financièrement correspondent aux réductions de droits pour les donations, dont profitent 86.000 ménages pour un montant total de 600 millions d'euros, et à l'abattement sur les donations consenties au profit des petits-enfants, qui concerne 69.000 bénéficiaires et s'élève à 130 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur la présence de ces dépenses fiscales dans la mesure où elles ne présentent aucun lien direct avec les finalités assignées au présent programme.

D. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE TROP PARTIELLE

La performance du programme est mesurée par le biais de **trois objectifs**, qui sont principalement centrés sur la qualité du service rendu.

1. La fiabilité de l'analyse et des prévisions économiques et financières

Le 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* » tend à mesurer la performance de la DGTPE, dans sa mission d'administration centrale. Deux indicateurs mesurent, d'une part, l'écart entre les prévisions du gouvernement, comparées à celles des instituts de conjoncture, en matière de croissance et d'inflation et, d'autre part, l'écart de prévision et de réalisation du montant des recettes fiscales.

Si, pour 2006, l'écart entre, d'une part, les prévisions du gouvernement ainsi que celles des instituts de conjoncture et, d'autre part, la croissance effectivement obtenue était identique, **les prévisions actualisées pour 2007 font état d'un optimiste plus marqué de la part du gouvernement en ce qui concerne la croissance**. L'écart anticipé entre la prévision du gouvernement et le taux de croissance effectif est en effet compris dans une fourchette de 2 % à 2,5 %, contre un écart de 2 % en moyenne pour les instituts de conjoncture.

Les prévisions de croissance pour 2008, figurant dans le rapport économique social et financier (RESF) auquel le projet annuel de

performances pour 2008 renvoie, présentent des prévisions d'écarts identiques à celles de 2007.

Constatant ces divergences, votre rapporteur spécial rappelle que la qualité et la sincérité des prévisions en matière de croissance conditionnent la sincérité de la loi de finances elle-même. Aussi, suivra-t-il avec attention l'évolution de cet indicateur particulièrement pertinent.

En outre, alors que l'objectif porte sur la qualité du projet de loi de finances transmis au Parlement, **votre rapporteur spécial regrette que l'information concernant l'écart entre les prévisions et le taux de croissance effectivement atteint en 2008 ne soit pas donnée directement dans le projet annuel de performances et nécessite un renvoi au RESF.** Il souhaite pour l'avenir que le projet annuel de performances présente directement toutes les données utiles à l'évaluation du programme, dans un but de plus grande clarté de la lecture.

Par ailleurs, **le deuxième indicateur mesurant la fiabilité des prévisions de recettes fiscales se révèle inopérant, dans la mesure où trop de données manquent** pour porter une appréciation étayée sur cet aspect de la performance. Une fois encore, le document budgétaire renvoie, s'agissant des prévisions pour 2008 et de la cible pour 2010, à un élément qui lui est extérieur : le débat d'orientation budgétaire et le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques.

Votre rapporteur spécial regrette de telles lacunes, car elles empêchent de juger de la fiabilité des prévisions de recettes fiscales et donc, *in fine*, de porter un jugement totalement éclairé sur la sincérité de la loi de finances.

Enfin, **votre rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de ces indicateurs qui ne peuvent que partiellement refléter la performance de l'administration.** En effet, les prévisions du gouvernement en matière de croissance, d'inflation et de recettes fiscales se fondent sur les travaux préparatoires de la DGTPE, mais peuvent aussi le cas échéant s'en éloigner.

2. L'accessibilité et la clarté de la norme fiscale

Le deuxième objectif du programme « Contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d'application de la législation fiscale » mesure la qualité du service rendu par la DLF dans le domaine de l'application de la norme fiscale.

Il porte sur le délai de publication du code général des impôts (CGI) et, par conséquent, sur les délais d'information des usagers. Le délai actuel est de **trois mois** et semble incompressible car la prévision pour 2008 le maintient. L'organisation interne rencontre en effet des difficultés pour produire le CGI dans des temps plus brefs.

En revanche, l'évolution du pourcentage de textes d'application publiés dans le délai de six mois après l'entrée en vigueur du texte appliqué permet de constater une amélioration sensible : 65 % en 2007 contre 33 % en 2006. La cible pour 2008 situe le chiffre à atteindre à 75 %.

S'agissant de cet objectif, votre rapporteur spécial souligne toutefois que, si l'indicateur proposé permet effectivement une évaluation des délais de production des textes d'application de la législation fiscale, il ne vise nullement à évaluer la clarté de cette norme fiscale. Il s'agit pourtant bien là également de l'un des volets de cet objectif fixé au programme.

3. Le respect des délais de transposition des directives européennes

Le troisième objectif « *Assurer la transposition des directives dans les délais* » tend à mettre en évidence le degré d'engagement de la France dans le processus de la construction européenne. En outre, votre rapporteur spécial rappelle que le délai de transposition de la norme européenne en droit interne constitue un facteur de crédibilité pour le pays au sein de l'Union européenne (UE). Il s'agit ici de raccourcir les procédures internes de traitement de chaque directive pour se conformer au calendrier qu'elle prévoit initialement.

Votre rapporteur spécial rappelle toutefois que le délai de transposition d'une directive ne dépend évidemment pas uniquement de la DGTPE. Il est également contraint par l'inscription du texte de transposition à l'ordre du jour du Parlement par le gouvernement. Aussi, cet indicateur ne rend-il que partiellement compte de la performance du programme, la variable politique pouvant interférer.

Par ailleurs, étant donné le faible volume de directives à transposer chaque année, l'indicateur utilisé, exprimé en pourcentage, n'est à considérer qu'avec **une certaine prudence dans l'analyse**. Ainsi, pour 2007, une directive n'a pas encore fait l'objet de mesures de transposition alors que la date limite de transposition est intervenue en cours d'année. Pour autant, l'indicateur de performances s'établit, du seul fait de directive, à 14 %. Dans ces conditions, **votre rapporteur spécial estime que la présentation de cet indicateur aurait, par conséquent, plus de sens en valeur absolue qu'en pourcentage.**

4. L'absence de mesure de la performance du volet « emploi » de ce programme

Votre rapporteur spécial s'étonne de l'absence de tout objectif et de tout indicateur de performances portant sur le volet « emploi » du présent programme. Cette absence est d'autant plus regrettable que le rapprochement de la DGTPE, de la DLF et de la DGFPE témoigne de la

volonté du gouvernement de décloisonner la politique économique et celle de l'emploi.

Une telle lacune peut s'expliquer par les modalités mêmes de ce rapprochement. En effet, alors que les actions 1 « *Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière dans le cadre national, international et européen* », 2 « *Développement international de l'économie française* » et 3 « *Elaboration de la législation fiscale* » présentent **un caractère très opérationnel**, l'action 4 « *Moyens des programmes « Accès et retour à l'emploi » et « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »* » se contente de retracer les moyens humains mis à disposition de la DGFPE, sans prendre en compte les politiques effectivement conduites.

Au total, **un décalage** demeure entre le volet « économique », sous-tendu par les actions 1, 2 et 3, et le volet « emploi », porté par l'action 4. Ainsi, en définitive, le programme « Politique économique et de l'emploi » paraît ne pas être allé au bout de sa logique et s'être arrêté « au milieu du gué ».

Votre rapporteur spécial suivra donc avec grande attention l'évolution nécessaire de ce programme, en espérant une plus grande homogénéité de ses actions dans le prochain projet de loi de finances.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 305 « Politique économique et de l'emploi »**

- La création de ce **nouveau programme** est consécutive aux modifications des périmètres ministériels.

- Sa principale innovation réside dans **la volonté de décloisonner les politiques en faveur de la compétitivité des entreprises et les politiques de l'emploi.**

- Il vise à faire travailler en commun la DGTPE, la DLF et la DGEFP. Toutefois, si cet objectif doit être encouragé, **seul le temps permettra de juger de la réussite en la matière**, les directions concernées se caractérisant par des cultures administratives a priori relativement éloignées.

- Les crédits de ce programme s'élèvent à **392,6 millions d'euros**.

- **Des dépenses fiscales sans lien direct avec le programme y figurent pourtant** (par exemple, réductions de droits pour les donations). Il y a lieu d'envisager un changement de leur rattachement.

- L'hétérogénéité du programme et la multiplication des interactions entre les programmes du Minéfe rendent **extrêmement complexe l'analyse des coûts** relatifs à la DGTPE, à la DLF et à la DGFPE.

- **La mesure de la performance de ce programme n'est pas satisfaisante** et les indicateurs qui la permettent ne sont pas suffisamment bien adaptés.

- **Le volet « emploi » de ce programme ne fait l'objet d'aucune mesure de la performance, ce qui traduit une volonté politique n'ayant pas encore su trouver sa pleine application en loi de finances.**

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible**, de **50.000 euros** les crédits de l'action n° 4 « *Formation* » du programme « Statistiques et études économiques » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré** les crédits du programme « Statistiques et études économiques » de **42.460 euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, au titre des ouvertures de crédits, prévues en première délibération, au profit du programme « Présidence de la République » de la mission « Pouvoirs publics ».

En outre, en **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré** les crédits de la mission « Pilotage de l'économie française » de **2,8 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre des ouvertures de crédits prévues en seconde délibération.

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

- 0,8 million d'euros sur le programme « Statistiques et études économiques » ;

- 2 millions d'euros sur le programme « Politique économique et de l'emploi ».

PROPOSITION : VOTRE COMMISSION DES FINANCES VOUS PROPOSE DE CONFIRMER L'ADOPTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AINSI MODIFIÉS

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 8 novembre 2007, sous la présidence de M. Philippe Adnot, secrétaire, la commission a tout d'abord examiné le rapport spécial de M. Marc Massion, rapporteur spécial, sur la mission « Pilotage de l'économie française ».

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a indiqué que la mission « Pilotage de l'économie française » constituait l'une des innovations du projet de loi de finances pour 2008, résultant de la modification des périmètres ministériels. Il a précisé qu'elle comprenait deux programmes : le programme « Statistiques et études économiques », issu de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques », aujourd'hui disparue, et un nouveau programme portant sur la « Politique économique et de l'emploi ».

Il a ensuite indiqué que les crédits de paiement de la mission s'élevaient à 844,1 millions d'euros et se répartissaient de manière relativement équilibrée entre le programme « Statistiques et études économiques », qui comptait 451,5 millions d'euros (soit 53,5 % des crédits de la mission), et le programme « Politique économique et de l'emploi », qui représentait une enveloppe budgétaire de 392,6 millions d'euros (soit 46,5 % des crédits de la mission).

Il a ajouté que, si le programme « Statistiques et études économiques » avait atteint un « régime de croisière » satisfaisant en termes de performances et d'évolution des emplois, le programme « Politique économique et de l'emploi » souffrait de lacunes certaines au regard de la mesure de sa performance.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a précisé que le programme « Statistiques et études économiques » faisait l'objet d'un contrat pluriannuel de performance, signé en 2007 et portant sur la période 2007-2009. Il a souligné que ce contrat jouait un rôle très utile en permettant d'accroître la visibilité à moyen terme, tout en préservant des marges de manœuvre nécessaires.

Il a constaté que le programme ne connaissait qu'une légère progression de son enveloppe budgétaire : + 1,3 % en crédits de paiement, pour un montant total de 451,5 millions d'euros. Il a ajouté que, parmi ces crédits, les dépenses de personnel étaient prépondérantes, absorbant 83,7 % de l'enveloppe budgétaire. Il a toutefois précisé que le plafond d'emplois diminuait de 111 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), pour se fixer à 6.131 ETPT en 2008, et qu'une telle évolution était conforme à la logique du plan de réduction des effectifs fixé par le contrat pluriannuel de performance.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a tenu à souligner que, parmi les interrogations récurrentes suscitées par le programme, la question des éventuels « doublons » entre les études de conjoncture réalisées par l'INSEE et la Banque de France, continuait de se poser. Il s'est inquiété de savoir si les études menées par chacune de ces deux institutions apportaient des informations suffisamment différentes pour être justifiées.

Il a déploré que le programme « Statistiques et études économiques » pâtisse de l'absence d'une comptabilité analytique permettant l'analyse de ses coûts et un véritable contrôle de gestion. Il a estimé qu'il s'agissait là d'une piste d'amélioration qui devrait rapidement être empruntée pour maintenir le niveau de performance de ce programme.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a ensuite abordé le nouveau programme « Politique économique et de l'emploi », dont les crédits atteignaient 392,6 millions d'euros. Il a indiqué qu'il visait à décroiser les politiques en faveur de la compétitivité des entreprises et les politiques de l'emploi. Il tend à un travail commun de la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE), de la direction de la législation fiscale (DLF) et de la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP).

S'il a encouragé cet objectif, il a, toutefois, considéré que seul le temps permettrait de juger de la réussite en la matière et qu'il ne fallait pas ignorer que les directions concernées se caractérisaient par des cultures administratives, a priori, relativement éloignées les unes des autres.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a souligné que, très hétérogène, ce programme devait encore être perfectionné pour remplir véritablement son rôle de « trait d'union » entre la politique en faveur de la compétitivité des entreprises et la politique de l'emploi. Il a ainsi évoqué les dépenses fiscales sans lien direct, mais cependant rattachées à ce programme (par exemple, des réductions de droits pour les donations) et ajouté que, incontestablement, il y avait lieu d'envisager un changement de leur rattachement.

Plus largement, il a considéré que l'hétérogénéité du programme et la multiplication des interactions entre les différents programmes du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, rendaient extrêmement complexe l'analyse des coûts relatifs à la DGTPE, à la DLF et à la DGEFP.

Il a ajouté que la mesure de la performance du programme n'était pas satisfaisante et que les indicateurs proposés n'étaient pas suffisamment bien adaptés. Il a, en outre, relevé que le volet « emploi » de ce programme ne faisait l'objet d'aucune mesure de performance, ce qui traduisait une volonté politique n'ayant pas encore su trouver sa pleine application en loi de finances. Il a estimé que le programme « Politique économique et de l'emploi » ne semblait pas être allé au bout de sa logique et s'était, en définitive, arrêté « au milieu du gué ».

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a précisé qu'il suivrait avec la plus grande attention, la nécessaire évolution du programme l'année prochaine, et qu'il espérait une plus grande homogénéité de ses actions dans le prochain projet de loi de finances.

Dans ces conditions, il a proposé à la commission d'adopter sans modification les crédits de la mission.

Mme Odette Terrade, rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires économiques, s'est félicitée d'avoir réalisé, avec le rapporteur spécial, des auditions conjointes et a déclaré partager totalement son analyse sur les crédits de la mission.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission « Pilotage de l'économie française ».

Réunie le jeudi 22 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.