





## MISSION « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES »

**M. Marc Massion, rapporteur spécial**

Pages

<b>I. LE PROGRAMME 221 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ET RÉFORME DE L'ÉTAT »</b> .....	5
<b>A. LES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007</b> .....	6
1. <i>Une identification des coûts encore difficile</i> .....	6
2. <i>Un taux de consommation des autorisations d'engagement (AE) de 139,6 % par rapport à l'autorisation accordée en loi de finances initiale : la conséquence du retard pris dans la notification du marché CHORUS</i> .....	6
3. <i>Un taux de consommation des crédits de paiement (CP) conforme à l'autorisation initiale de dépense : 94,6 %</i> .....	7
4. <i>Deux opérateurs rattachés au programme</i> .....	7
5. <i>Des dépenses fiscales en forte hausse : + 69 %</i> .....	8
<b>B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME</b> .....	8
1. <i>Une performance difficile à appréhender</i> .....	8
2. <i>La performance de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) ne peut pas être mesurée</i> .....	9
3. <i>Des objectifs parfaitement atteints par la direction de la législation fiscale (DLF)</i> .....	9
4. <i>Toutes les directives européennes ont été transposées</i> .....	10
5. <i>La performance de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) est à la hauteur de l'implication de ses agents</i> .....	10
6. <i>Le programme « Adele » (ADministration ELEctronique) est achevé à 90 %</i> .....	11
7. <i>72 % des bénéficiaires de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) en sont satisfaits</i> .....	11
8. <i>Une présentation du volet performance du budget de l'Etat en progrès</i> .....	11
<b>II. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »</b> .....	12
<b>A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE</b> .....	12
1. <i>Un taux de consommation des crédits satisfaisant : 97,1 % pour les crédits de paiement (CP) et 95 % pour les autorisations d'engagement (AE)</i> .....	12
2. <i>Un léger surcalibrage des emplois en loi de finances initiale</i> .....	12
<b>B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME</b> .....	13
1. <i>Les délais de publication des résultats macroéconomiques de la France et des indices sectoriels sur l'économie française sont tenus</i> .....	13
2. <i>Les opérations de recensement se sont bien déroulées</i> .....	13
3. <i>Des progrès dans l'immatriculation des entreprises au répertoire SIRENE ont été réalisés</i> .....	13



L'architecture budgétaire de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » n'a pas changé en 2007, mais **la mission apparaît pour la dernière fois sous ce nom**. La séparation des ministères de l'économie et du budget a, en effet, entraîné la réorganisation de cette mission.

Elle est renommée « **Pilotage de l'économie française** » en loi de finances initiale (LFI) pour 2008, et le programme 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat » est rattaché à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Un programme 305 « Politique économique de l'emploi » le remplace dans la nouvelle mission « Pilotage de l'économie française ». Le programme 220 « Statistiques et études économiques » reste, pour sa part, inchangé.

Pour 2007, parmi les cinq missions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (Minefi), la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » disposait d'une **faible masse de crédits** : 965,8 millions d'euros consommés en autorisations d'engagement (AE) et **832,4 millions d'euros consommés en crédits de paiement (CP)**, à comparer aux 58 milliards d'euros de crédits de l'ensemble de ces cinq missions.

Compte tenu de la notification tardive du marché relatif au progiciel de gestion intégré CHORUS, la mission a bénéficié au cours de l'exercice de reports de crédits importants, la LFI pour 2007 ayant accordé une dérogation à la règle de la limite des reports<sup>1</sup>, fixée par la LOLF à 3 %, pour les investissements informatiques. Ainsi, **292,8 millions d'euros d'AE et 69,1 millions d'euros de CP ont donné lieu à report sur 2007** pour le programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat ».

Ainsi, au sein de la présente mission, **le taux de consommation des autorisations de crédit accordées par la LFI pour 2007 est de 115,8 % en AE et de 94,8 % en CP**.

## **I. LE PROGRAMME 221 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ET RÉFORME DE L'ÉTAT »**

Le programme 221 regroupe cinq importantes directions d'état-major et a pour finalité d'aider l'exécutif à concevoir et à mettre en œuvre les politiques économiques et financières du pays. **Il a concerné en 2007 deux ministères** : le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ainsi que le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

---

<sup>1</sup> Article 58 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

## **A. LES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007**

### **1. Une identification des coûts encore difficile**

Si la répartition des crédits par action permet une identification des moyens aisée, l'analyse des résultats et des coûts reste difficile car le présent programme fait l'objet de **nombreuses interactions avec d'autres programmes** situés hors de la mission.

Ainsi, **il bénéficie du soutien de deux programmes de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques »** : « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » et « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local ».

Par ailleurs, **il contribue aux actions de trois programmes de la mission « Engagements financiers de l'Etat »** (« Epargne », « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », « Appels en garantie de l'Etat ») et **d'un programme de la mission « Aide publique au développement »** (« Aide économique et financière au développement »).

### **2. Un taux de consommation des autorisations d'engagement (AE) de 139,6 % par rapport à l'autorisation accordée en loi de finances initiale : la conséquence du retard pris dans la notification du marché CHORUS**

La LFI pour 2007 accordait une enveloppe de 367,5 millions d'euros en AE sur ce programme. Au final, **513,2 millions d'euros en AE** ont été consommés, soit **un taux de consommation de 139,6 %**.

Cette surconsommation explique, à elle seule, le taux de consommation des AE de 115,8 % sur l'ensemble de la présente mission précédemment relevé par votre rapporteur spécial.

Elle trouve son origine dans l'évolution, au cours de l'exercice, de l'action 5 « **Systemes d'information financière de l'Etat** » pour laquelle 57 millions d'euros d'AE avaient été autorisés et qui aura finalement consommé, au terme de l'exercice, 198,7 millions d'euros d'AE, soit un taux de consommation de 348,6 %.

**Ce fort « particularisme » de la gestion 2007 ne doit pour autant pas surprendre.** Il s'inscrit dans la continuité de l'exercice 2006 au cours duquel l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) n'avait consommé que 14,6 % de ses AE et avait bénéficié d'un important report de crédits (187 millions d'euros en AE). **Votre rapporteur spécial rappelle en effet qu'en raison d'aléas juridiques sur l'un des lots du marché CHORUS, ce marché n'avait pas pu être notifié en 2006.** La notification de l'ensemble des lots n'a eu lieu que le 3 avril 2007, avec pour conséquence logique une consommation d'AE décalée dans le temps.

Votre rapporteur spécial regrette les difficultés persistantes de mise en place de CHORUS, qui doit remplacer le progiciel interministériel Accord-LOLF, système provisoire dont les fonctionnalités limitent les capacités d'intervention du contrôle budgétaire exigé par la LOLF.

### **3. Un taux de consommation des crédits de paiement (CP) conforme à l'autorisation initiale de dépense : 94,6 %**

Le « particularisme » relevé précédemment en matière d'AE ne se retrouve néanmoins pas s'agissant des CP. La LFI pour 2007 ouvrirait, en effet, 412,2 millions d'euros en CP au titre du présent programme. Avec **389,8 millions d'euros, la consommation finale se situe à un niveau satisfaisant de 94,6 %.**

Toutefois, il convient de relever que l'action 1 « *Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen* » enregistre un dépassement de l'autorisation initiale avec 218,9 millions d'euros consommés contre 203,2 millions d'euros prévus, soit une surconsommation de 107,7 %. Mise en œuvre par **la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE)**, cette action était déjà en surconsommation de 9 % en 2006. La part la plus significative des crédits de fonctionnement de cette action (97 %) est consacrée au remboursement **des missions d'intérêt général exécutées par la Banque de France et l'institut d'émission d'outre-mer (IEDOM) pour le compte de l'Etat.**

Votre rapporteur spécial souligne la sous-évaluation récurrente de ces dépenses, qui font pourtant l'objet de conventions entre l'Etat et ces deux institutions.

Ce dépassement est plus que compensé sur l'action 5 « *Systèmes d'information financière de l'Etat* » où le taux de consommation constaté se situe à un niveau de 70,5 % (74,9 millions d'euros consommés pour une prévision de 106,2 millions d'euros). Cet écart entre la prévision et la réalisation résulte notamment d'une consommation inférieure à la prévision sur les moyens informatiques et la formation des agents de l'administration.

### **4. Deux opérateurs rattachés au programme**

Deux opérateurs sont rattachés au présent programme : **l'Autorité des marchés financiers (AMF) et l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM)**. Ces autorités publiques indépendantes n'entretiennent toutefois qu'un lien assez lointain avec le programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat ».

**20 millions d'euros** (en AE et en CP) issus du présent programme ont été affectés à ces deux organismes, conformément à l'autorisation accordée en

loi de finances initiale pour 2007, afin de couvrir le financement de 355 ETPT pour l'AMF et 548 ETPT pour l'ACAM.

La réalisation 2007 fait apparaître **une sous-consommation de 37 ETPT pour l'ACAM**. Cet écart est dû à un « *turn over* » important et non maîtrisé, du fait que l'ACAM n'assume la gestion complète de ses effectifs que depuis un peu plus d'un an.

## **5. Des dépenses fiscales en forte hausse : + 69 %**

**Evaluées à 465 millions d'euros en LFI pour 2007, les dépenses fiscales portées par le présent programme ont atteint 786 millions d'euros, soit une augmentation de 69 %.** L'utilisation des reports et des redéploiements au sein du programme a permis de faire face à ces dépenses imprévues.

Ces dépenses, dont **l'efficacité économique n'est pas mesurée**, concernent des réductions d'impôt, principalement des réductions ou des abattements de droits pour donations (600 millions d'euros en réduction de droits pour les donations et 130 millions d'euros en abatement sur les donations consenties au profit des petits-enfants). Alors que votre rapporteur spécial s'étonne, depuis 2005, de la place de telles dépenses dans ce programme, quatre nouvelles dépenses fiscales y ont été rattachées en 2007 (exonération des intérêts des prêts familiaux, abatement applicable aux donations consenties au profit de neveux ou nièces, abatement applicable aux donations réalisées en faveur des arrières petits enfants et exonération des droits d'enregistrement pour les actes portant changement de régime matrimonial).

**Votre rapporteur spécial relève, cette année encore, la place de ces dépenses fiscales sans lien réel avec le programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat ».**

## ***B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME***

### **1. Une performance difficile à appréhender**

Comme l'avait déjà relevé votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de règlement (PJLR) pour 2006<sup>1</sup>, le programme « 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.**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 393 (2006-2007) sur le règlement du budget 2006, Tome – II – Contributions des rapporteurs spéciaux.

L'hétérogénéité du programme, ainsi que la spécificité des directions et services d'état-major qui le composent, expliquent le manque de pilotage réel que pourrait exercer le responsable de programme. L'analyse de la performance en 2007 met, d'ailleurs, en évidence des disparités au sein du programme, en fonction des directions d'état-major.

Ainsi que le relevait la Cour des comptes<sup>1</sup> en 2006, **les indicateurs du programme « ne mesurent chacun que l'action de l'une des directions d'état-major, sans que l'on puisse les relier aux objectifs stratégiques, ni même les hiérarchiser »**. Cette remarque demeure fondée en 2007.

**Enfin, compte tenu de l'importance des dépenses fiscales inscrites dans ce programme, votre rapporteur spécial regrette à nouveau qu'aucun indicateur ne mesure leur efficacité économique et sociale.**

## **2. La performance de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) ne peut pas être mesurée**

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* » ne peut donner lieu à analyse de performance. En effet, **les deux indicateurs** qui consistent à comparer, en termes de croissance, d'inflation et de recettes fiscales, les prévisions des économistes et du gouvernement par rapport aux réalisations **ne faisaient pas état des prévisions du gouvernement** dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2007.

Si des indicateurs permettent de mesurer la valeur ajoutée d'un service de prévision macroéconomique interne par rapport à une simple référence aux prévisions disponibles auprès d'instituts externes, **le montant significatif des crédits versés à la Banque de France et à l'IEDOM** pourrait très utilement être pris en compte dans l'appréciation de la performance des services de la direction.

## **3. Des objectifs parfaitement atteints par la direction de la législation fiscale (DLF)**

En ce qui concerne le deuxième objectif « *Contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d'application de la législation fiscale* », le premier sous-indicateur, qui vise à mesurer les délais de codification et de production des textes d'application, concerne tout spécialement la direction de la législation fiscale (DLF), action 3.

---

<sup>1</sup> Rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2006.

**L'implication des agents de la DLF, dont votre commission mesure au quotidien la grande disponibilité, a permis la parution du code fiscal avant la date d'achèvement prévue dans le PAP pour 2007 au 1<sup>er</sup> avril 2007.**

Par ailleurs, l'objectif de publier (ou de mettre en consultation s'agissant des instructions), dans le délai de 6 mois maximum, 65 % des textes réglementaires et des instructions permettant l'application des dispositions législatives a été dépassé avec une réalisation à hauteur de 75 % que salue votre rapporteur spécial.

#### **4. Toutes les directives européennes ont été transposées**

Le troisième objectif du programme vise à « *Assurer la transposition des directives européennes dans les délais* ». Alors que ce taux de transposition était régulièrement bas en France, **il convient de se féliciter qu'au terme de l'année 2007, plus aucun retard n'est à signaler.**

#### **5. La performance de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) est à la hauteur de l'implication de ses agents**

Le quatrième objectif « *Fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l'Etat* » met en évidence le pourcentage des personnels d'encadrement de l'Etat estimant que la DGME (action 4) apporte un appui efficace dans la mise en oeuvre de la réforme budgétaire. Une enquête conduite par la DGME, et réalisée fin décembre 2007, dégage un taux de satisfaction de 85 %, dépassant les 52 % de prévision pour 2006.

**La performance traduit la mesure de l'effort réalisé, mais la cible pour les années suivantes, 54 % dans le PAP 2008, devra par conséquent être revalorisée.**

Toutefois, si le taux de satisfaction est certes en hausse par rapport à l'année précédente (82 %), il doit être relativisé au regard du faible taux de réponse. En effet, **votre rapporteur spécial considère qu'un taux de réponse de 30,3 % (578 personnes ayant répondu sur 1.904 personnes ayant été interrogées) ne permet pas de juger de manière suffisamment satisfaisante de la performance de la DGME.**

## **6. Le programme « Adele » (ADministration ELEctronique) est achevé à 90 %**

Le cinquième objectif « *Accroître le recours à l'administration électronique dans les relations entre l'administration et les usagers* » est également mis en œuvre par la DGME.

Pour accroître le recours à l'administration électronique, la DGME a en effet lancé en 2004 un programme de développement nommé ADELE (Administration électronique). **Ce programme devait trouver son terme en 2007.**

A la fin de l'année 2007, ce sont 279 projets, sur les 310 qui composaient le socle du programme ADELE, qui auront au total abouti. **Ce taux de réussite, qui s'élève ainsi à 90 %, correspond à la cible fixée par le PAP pour 2007.**

## **7. 72 % des bénéficiaires de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) en sont satisfaits**

Le sixième objectif du présent programme « *Améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'Etat* », est mesuré à travers l'**indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'AIFE**, qui a vocation à devenir au sein de l'administration un véritable prestataire de services pour les administrations centrales et déconcentrées.

**Le résultat pour 2007 dépasse la cible prévue (68 %) avec un taux de satisfaction de 72 %.**

## **8. Une présentation du volet performance du budget de l'Etat en progrès**

La LFI pour 2007 présentait **une innovation importante** au regard de l'appréciation de la qualité du volet performance du budget de l'Etat avec la création d'un nouvel indicateur (objectif 7) « *Améliorer la qualité du volet performance du budget de l'Etat* ». Il s'agissait là de mesurer la qualité et la lisibilité des documents budgétaires fournis au Parlement, qui avait souligné l'intérêt d'une meilleure présentation.

En 2007, **le taux des indicateurs de qualité de service et d'efficience de la gestion ont progressé** par rapport à 2006 avec, au surplus, un réel effort de présentation des fonctions de soutien (gestion des ressources humaines, de l'immobilier et de la bureautique).

Pour autant, **la proportion des indicateurs considérés comme documentés n'atteint pas encore la cible de 95 % et se situe à 92 %.**

**Votre rapporteur spécial souligne l'importance d'atteindre le plus rapidement possible un objectif de 100 % sur ce sous-indicateur essentiel.**

## **II. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »**

### ***A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE***

#### **1. Un taux de consommation des crédits satisfaisant : 97,1 % pour les crédits de paiement (CP) et 95 % pour les autorisations d'engagement (AE)**

Pour le programme « Statistiques et études économiques », **les crédits de paiement ouverts en LFI pour 2007 s'élevaient à 465,5 millions d'euros.**

Le montant des crédits consommés sur l'exercice 2007, soit 442,6 millions d'euros, porte le **taux de consommation des crédits à un niveau satisfaisant de 97,1 %.**

Un constat analogue peut être tiré **en matière d'AE** avec un **taux de consommation de 95 %** (452,6 millions d'euros consommés pour une autorisation donnée en LFI pour 2007 de 466,3 millions d'euros).

#### **2. Un léger surcalibrage des emplois en loi de finances initiale**

La prévision initiale de consommation d'emplois du présent programme s'élevait pour 2007 à 6.242 ETPT (contre une réalisation de 6.343 ETPT en 2006).

Au terme de la gestion 2007, la consommation moyenne annuelle s'établit à seulement **6.088 ETPT**. Le taux de consommation du plafond d'emplois se situe donc à 97,5 %.

Cet écart s'explique, notamment, par **la spécificité de la gestion des ressources humaines du programme « Statistiques et études économiques »**. En effet, la gestion des services statistiques ministériels, dont les emplois ont été transférés sur les programmes des différents ministères employeurs, nécessite le maintien d'un volant d'ETPT sur le présent programme. Ce volant permet à l'INSEE de pourvoir au retour inopiné de ces personnels, dont la gestion continue de relever de l'institut. Une telle précaution est tout particulièrement utile en cas de fermeture d'un service statistique au sein d'un ministère.

Pour autant, les dépenses de personnel se sont élevées au total en 2007 à 364,3 millions d'euros, soit un taux de consommation des crédits

autorisés en LFI pour 2007 de 98,2 % qui n'a laissé **aucune marge de manœuvre aux gestionnaires pour avoir recours à la fongibilité asymétrique.**

## ***B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME***

### **1. Les délais de publication des résultats macroéconomiques de la France et des indices sectoriels sur l'économie française sont tenus**

Les engagements européens en termes de délais de publication des résultats macroéconomiques de la France et des indices sectoriels sur l'économie française sont respectés par le programme.

Chacun des **envois à Eurostat** des résultats des comptes nationaux trimestriels (« Estimation précoce », « Premiers résultats » et « Résultats détaillés ») a été réalisé à la date exigée par ces engagements.

En outre, depuis le 15 mai 2007, l'INSEE adresse les « Premiers résultats » en même temps que l'« Estimation précoce ». Cet envoi anticipé a pour effet d'adresser systématiquement en avance les « Premiers résultats » tout en respectant l'échéance des « Estimations précoces ».

### **2. Les opérations de recensement se sont bien déroulées**

La collecte du recensement s'est bien déroulée sur l'ensemble des communes et les grandes étapes du recensement ont pu être atteintes conformément à la prévision pour 2007 : **80 % des communes ont bénéficié depuis 2004 d'une estimation de population de qualité suffisante pour permettre une publication.**

**Toutes les communes de moins de 10.000 habitants enquêtées en 2007 ont, par ailleurs, vu leur estimation de population restituée aux maires, comme les années précédentes.**

Toutes les données relatives à ce recensement figurent, en outre, sur le site de l'INSEE ([www.insee.fr](http://www.insee.fr)) depuis le 15 janvier 2008.

### **3. Des progrès dans l'immatriculation des entreprises au répertoire SIRENE ont été réalisés**

**Le taux de rotation des stocks de création d'entreprises est passé de 0,11 en 2005 à 0,032 en 2006** (pour une prévision de 0,18). Ce taux mesure, en nombre de jours, le temps moyen qui serait nécessaire à l'INSEE pour traiter le stock de dossiers de création restant en fin de journée.

La réduction de ce taux rend compte de l'effort accompli pour traiter les dossiers dans la journée de leur réception. Le bon résultat obtenu en 2007 est notamment à mettre en relation avec la **progression des transferts dématérialisés des dossiers.**

