

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME IX

**STRATÉGIE ÉCONOMIQUE  
ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES**

Par Mme Michelle DEMESSINE

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, vice-présidents ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislas Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499**

**Sénat : 98 et 99 (annexe n° 31) (2005-2006)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 5            |
| <b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE</b> .....   | 7            |
| <b>A. LA MISSION « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES »</b> .....                                  | 7            |
| 1. <i>Une organisation complexe du ministère de l'économie et des finances</i> .....                                    | 7            |
| 2. <i>Un retard très préjudiciable des réponses au questionnaire budgétaire</i> .....                                   | 7            |
| 3. <i>Une mission constituée pour l'essentiel de crédits de personnel et de crédits de fonctionnement</i> .....         | 7            |
| 4. <i>Des dépenses fiscales rattachées dont certaines n'ont qu'un lointain rapport avec l'objet de la mission</i> ..... | 8            |
| <b>B. LE PROGRAMME « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ET RÉFORME DE L'ÉTAT »</b> .....                                | 8            |
| 1. <i>Les actions</i> .....   | 9            |
| 2. <i>Les objectifs et les indicateurs</i> .....  | 9            |
| <b>C. LE PROGRAMME « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »</b> .....   | 10           |
| 1. <i>Les actions</i> .....   | 10           |
| 2. <i>Les objectifs et indicateurs</i> .....  | 11           |
| <b>II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE POUR AVIS</b> .....  | 13           |
| <b>A. LE RATTACHEMENT DISCUTABLE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT AU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES</b> .....           | 13           |
| 1. <i>La création d'une direction générale de la modernisation de l'Etat</i> .....                                      | 13           |
| 2. <i>Les axes de la réforme de l'Etat</i> .....  | 14           |
| 3. <i>Un choix éminemment contestable aux yeux de votre rapporteure pour avis</i> .....                                 | 14           |
| <b>B. LE NÉCESSAIRE DÉVELOPPEMENT DE L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE</b> .....  | 15           |
| 1. <i>Le programme ADELE</i> .....  | 15           |
| 2. <i>Des indicateurs insuffisamment ambitieux aux yeux de votre rapporteure pour avis</i> .....                        | 16           |
| <b>C. LE FONCTIONNEMENT DE L'INSEE</b> .....  | 17           |
| 1. <i>Les missions assignées à l'INSEE</i> .....  | 17           |
| 2. <i>La gestion des personnels de l'INSEE</i> .....  | 17           |



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques », à laquelle votre commission des affaires économique a choisi de consacrer un avis, affiche des objectifs ambitieux, puisqu'elle concerne les moyens consacrés à la « *mise en œuvre de la politique économique et financière du pays* ». En réalité, sur les 865 millions d'euros de la mission pour 2006<sup>1</sup>, il convient de relever que plus de la moitié (495 millions) concernent des dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement s'élevant quant à elles à 245 millions d'euros. Il reste donc 105 millions d'euros au titre des dépenses d'investissement, et 18,6 millions d'euros pour les dépenses d'intervention.

Cette mission est surtout caractérisée par **le rattachement, pour le moins contestable aux yeux de votre rapporteure pour avis, des crédits et personnels de la réforme de l'Etat au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**. Considérant que ce rattachement, qui enferme la réforme de l'Etat dans des impératifs strictement budgétaires, au détriment des aspects qualitatifs de la réforme, est tout à fait regrettable, elle consacre, en conséquence, une partie du présent rapport à ce sujet.

Outre ce thème, deux autres points de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » ont retenu l'attention de la commission. Il s'agit, d'une part, du **développement de l'administration électronique**, qui a fait l'objet d'annonces fortes du Premier ministre, celui-ci ayant fixé, lors de sa dernière conférence de presse, un objectif de deux démarches administratives sur trois réalisables sur Internet, et à l'horizon 2008, la réalisation de l'ensemble des démarches administratives par ce biais. Il s'agit, d'autre part, du **fonctionnement de l'INSEE** qui, notamment à travers le recensement et la diffusion d'études statistiques, doit remplir les objectifs de service public qui lui sont fixés, tout en effectuant des gains de productivité.

---

<sup>1</sup> En crédits de paiement. Les autorisations d'engagement s'élèvent à 983 millions d'euros.



## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

### A. LA MISSION « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES »

#### 1. Une organisation complexe du ministère de l'économie et des finances

Votre rapporteure pour avis souligne tout d'abord que l'organisation du ministère de l'économie et des finances par rapport aux différentes missions qui en relèvent, n'est pas très facilement lisible, **notamment du fait de la participation d'une même administration à plusieurs missions au titre de la polyvalence de ses agents.**

On relèvera, à titre d'exemple, s'agissant de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », que l'un des programmes, « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », dont l'objectif est le calcul de l'assiette et le recouvrement des recettes de l'Etat, s'appuie notamment sur la direction générale des impôts. Or celle-ci est également, à travers la direction de la législation fiscale, présente dans la mission étudiée dans le présent rapport « Stratégie budgétaire et pilotage des finances publiques ».

#### 2. Un retard très préjudiciable des réponses au questionnaire budgétaire

En dépit du rôle moteur que devrait jouer le ministère de l'économie et des finances dans la mise en œuvre de la LOLF, sa performance, s'agissant des réponses au questionnaire budgétaire, s'est avérée cette année désastreuse, puisqu'au **10 octobre, délai limite fixé par la loi, 6 réponses sur 67 seulement étaient parvenues à la commission des affaires économiques.** Or ce retard est très regrettable, dans la mesure où, pour la première année de mise en œuvre de cette importante réforme budgétaire, il était particulièrement important que les parlementaires puissent disposer d'une information de qualité, délivrée dans les temps.

#### 3. Une mission constituée pour l'essentiel de crédits de personnel et de crédits de fonctionnement

La mission se compose de deux programmes :

– « **Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat** » doté de 412 millions d'euros<sup>1</sup> vise, d'une part, à aider l'exécutif à concevoir et mettre en œuvre les politiques économique et financière, et regroupe, d'autre part, 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 ;

– « **Statistiques et études économiques** », avec 453 millions d'euros<sup>2</sup>, a pour objectifs, en premier lieu, de donner aux acteurs institutionnels et économiques et au grand public des informations adaptées à leurs besoins et fiables, dans les domaines macroéconomiques, sectoriels, démographiques et sociaux et, en second lieu, d'assurer la tenue des répertoires d'état-civil et des entreprises et de réaliser le recensement annuel de la population.

#### **4. Des dépenses fiscales rattachées dont certaines n'ont qu'un lointain rapport avec l'objet de la mission**

Au programme sont rattachées une série de mesures fiscales, pour un montant de 610 millions d'euros, soit 70 % des crédits de paiement de la mission, dont l'objet principal est sensé contribuer au programme. En réalité, comme le relève fort pertinemment la note de synthèse établie par la commission des finances sur cette 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* ».

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

Le programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat », piloté par le directeur du service à compétence nationale Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), regroupe **l'essentiel des directions et services d'état-major du ministère** : la direction générale des impôts, la direction du budget, la direction de la réforme budgétaire, la direction générale du Trésor, l'AIFE, la délégation de la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat, la délégation aux usagers et aux simplifications administratives, et l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE). Il concerne notamment le pilotage des actions de modernisation de la gestion publique, 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.

---

<sup>1</sup> 522 millions d'euros en autorisations d'engagement.

<sup>2</sup> 461 millions d'euros en autorisations d'engagement.

## 1. Les actions

Le programme comporte **cinq actions** :

– **l'action 1** concerne la définition et la mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen ;

– **l'action 2** touche à la politique des finances publiques et l'analyse de la performance des politiques publiques et regroupe les moyens de la direction du budget et une partie de la réforme budgétaire (28 millions) ;

– **l'action 3** concerne l'élaboration de la législation fiscale et est dotée de 12,6 millions ;

– **l'action 4** est relative à la modernisation de l'Etat et représente 10 % des crédits du programme (13 millions en personnel, 39 millions en fonctionnement) ;

– **l'action 5**, relative aux systèmes d'information financière de l'Etat, vise à concrétiser, avec les nouveaux systèmes ACCORD LOLF et Chorus, les attentes de la LOLF (118 millions).

## 2. Les objectifs et les indicateurs

Le programme 221 est structuré autour de **six objectifs** :

A l'**objectif 1**, « 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 », sont attachés deux indicateurs relativement **pertinents**. Ils portent, respectivement, sur la fiabilité comparée, au vu des réalisations, des prévisions du gouvernement présentées dans le RESF et de celles des instituts de conjoncture et sur la fiabilité des prévisions de recettes fiscales.

L'**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 », est accompagné d'un indicateur relatif aux délais de codification et de production des textes d'application. Cet indicateur est pertinent pour mesurer l'**accélération** de la production des textes, mais semble en revanche **insuffisant pour évaluer l'accessibilité et la clarté** de la norme fiscale, objectif qui aurait pu s'appuyer sur un indicateur plus **qualitatif**.

A l'**objectif 3**, « assurer la transposition des directives européennes dans les délais », sont associés deux indicateurs portant à la fois sur le flux et le stock de directives, ce qui apparaît **satisfaisant**.

L'**objectif 4**, « fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l'Etat », est accompagné d'un indicateur relatif au pourcentage de personnels d'encadrement satisfaits qui apparaît **en retrait** par rapport aux objectifs que l'on attendrait s'agissant de la réforme de l'Etat. Ceci s'explique toutefois par le caractère **récent** du rattachement, le document budgétaire précisant que l'indicateur sera adapté en 2006, pour tenir compte des nouvelles missions de la direction générale de la modernisation de l'Etat.

L'**objectif 5**, « accroître le recours à l'administration électronique dans les relations entre l'administration et les usagers », est accompagné de deux indicateurs, portant sur l'état d'avancement du programme ADELE, et sur le taux de dématérialisation des échanges avec les usagers, **sur lesquels votre rapporteure pour avis reviendra**.

Enfin, à l'**objectif 6**, « améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'Etat », est associé un indicateur **relativement pertinent**, mesurant l'indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'AIFE.

### ***C. LE PROGRAMME « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »***

Ce programme, dont le pilotage est confié au Directeur général de l'INSEE, regroupe l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et le Service des études et des statistiques industrielles (SESSI). Il est composé, à 85 %, de dépenses de personnel : sur les 452 millions d'euros, 382 millions concernent les dépenses de personnel, 49 millions les dépenses de fonctionnement, 2,5 millions celles d'investissement, et 18 millions les dépenses d'intervention.

#### **1. Les actions**

L'**action 1**, « Infrastructures statistiques », concerne les activités à caractère « régaliens » : compatibilité nationale et indice des prix à la consommation, tenue des registres des particuliers et des entreprises (SIRENE), fichier électoral, recensement de la population. Dotée de 151 millions d'euros, elle est décomposée en deux parties :

– d'une part, le **recensement de la population**, qui s'étend sur un cycle de cinq années : l'opération est annualisée depuis 2004 avec une enquête exhaustive tous les cinq ans par rotation dans les communes de moins de 10.000 habitants et un sondage annuel dans les communes de 10.000 habitants ou plus ; les agents recenseurs sont recrutés par les collectivités territoriales qui reçoivent une dotation de recensement (17,9 millions d'euros) ; il s'agit là

d'un sujet sensible pour les collectivités locales, puisque la population INSEE sert de base pour les dotations ;

– d'autre part, la **production des statistiques nationales**, l'établissement des références macroéconomiques, comme l'indice des prix à la consommation, le système informatisé du répertoire national des entreprises et des établissements (SIRENE), le répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP).

L'**action 2**, intitulée « Information sur les entreprises et synthèse économique », regroupe les enquêtes de conjoncture INSEE, les études sectorielles, l'observation sur l'industrie française (79 millions). Cette action concerne notamment les études et synthèses économiques.

L'**action 3**, « Information démographique et sociale », dotée de 97 millions d'euros, concerne les études nécessaires à la mise en œuvre des politiques sociales nationales et locales. Il s'agit des enquêtes relatives à l'emploi et aux revenus, aux ménages, et des travaux à visée sociologique.

L'**action 4**, avec 16 millions d'euros, comprend les crédits destinés aux écoles supérieures de statisticiens économistes. Le Groupe des écoles nationales d'économie et statistiques (GENES) regroupe l'Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) et l'Ecole nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI), qui reçoivent plus de 300 étudiants, et s'appuient sur des enseignants-chercheurs (CREST, centre de recherche en économie et statistique).

**On relèvera que le CREST est inclus dans l'action, sans ligne spécifique alors que 16 millions d'euros lui sont destinés. Cette absence d'identification est regrettable, car elle nuit à la lisibilité de son action et à la mesure de sa performance, puisque aucun indicateur ne lui est rattaché.**

Enfin l'**action 5**, intitulée « Soutien », regroupe les fonctions de direction, de gestion des moyens, de communication et de formation continue, quand elles bénéficient à l'ensemble des actions indistinctement (107 millions).

## **2. Les objectifs et indicateurs**

S'agissant de l'**objectif 1**, « respecter les engagements européens de la France pour les délais de publication des résultats macroéconomiques de la France et les indices sectoriels sur l'économie française », le document budgétaire souligne que l'objectif vise la **qualité et la rapidité** de la production des informations de comptabilité nationale et celles des indicateurs économiques. Or les indicateurs proposés ne mesurent **que la rapidité**, puisqu'ils portent sur l'**écart** entre les délais de fourniture des résultats macroéconomiques et sectoriels, et ceux prévus par les engagements européens, en termes de délai de publication.

A l'**objectif 2**, qui porte sur l'amélioration, d'ici 2008, de la précision des estimations de population par commune, dans le cadre de la réforme de la procédure de recensement engagée en 2004, est associé un indicateur **quantitatif**, mesurant le pourcentage cumulé de communes ayant bénéficié depuis 2004 d'une estimation de population de qualité suffisante pour permettre sa publication.

L'**objectif 3**, « améliorer la rapidité d'immatriculation des entreprises au répertoire SIRENE », est accompagné d'un indicateur portant sur la moyenne annuelle du nombre de liasses de création en stock en fin de journée rapporté au nombre moyen de créations traitées par jour, ce qui apparaît **relativement pertinent** pour mesurer le retard pris dans le traitement de ces liasses.

L'**objectif 4**, « améliorer la pertinence des études sectorielles sur l'industrie française », est associé à un indicateur portant sur la part des études économiques sur l'industrie consacrées à des problématiques prioritaires. Il est précisé que le rapport annuel de la commission permanente de concertation pour l'industrie, qui réunit les pouvoirs publics et les organisations professionnelles représentatives de l'industrie, définit quatre domaines d'études prioritaires et un volume d'études souhaité.

A l'**objectif 5**, « alléger la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques », est lié un indicateur portant sur le pourcentage de variables transmises par les entreprises via Internet dans le cadre du suivi mensuel et annuel de la production, **qui n'apparaît pas très ambitieux**.

L'**objectif 6**, « maintenir le niveau de qualité des enquêtes auprès des ménages pour un coût maîtrisé », est accompagné d'un indicateur relatif à la variation du ratio volume de l'information collectée / coût direct global des enquêtes auprès des ménages.

Enfin, le **dernier objectif**, « maintenir l'attractivité de la formation dispensée par le Groupe des études nationales d'économie et statistiques (GENES), est accompagné d'un indicateur **tout à fait intéressant**, concernant l'indice du salaire moyen des jeunes diplômés ramené à celui des diplômés des autres grandes écoles comparables.

## II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE POUR AVIS

### *A. LE RATTACHEMENT DISCUTABLE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT AU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES*

#### **1. La création d'une direction générale de la modernisation de l'Etat**

Les crédits de la réforme de l'Etat étaient englobés, avant 2003, dans la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Ils ont été rattachés au budget des services généraux du Premier ministre, avant d'être, en 2006, transférés vers le programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat ».

Le pôle relatif à la modernisation de l'Etat regroupe quatre structures existantes : la direction de la réforme budgétaire (DRB) pour ses missions autres que celles relatives 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). Pour achever ce rattachement, une **direction générale de la modernisation de l'Etat devrait être créée au sein du ministère de l'économie en 2006**. Elle sera chargée d'assister les ministères dans l'élaboration de leurs stratégies de réforme, de leur apporter un appui méthodologique dans leur mise en œuvre et d'animer les travaux interministériels de réforme de la gestion publique.

Ce rattachement est ainsi justifié par le ministère de l'économie et des finances : « *Il importe de consolider l'identification de la réforme de l'Etat, de recentrer et de clarifier ses interventions : c'est le sens du rattachement de la réforme de l'Etat au ministère chargé du budget* ».

D'après les informations transmises, deux objectifs sont poursuivis :

– l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers, par la simplification du droit, la simplification des relations des usagers avec l'administration, le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ;

– la recherche d'une utilisation plus performante de l'argent public, avec des audits réalisés tous les deux mois dans chacun des ministères pour analyser le mode de fonctionnement des services de l'Etat.

L'objectif prioritaire affiché par le ministre du budget, que votre rapporteure pour avis déplore fortement, à titre personnel, est de « **produire les mêmes services à un moindre coût ou de rendre des services améliorés à coût constant** »<sup>1</sup>. Celui-ci a également précisé : « **ce n'est pas le ministère**

---

<sup>1</sup> Conseil des ministres du 27 juillet 2005.

**qui absorbe la réforme de l'Etat mais la réforme de l'Etat qui absorbe le ministère ».**

## **2. Les axes de la réforme de l'Etat**

En 2003 et 2004 ont été votées deux lois habilitant le Gouvernement à simplifier le droit par ordonnances, sur le fondement desquelles **pas moins de 72 ordonnances ont été publiées**. Un troisième projet de loi de simplification est en cours d'élaboration et devrait être présenté prochainement en conseil des ministres, complété par une « loi anti-lois » permettant d'abroger les dispositions obsolètes. S'agissant de la DUSA, un nouveau chantier a été lancé en 2005, afin de mesurer la complexité des procédures, qui s'appuie notamment sur la définition d'un **indicateur de complexité** devant mesurer l'évolution du volume de textes législatifs et réglementaires pour chaque procédure et la pratique de l'utilisateur, c'est-à-dire le nombre et la durée des démarches qu'il doit accomplir.

Votre commission pour avis se félicite en outre des deux annonces fortes faites par le Premier ministre concernant **l'amélioration du service rendu aux usagers et aux citoyens** : des horaires d'ouverture des services publics mieux adaptés, et un objectif de deux démarches administratives sur trois réalisables sur Internet. Celui-ci a également évoqué la mise en place de procédures **d'évaluation** des décisions publiques, notamment le **calcul du degré de satisfaction des usagers, qui devrait être rendu public dans tous les ministères**. Il a également annoncé la présentation, en janvier 2006, d'un document sur lequel les Français jugeront, pour chaque ministère, l'efficacité de l'action publique. Une charte du service public sera publiée au début de l'année 2006.

## **3. Un choix éminemment contestable aux yeux de votre rapporteure pour avis**

**Votre rapporteure pour avis, qui partage les objectifs annoncés visant à simplifier les relations de l'administration et des usagers, doute toutefois, à titre personnel, de la pertinence du choix du rattachement de la réforme de l'Etat au ministère de l'économie et des finances.**

Elle souligne ainsi, en premier lieu, que **la réforme de l'Etat doit bénéficier d'une autorité interministérielle forte**. Ce point a d'ailleurs été soulevé par un rapport du Commissariat général du Plan paru en septembre 2005, qui critique le principe même du rattachement de la réforme de l'Etat au

ministère de l'économie et des finances<sup>1</sup>. Celui-ci relève qu'on ne « réussit pas le changement si l'on ne sait pas où on va, ni pourquoi et si on ne sait pas communiquer à toutes les parties prenantes le sens de cette direction ». De ce constat découle celui que « la modernisation de l'Etat est une question de première importance (...) à laquelle doit se consacrer un ministre à part entière ». Celui-ci devrait, en outre, être rattaché au Premier ministre, ce qui permettrait de mieux assurer « le caractère transversal de la réforme » et de bénéficier « d'un surcroît de légitimité administrative et d'autorité politique ». Le rapport propose ainsi la création d'un ministère délégué auprès du Premier ministre, puisque la modernisation de l'Etat est par nature un thème transversal.

Votre rapporteure pour avis relève, en second lieu, **que la réforme de l'Etat ne doit pas être enfermée dans des impératifs strictement budgétaires**. Lors de son audition au Sénat, l'auteur du rapport précité a d'ailleurs souligné que **réformer exige des moyens budgétaires permettant d'accompagner le changement**, par exemple pour faciliter le reclassement ou une nouvelle implantation géographique des agents<sup>2</sup>. Votre rapporteure pour avis souscrit totalement à cette dernière idée.

Elle regrette ainsi vivement, à titre personnel, que le rattachement de la réforme de l'Etat au ministère de l'économie et des finances enferme la modernisation de l'Etat dans des impératifs strictement budgétaires, ce qui n'est pas le meilleur gage de sa réussite.

## **B. LE NÉCESSAIRE DÉVELOPPEMENT DE L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE**

### **1. Le programme ADELE**

L'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) a lancé, en 2004, le programme ADELE (Administration ELEctronique) pour la période 2004-2007. Celui-ci vise à offrir de meilleurs services aux usagers et à moderniser le fonctionnement interne des administrations. Le plan d'action comprend 140 mesures à réaliser de 2004 à 2007, pour un budget de développement de 1,8 milliard d'euros. Le premier bilan, établi en mars 2005, montre une avance par rapport aux objectifs fixés, puisque 32 % des projets ont été réalisés.

---

<sup>1</sup> Commissariat général du Plan, *La conduite du changement au sein du secteur public*, coll. Des « Cahiers du Plan », n° 13, septembre 2005.

<sup>2</sup> Sénat, *Délégation pour la planification*, 2 février 2005.

## **2. Des indicateurs insuffisamment ambitieux aux yeux de votre rapporteure pour avis**

Les deux indicateurs relatifs, respectivement, à l'état d'avancement du programme ADELE, et au taux de dématérialisation des échanges avec les usagers, n'apparaissent pas, aux yeux de votre rapporteure pour avis, assez ambitieux car ils sont trop exclusivement quantitatifs, alors qu'il aurait été opportun, en cette matière, de disposer d'éléments plus **qualitatifs**, mesurant, par exemple, l'indice de satisfaction des usagers.

D'après le sondage réalisé en mars 2005 par l'Agence pour le développement de l'administration électronique, **le taux de personnes ayant eu recours à l'utilisation d'Internet pour des démarches administratives est en constante hausse depuis 2002, passant de 14 % en 2002 à 20 % en 2003 et 27 % en 2005**, une majorité de français se déclarant satisfaits de la qualité des services administratifs. S'agissant de leurs relations avec l'administration, ils déclarent utiliser en priorité le téléphone (38 %), suivi du passage à un guichet (27 %) et le courrier postal (24 %), Internet se situant à 9 %, avec une progression constante. En outre, le nombre de personnes déclarant disposer d'un ordinateur est d'environ 52 % en 2005, le recours à Internet concernant 46 % des Français.

L'étude conclut que, pour progresser, l'administration électronique **doit aller vers des publics qui lui sont moins acquis et, pour cela, tenter de réduire la fracture numérique dont souffre la France**. L'usage d'Internet reste en effet très marqué sociologiquement. Le public est légèrement plus **masculin** que la moyenne, et appartenant aux catégories sociales favorisées : les **cadres et professions intermédiaires sont majoritairement usagers de l'administration électronique (56 %)** alors que cette pratique reste minoritaire chez les ouvriers. En outre, la tendance à utiliser Internet pour les démarches administratives **s'accroît parallèlement au niveau de diplôme** : on compte 18 % d'usagers parmi les détenteurs d'un BEP ou d'un CAP, 38 % parmi les bacheliers, et 55 % parmi les personnes de niveau universitaire. Enfin, le profil des utilisateurs est plutôt urbain (41 % d'utilisateurs dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants) et francilien (41% d'utilisateurs dans l'agglomération parisienne, contre 27 % en moyenne). L'âge est également une variable déterminante, puisque l'écart entre les plus jeunes et les plus âgés en pourcentage d'usagers est passé de 17 points en 2002 à 45 points aujourd'hui.

Votre rapporteure pour avis reprend ainsi à son compte la conclusion de cette étude : *« Pour progresser, l'administration électronique doit aller vers des publics qui lui sont moins acquis. Pour ce faire, il faudra veiller à réduire la « fracture numérique » dont souffre la France. Or la présente étude indique que si la fracture générationnelle semble difficilement surmontable, la fracture sociale en termes d'usage d'Internet l'est beaucoup moins. Dès lors, sur fond d'équipement accru en informatique et de*

*diversification des lieux d'utilisation, Internet apparaît comme devant devenir un mode essentiel de relation avec l'administration ».*

### **C. LE FONCTIONNEMENT DE L'INSEE**

#### **1. Les missions assignées à l'INSEE**

Trois orientations complémentaires sont actuellement mises en œuvre pour mettre à disposition les données statistiques et les études produites par l'INSEE :

- gratuité totale de toute information sur le site de l'INSEE ;
- mise à disposition sur ce site de la totalité des études et des données diffusables ;
- large information sur les nouvelles ressources ainsi mises en ligne.

**Votre commission pour avis se réjouit que la réalisation de ce programme soit très avancée et qu'une grande majorité des publications et des bases de données de l'INSEE soient maintenant accessibles in extenso, gratuitement et sans formalité sur internet.** Elle sera achevée avant la fin de l'année 2006. Si tous les publics bénéficient de cette politique, elle est particulièrement **bénéfique pour les administrations** qui, auparavant, faisaient souvent état de leurs difficultés d'acquisition de publications et de données, notamment du fait de la lourdeur des procédures d'achat. Une récente enquête auprès des visiteurs du site a montré qu'un tiers appartenait à des administrations publiques et que le taux de satisfaction de ce public était de 86 %, contre 83 % sur l'ensemble des réponses.

S'agissant du contenu en lui-même des études réalisées par l'INSEE, votre rapporteure pour avis souhaite, à titre personnel, que puisse être clarifié le mécanisme qui préside à la sélection des thèmes d'études retenus par l'INSEE, et que puisse également être évaluée la méthodologie des études elles-mêmes. En effet, elle relève que la validité de certaines études publiées par l'institut a pu, par le passé, être mise en cause par des économistes, l'un d'entre eux ayant même estimé qu'« *une trop grande foi dans le modèle néoclassique standard émousse le sens critique des chercheurs* <sup>1</sup> ».

#### **2. La gestion des personnels de l'INSEE**

**Votre commission pour avis salue l'effort de rationalisation mené par l'INSEE, concrétisé par la mise en place du « Moyen terme INSEE**

---

<sup>1</sup> *Le Monde économie*, 2 avril 2002, Thomas Coutrot, « L'INSEE doit réapprendre à douter ».

**2006-2010** », période au cours de laquelle devrait être conclu un « contrat de performance » sur 2007-2009, comme dans d'autres directions du ministère, afin de trouver les moyens d'effectuer des **gains de productivité**.

Votre rapporteure pour avis déplore quant à elle, à titre personnel, que la recherche de ces gains de productivité s'inscrive dans le cadre de la **suppression de 112 emplois budgétaires pour 2006**, signe d'une contradiction flagrante entre les objectifs affichés d'un service public de qualité, et des réductions importantes d'effectifs. Elle relève à cet égard que les syndicats de l'INSEE soulignent l'insuffisance patente des moyens envisagés dans le cadre du « Moyen terme » pour continuer à assurer les missions imparties à l'INSEE et ajoute que cette insuffisance est d'autant plus regrettable que ces missions sont appelées à s'élargir, notamment du fait de la décentralisation, qui nécessite une meilleure visibilité de l'INSEE en région par rapport à d'autres institutions.

\*

\*

\*

Réunie le mercredi 16 novembre 2005 sous la présidence de **M. Jean-Paul Emorine, président**, la commission des affaires économiques a, en dépit de la proposition d'avis d'abstention présentée par sa rapporteure, **adopté les crédits de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques », les groupes socialiste et communiste s'abstenant.**