

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

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 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 31

STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES

Rapporteur spécial : M. Marc MASSION

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	7
A. UNE MISSION AU COEUR DE L'ACTION DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE (MINEFI)	7
B. DES CRÉDITS DE PAIEMENT RÉPARTIS À PARTS ÉGALES ENTRE LES DEUX PROGRAMMES, MAIS UN NET DÉSÉQUILIBRE DES EMPLOIS EN FAVEUR DU PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ».....	7
II. LE PROGRAMME 221 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ET RÉFORME DE L'ÉTAT »	9
A. UN PROGRAMME COMPOSITE DE SOUTIEN AUX ACTIONS DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE (MINEFI)	9
B. LA DOUBLE FINALITÉ DU PROGRAMME	10
1. <i>La conduite de la politique économique et financière</i>	10
2. <i>La réforme de l'Etat</i>	12
C. UNE BAISSÉ NOTABLE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT	12
1. <i>Une forte contraction des autorisations d'engagement : - 40,8 %</i>	12
2. <i>Un léger recul des crédits de paiement : - 2,7 %</i>	13
3. <i>Une augmentation sensible des dépenses de personnel : + 4,2 %</i>	13
D. DES ACTIONS TRÈS DIVERSIFIÉES, MARQUÉES PAR DEUX AXES FORTS : LA MODERNISATION DE L'ÉTAT ET LES GRANDS PROJETS INFORMATIQUES	14
1. <i>La modernisation de l'Etat</i>	14
2. <i>Les grands projets informatiques</i>	15
a) <i>Le passage à la LOLF avec Palier 2006</i>	15
b) <i>L'application CHORUS : un progiciel au service de la modernisation des processus de gestion</i>	16
E. LA QUALITÉ DU VOLET PERFORMANCE DU BUDGET DE L'ÉTAT	17
1. <i>Un nouvel objectif pour répondre aux attentes du Parlement</i>	17
2. <i>Une mesure de performance encore difficile à établir</i>	17
F. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME	20
III. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ETUDES ECONOMIQUES »	21
A. UNE FINALITÉ CLAIRE, SERVIE PAR DEUX ACTEURS D'IMPORTANCE INÉGALE	21
B. LA PRÉÉMINENCE DES ACTIONS « INFRASTRUCTURE STATISTIQUE » ET « SOUTIEN » : 35 % ET 29,3 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME	21

C. LA PART PRÉPONDERANTE DES DÉPENSES DE PERSONNEL : 83,1 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME	22
D. LA RECHERCHE D'UNE ALLOCATION OPTIMALE DES CRÉDITS : DES INTERROGATIONS EN SUSPENS.....	23
1. <i>La dotation de recensement reçue par les collectivités territoriales est-elle suffisante ?</i>	23
2. <i>D'éventuels doublons entre l'INSEE et la Banque de France ?</i>	24
3. <i>Combien coûte le centre de recherche en économie statistique (CREST) ?</i>	24
4. <i>La relocalisation de l'école nationale de la statistique et des études économiques (ENSAE) est-elle toujours d'actualité ?</i>	25
E. UN PROGRAMME QUI RÉPOND À L'EXIGENCE DE PERFORMANCE.....	25
F. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME	28
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	29
EXAMEN EN COMMISSION.....	31

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Votre rapporteur spécial tient, tout, d'abord à saluer **le taux de retour satisfaisant concernant son questionnaire budgétaire**, ce constat tranchant notablement du bilan « catastrophique » tiré l'an dernier.

- La mission représente **860,1 millions d'euros de crédits de paiement** pour 2007, soit **une progression modérée par rapport à 2006 : + 0,5 %**.

- Le niveau de qualification des effectifs fait du programme 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat » un programme d'état major, avec pour conséquence **une grande proximité entre les objectifs du gestionnaire et ceux du politique**. En cas de non réussite d'un objectif, la responsabilité ne peut donc qu'être étroitement partagée entre le niveau administratif et l'échelon politique.

- **L'émiettement et l'interaction des directions, la polyvalence des moyens et des emplois au sein de cette mission (et en particulier dans le cas du programme 221) rendent l'analyse des coûts difficile**, si ce n'est impossible.

- La mission se caractérise par **un net déséquilibre en termes d'emploi en faveur du programme 220 « Statistiques et études économiques »**, qui représente **80 % des effectifs (6.242 ETPT)**.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UNE MISSION AU COEUR DE L'ACTION DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE (MINEFI)

La mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » correspond à l'une des missions centrales du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (Minefi) : assurer **la conduite de la politique économique de la France et le pilotage de la modernisation de l'Etat**.

De ce fait, **elle interagit étroitement avec d'autres missions** relevant du Minefi : « Gestion et contrôle des finances publiques », « Engagements financiers de l'Etat », « Développement et régulation économiques » et « Aide publique au développement ».

Elle mobilise, également, les principaux instruments de l'action économique publique, notamment le budget, la fiscalité, les réglementations, l'action internationale et la production d'études et de statistiques économiques.

Elle regroupe, enfin, l'essentiel des **directions et services d'état-major** du Minefi.

B. DES CRÉDITS DE PAIEMENT RÉPARTIS À PARTS ÉGALES ENTRE LES DEUX PROGRAMMES, MAIS UN NET DÉSÉQUILIBRE DES EMPLOIS EN FAVEUR DU PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »

La mission représente **860,1 millions d'euros de crédits de paiement** pour 2007 (+ 0,2 % par rapport à 2006). Ses crédits se répartissent à parts à peu près égales entre les deux programmes qui la composent : 414,1 millions d'euros de crédits de paiement pour le programme 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat » (48,1 %) et 445,9 millions d'euros de crédits de paiement pour le programme 220 « Statistiques et études économiques » (51,9 %).

Cet équilibre relatif ne se retrouve pas de manière aussi nette s'agissant de la ventilation des autorisations d'engagement de la mission. En effet, sur les **816,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement** (- 24,8 % par rapport à 2006), 369,4 millions d'euros sont affectés au programme 221 « Statistiques et études économiques » (45,2 %) et 446,7 au programme 220 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat » (54,8 %).

Le plafond d'emplois de la mission est, pour sa part, fixé à **7.801 emplois temps plein travaillé (ETPT)**, en diminution de 2,6 % par rapport à 2006. **A lui seul, le programme « Statistiques et études**

économiques » compte 6.242 ETPT (- 3,7 % par rapport à 2006), soit 80 % des emplois de la mission.

Au total, les dépenses de personnel s'élèvent à 488,6 millions d'euros (- 1,4 % par rapport à 2006).

**Les deux programmes de la mission
« Stratégie économique et pilotage des finances publiques »**

(en millions d'euros)

Programme	Autorisations d'engagement (AE)	AE en % de la mission	Crédits de paiement (CP)	CP en % de la mission	Effectifs (en ETPT)	% des effectifs de la mission
Programme 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat »	369,4	45,2 %	414,1	48,1 %	1.559	20 %
Programme 220 « Statistiques et études économiques »	446,7	54,8 %	445,9	51,9 %	6.242	80 %
Totaux	816,2	100 %	860,1	100 %	7.801	100 %

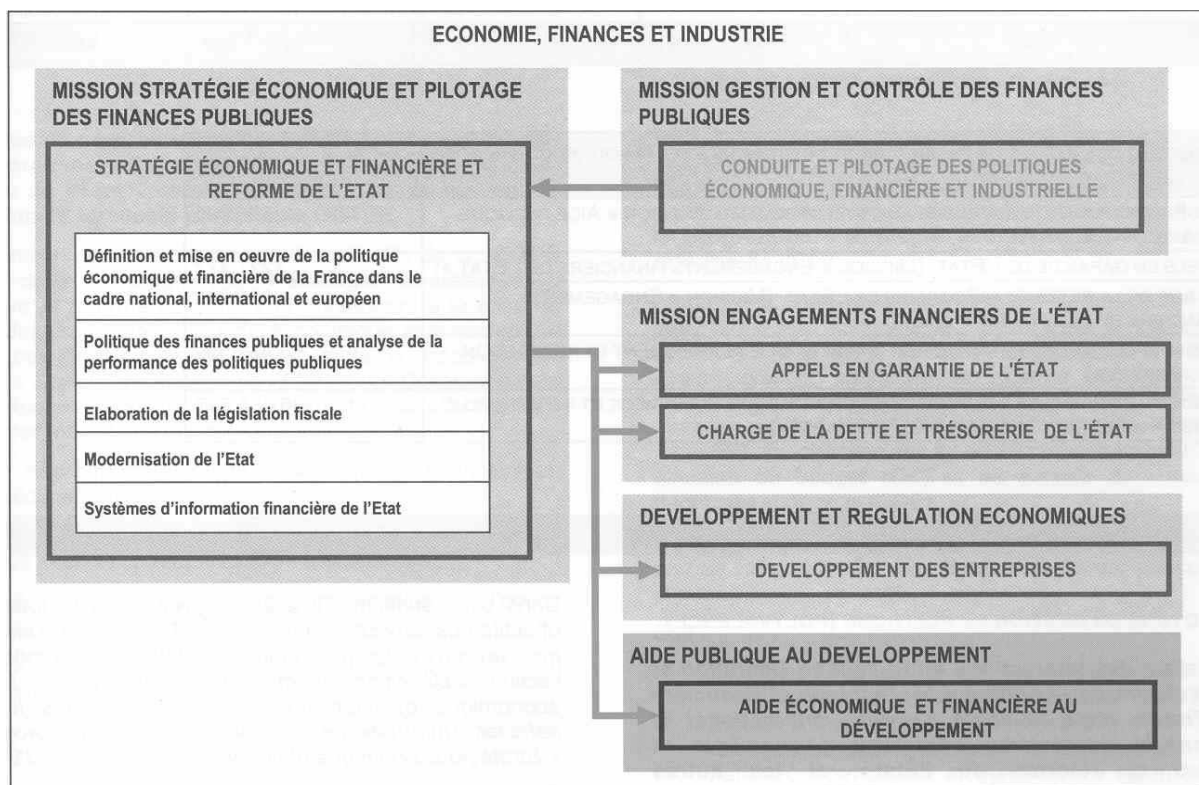
II. LE PROGRAMME 221 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ET RÉFORME DE L'ÉTAT »

A. UN PROGRAMME COMPOSITE DE SOUTIEN AUX ACTIONS DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE (MINEFI)

Le programme 221 est **un programme atypique au sein du Minefi**, eu égard à la faiblesse de ses effectifs et moyens. Comme en atteste le schéma de déversement ci-dessous, il remplit une fonction de support, les crédits de ses différentes actions étant marqués par de nombreuses interactions entre les différentes missions du ministère. Sa vocation est de répondre au souhait de ne pas multiplier, au sein de chaque programme du Minefi, des moyens de gestion trop lourds au regard de la faiblesse des effectifs concernés, et de rationaliser la gestion en regroupant des crédits et des personnels. Si l'intérêt de cette démarche est indéniable, la lecture des coûts au sein de ce programme en est rendue malaisée, le projet annuel de performances (PAP) pour 2007 n'apportant pas beaucoup plus de précisions sur ce point que le PAP 2006.

Aussi, votre rapporteur spécial sera-t-il très attentif aux informations données, dans le prochain rapport annuel de performances (RAP), sur les coûts incorporés à chaque action de ce programme.

Liens entre les actions du programme et d'autres programmes du Minefi



B. LA DOUBLE FINALITÉ DU PROGRAMME

Ce programme, dont le responsable est **M. Bernard Limal**, directeur de l'agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), service à compétence nationale, a une double finalité : l'aide à la conception et à la mise en œuvre de la politique économique et financière du gouvernement et, depuis le rattachement de la réforme de l'Etat aux attributions du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, le pilotage de la politique de modernisation de l'Etat.

1. La conduite de la politique économique et financière

Le pôle chargé du pilotage des finances publiques contribue à aider l'exécutif à concevoir et à mettre en œuvre les politiques économiques et financières du pays.

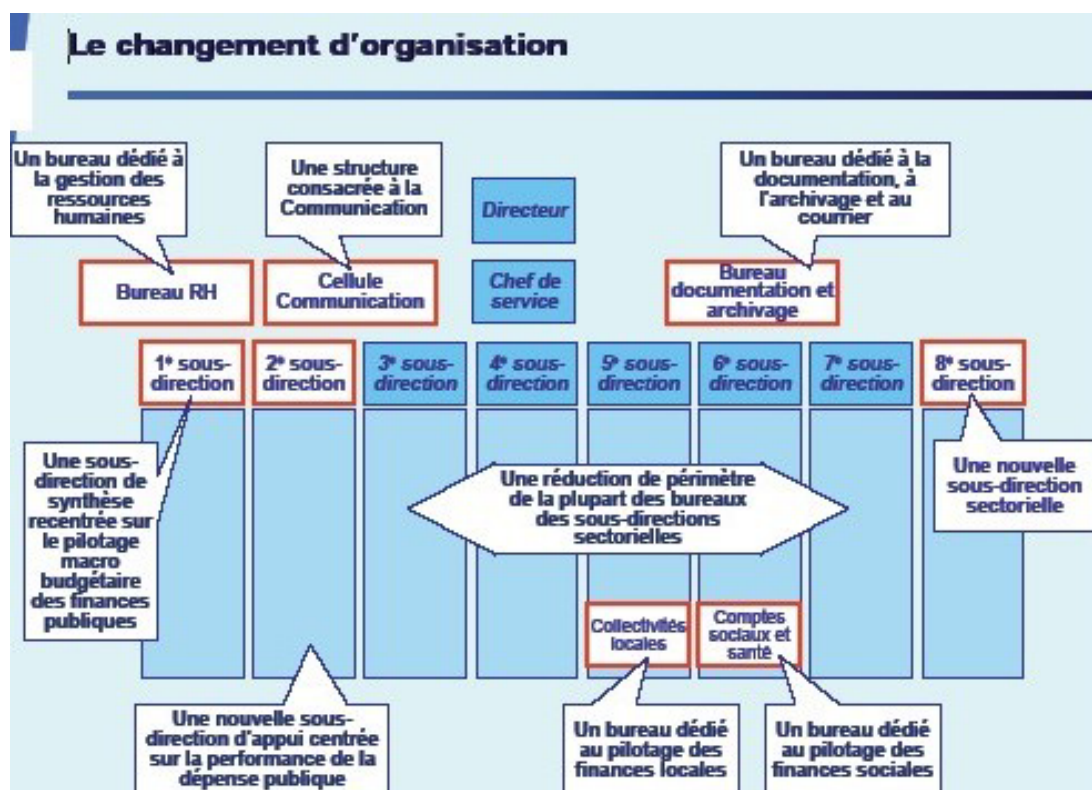
Cette mission relève d'actions complémentaires, parmi lesquelles **l'action 1** « *Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen* » mobilise les crédits les plus importants, 204,38 millions d'euros en autorisations d'engagement et **204,22 millions d'euros en crédits de paiement, soit 55,3 % de l'ensemble des crédits** du programme 221.

(en millions d'euros)

Actions du programme 221	Autorisations d'engagement 2007	Autorisations d'engagement 2006	Crédits de paiement 2007	Crédits de paiement 2006	Variation des crédits de paiement 2007/2006
Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen	204,38	199,22	204,22	199,22	2,4 %
Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	25,61	28,65	25,79	28,65	-11, %
Elaboration de la législation fiscale	12,79	12,65	12,79	12,65	1 %
Modernisation de l'Etat	69,05	86,20	64,51	67,48	-4,6 %
Systèmes d'information financière de l'Etat	57,60	297,54	106,83	117,54	-10 %
Total	369,44	624,28	414,49	425,56	- 2,76 %

Dans le cadre du volet « Conduite de la politique économique et financière », il convient de souligner que la direction du budget a été réorganisée, au 1^{er} octobre 2006, en vue de parfaire son adaptation au suivi de la mise en œuvre de la LOLF.

La nouvelle organisation de la direction du budget, depuis le 1^{er} octobre 2006



Polyvalents, les effectifs de l'action 1 « *Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen* » (694 ETP) participent également aux programmes « Développement des entreprises », « Aide économique et financière au développement », « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », « Epargne », « Appels en garantie de l'Etat » et « Majoration de rentes », ainsi qu'à la gestion de comptes spéciaux.

L'action 1 regroupe non seulement la masse salariale de l'ensemble des effectifs affectés à ces programmes (50,9 millions d'euros), mais aussi les crédits transversaux du programme difficiles à imputer à une action précise compte tenu de l'ampleur de leur champ d'intervention.

Ses dépenses de fonctionnement, qui s'élèvent à 153,1 millions d'euros, sont affectées principalement à la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France et l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer pour le compte de l'Etat (146 millions d'euros), alors que,

comme en 2006, les moyens de fonctionnement de la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE), hors ceux de personnel, sont imputés sur le programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » de la mission « Conduite et pilotage des finances publiques ». **Il est à regretter que les coûts supportés par ce dernier programme au titre du programme 221 n'apparaissent pas dans le « Bleu » budgétaire pour 2007.**

2. La réforme de l'Etat

Le rattachement de la réforme de l'Etat au Minefi, en 2005, visait à une meilleure synergie des compétences et des leviers d'action au service des ministères. C'est dans ce but que **la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME)** a été créée, en décembre 2005.

La réforme de l'Etat s'accompagne d'**une nouvelle approche de la démarche de modernisation des services**. En effet, avec la LOLF, les gestionnaires publics sont en situation de responsabilité pour améliorer la performance des politiques publiques. Il convient de rechercher, parallèlement à l'approche purement budgétaire et financière de la modernisation de l'Etat, des améliorations de qualité, d'efficacité et de productivité, pour obtenir « *un meilleur service public au meilleur coût* ».

La modernisation de l'Etat cible plusieurs publics : les usagers pour la qualité du service offert, les contribuables pour une meilleure efficience et les agents à travers la qualité de leur travail.

C. UNE BAISSSE NOTABLE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT

1. Une forte contraction des autorisations d'engagement : - 40,8 %

Les autorisations d'engagement, qui s'élèvent à **369,4 millions d'euros**, sont en très forte diminution par rapport à la loi de finances pour 2006 : - **40,8 %**.

Hors titre 2 (dépenses de personnel), cette diminution des autorisations d'engagement est encore plus marquée : - 85 % par rapport à la loi de finances pour 2006.

Cette évolution très significative à la baisse s'explique par des **demandes importantes d'autorisations d'engagement en loi de finances pour 2006 pour assurer la transition des systèmes d'information en « mode LOLF » (Palier 2006 et ACCORD-LOLF), mais qui n'ont pas lieu d'être renouvelées pour 2007.**

2. Un léger recul des crédits de paiement : - 2,7 %

Avec un montant de **414,1 millions d'euros** demandé pour 2007, les crédits de paiement du programme 221 sont en baisse de 2,7 %.

Au final, le présent programme fait apparaître **un montant des crédits de paiement de 44,7 millions d'euros supérieur aux autorisations d'engagement**. Cette différence s'explique, essentiellement, par le montant des crédits de paiement demandés en 2007 par l'AIFE, supérieur de 49,2 millions d'euros à ses autorisations d'engagement en dépenses d'investissement (besoins en crédits de paiement engendrés par les marchés engagés en gestion 2006 par l'AIFE dans le cadre de la mise en place du projet CHORUS).

Il convient, enfin, de signaler le montant des **dépenses fiscales, 465 millions d'euros**, dont 350 millions d'euros de réduction de droits pour les donations, mentionnés au sein de ce programme. Comme en 2005, **on peut s'interroger sur la localisation de telles dépenses dans le cadre d'un programme centré sur la conception de la politique économique**.

3. Une augmentation sensible des dépenses de personnel : + 4,2 %

La masse salariale s'élève à **117,72 millions d'euros**, en hausse de 4,2 %.

Les effectifs du programme, 1.559 ETPT, sont en augmentation de 31 ETPT. Cette évolution résulte, notamment, d'un transfert sur les effectifs de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), maître d'œuvre de l'action 1, de 46 agents de l'INSEE, ce transfert correspondant à une clarification salutaire des effectifs réellement affectés au présent programme. Les effectifs de l'AIFE restent, pour leur part, stables à 200 ETPT.

Près de 67 % des effectifs du programme, dédiés aux activités d'état-major des directions, **sont de catégorie A+ et A**.

Les dépenses de personnel des opérateurs relevant de ce programme, **l'autorité des marchés financiers (AMF) (360 ETPT) et l'autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) (143 ETPT)**, sont inscrites à ce programme, mais ces opérateurs fonctionnent avec des ressources propres.

D. DES ACTIONS TRÈS DIVERSIFIÉES, MARQUÉES PAR DEUX AXES FORTS : LA MODERNISATION DE L'ETAT ET LES GRANDS PROJETS INFORMATIQUES

1. La modernisation de l'Etat

Le programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat » inclut, parmi ses finalités, le pilotage des actions de modernisation de la gestion publique via l'**action 4 « Modernisation de l'Etat »**. Cette action est conduite par **la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME)**, qui est au service des actions de modernisation de tous les ministères.

Les moyens consacrés à cette action se montent, pour 2007, à **69 millions d'euros en autorisations d'engagement et 64,5 millions d'euros en crédits de paiement, dont 14,5 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement pour les dépenses de personnel, correspondant à 160 ETPT.**

Dans ce cadre, **le budget consacré à l'administration électronique s'élève pour 2007 à 29,1 millions d'euros en crédits de paiement.** Si le bilan de l'administration électronique peut être considéré comme positif¹, deux objectifs majeurs restent à ce jour à atteindre : rationaliser l'ensemble des services électroniques et assurer l'interopérabilité et la sécurité des données, conformément à l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

Dans l'objectif d'élever le niveau de performance de l'Etat et de proposer aux Français un meilleur service public au meilleur coût, la DGME a engagé, depuis 2005, **une grande politique d'« audits de modernisation »**.

Depuis octobre 2005, **cinq vagues d'audits**, concernant l'ensemble des ministères, ont été lancées (en octobre 2005, janvier, avril, juin, octobre 2006), ainsi **qu'une vague transversale sur l'optimisation des achats de l'Etat**, en avril 2006. Au total, 127 audits ont été réalisés par la DGME ou des prestataires extérieurs, portant sur un périmètre budgétaire d'environ 120 milliards d'euros.

Ces audits de modernisation, dont un bilan a été par ailleurs tiré par notre collègue Jean Arthuis, président de votre commission², proposent des pistes pour atteindre différents types de gains, pour le bénéfice des citoyens, des usagers, des contribuables et des agents publics. Ainsi, les deux premières vagues ont déjà donné **des résultats tangibles**, comme par exemple l'audit sur la déclaration de l'impôt sur le revenu sur Internet qui a contribué à une augmentation de la capacité du système de 6.500 à 25.000 déclarations par heure.

¹ En 2006, 20 % des contribuables ont eu recours, par exemple, à la télédéclaration en ligne.

² Rapport d'information Sénat n° 45 (2006-2007) « La réforme de l'Etat ».

D'ores et déjà, 3 milliards d'euros de gains potentiels sur trois ans ont été identifiés. Cette estimation doit être rapprochée de leur coût : 8 millions d'euros en crédits de paiement en 2007.

Votre rapporteur spécial regrette toutefois, à cet égard, l'absence d'information sur le coût « complet »¹ de l'ensemble de ces différents audits de modernisation depuis la première vague, malgré la demande qu'il a adressée dans ce sens au responsable du présent programme.

2. Les grands projets informatiques

La mise en œuvre des grands projets informatiques relève de **l'action 5 « Systèmes d'information financière de l'Etat »**. A cet égard, **l'AIFE a une triple mission** : coordonner le passage à la LOLF avec les outils informatiques existants (Palier 2006), assurer le développement, la maintenance et le support aux utilisateurs des différentes versions du progiciel ACCORD, et, enfin, engager la construction du futur système d'information budgétaire, financière et comptable de l'Etat (projet CHORUS).

Les crédits alloués à l'AIFE s'élèvent, pour 2007, à 57,6 millions d'euros en autorisations d'engagement, et 106,8 millions d'euros en crédits de paiement, cette différence importante s'expliquant par la couverture des marchés engagés en gestion 2006 (cf. Partie II – C – 2).

a) Le passage à la LOLF avec Palier 2006

Le projet Palier 2006 (désormais rebaptisé « Palier LOLF »), lancé en juin 2004 et mis en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2006, est la première étape de l'adaptation des systèmes d'information de l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Il a permis la présentation et l'exécution de la loi de finances pour 2006 conformément aux dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, et sera remplacé à l'horizon 2010 par le système CHORUS.

Si le passage à la LOLF en termes de comptabilité et de gestion a pu se faire au moyen des systèmes existants dès janvier 2006, il n'en demeure pas moins d'importantes difficultés liées aux systèmes d'information, dont la fiabilité et la souplesse d'utilisation restent encore sujettes à caution².

L'application ACCORD-LOLF, progiciel de gestion intégrée et composante majeure de Palier 2006, a été développée à partir de la version ACCORD 1 *bis* et restera, jusqu'au déploiement de CHORUS, la version

¹ Dans cette perspective le coût complet de ces audits incorporerait les coûts des prestataires extérieurs ainsi que ceux liés aux travaux menés en interne par les personnels des administrations concernées.

² Cf. le rapport n° 24 (2006-2007) de notre collègue Henri de Raincourt « Dépenses de fonctionnement des préfectures : une nouvelle donne grâce à la LOLF, des marges de manœuvre pour la réforme de l'Etat ».

commune à l'ensemble des administrations centrales. **Les dépenses d'investissement prévues pour cette application s'élèvent à 19,6 millions d'euros pour 2007.**

b) L'application CHORUS : un progiciel au service de la modernisation des processus de gestion

Lancé en 2005, le projet CHORUS est destiné à commencer remplacer, dès 2008-2009, les applications existantes dans toutes les administrations centrales et déconcentrées de l'Etat, et devrait être **généralisé en 2010**. L'objectif poursuivi correspond à la mise en place d'un système intégrant l'ensemble des acteurs de la gestion publique et répondant aux ambitions de la LOLF en termes de comptabilité et de gestion de la performance. Le système d'information Chorus gèrera la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'Etat.

En 2007, 69,8 millions d'euros sont prévus pour les dépenses d'investissement relevant du projet CHORUS, afin de financer l'acquisition et la maintenance des outils informatiques nécessaires, ainsi que le recours à des prestataires externes pour assister l'AIFE.

Il convient, par ailleurs, de souligner que le projet de loi de finances pour 2007 déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale comporte, en son article 39, **une disposition autorisant une majoration du plafond de reports de crédits de paiement** pour le présent programme¹. Cette mesure, approuvée par votre rapporteur spécial, trouve son origine dans une sous-consommation des crédits dans le cadre du projet CHORUS au cours de l'exercice 2006 liée à un référé pré-contractuel ayant entraîné des retards dans la passation du « *marché éditeur* » de CHORUS.

Un audit sur les coûts prévisionnels du projet CHORUS

Un audit de modernisation portant sur le projet CHORUS vient d'être mené. Il a été souhaité par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat en prévision du lancement de l'appel d'offres « déploiement », prévu au plus tard en janvier 2007. Cet audit a pour objectifs essentiels d'auditer les coûts prévisionnels du projet, d'analyser les principaux facteurs de gains économiques et qualitatifs liés à l'introduction de CHORUS, d'identifier les moyens internes à l'administration qui pourraient être mobilisés pour le déploiement de CHORUS dans les services centraux et déconcentrés de l'Etat (conduite du changement, formation...) et d'analyser l'effet économique induit par la mise en place du système (gains informatiques, gains de productivité, gains en matière de qualité de service). **Les résultats de cet audit sont attendus pour la fin du mois d'octobre.**

¹ Selon cet article, les reports de 2006 à 2007 susceptibles d'être effectués à partir du programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat » ne pourront excéder le montant de la dotation ouverte sur ce même programme par la loi n° 2005-1719 du 31 décembre 2005 de finances pour 2006.

E. LA QUALITÉ DU VOLET PERFORMANCE DU BUDGET DE L'ETAT

1. Un nouvel objectif pour répondre aux attentes du Parlement

Le programme 221, doté de six objectifs en loi de finances pour 2006, comporte un objectif supplémentaire pour 2007, « ***Améliorer la qualité du volet performance du budget de l'Etat*** », qui vise à **mesurer la qualité et la lisibilité des documents budgétaires fournis au Parlement**.

En mai 2006, M. Jean Arthuis, président de votre commission, dans son rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF¹, avait souligné l'intérêt, pour la mesure de la performance de l'action publique au travers des PAP, d'une meilleure lisibilité des nouveaux documents budgétaires élaborés pour l'information du Parlement.

Pour 2007, l'unique indicateur tendant à rendre compte de la qualité des objectifs, des indicateurs et de la justification au premier euro des programmes du budget de l'Etat porte, toutefois, sur **un périmètre restreint**. En effet, seule la qualité des indicateurs du budget général est appréciée sur cinq critères : le pourcentage d'indicateurs reflétant l'efficacité (49 % en prévision), la qualité (21 % en prévision), l'efficacité (30 % en prévision), ou ayant une cible à trois ans ou plus (50 % pour 2006) et le taux de documentation des indicateurs (90 % pour 2006).

Il convient de souligner que le périmètre de cet indicateur sera à l'avenir élargi aux objectifs et à la justification au premier euro, la direction du budget engageant la construction d'un indicateur synthétique s'appuyant sur l'avis des utilisateurs principaux que sont les parlementaires.

2. Une mesure de performance encore difficile à établir

Les indicateurs de l'**objectif 1** permettent de mettre en évidence la **fiabilité des prévisions du gouvernement et des instituts de conjoncture**, en ce qui concerne la croissance, le taux d'inflation et le montant des recettes fiscales. **Avec une réalisation de 1,2 point de croissance pour l'année 2005, on peut constater l'erreur de prévision, tant des instituts de conjoncture économique que du gouvernement qui prévoyaient, respectivement, 2,2 points et 2,5 points.**

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*** », fixe, pour 2007, un délai de codification de la version du code général des impôts applicable au 1^{er} janvier 2007 avant le 1^{er} avril 2007.

¹ *Rapport d'information Sénat n° 312 (2005-2006) « La mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) : un véritable pouvoir d'arbitrage exercé par le Parlement ».*

En 2006, **cette cible avait d'ores et déjà été atteinte** (décrets et arrêtés de codification publiés au Journal officiel du 26 mars 2006).

Le second indicateur associé à cet objectif donne **le pourcentage de textes d'application publiés dans le délai de six mois**. Deux changements sont intervenus dans le cadre du projet de loi de finances 2007 : l'indicateur intègre désormais non seulement les décrets d'application mais également les instructions fiscales publiées ou mises en consultation. Par ailleurs, **l'objectif de 55 % qui avait été fixé dans le cadre du projet de loi de finances 2006 a été revu à la hausse, respectivement de 65 % et 75 % au titre de 2006 et de 2007**.

Compte tenu de changements méthodologiques intervenus, la direction de la législation fiscale (DLF) n'est pas en mesure de donner des résultats définitifs concernant cet indicateur au titre de 2006. Néanmoins, au 30 juin 2006 et sur le seul périmètre des lois de finances (projet de loi de finances pour 2006 et loi de finances rectificative pour 2005), **un taux de 72,3 % de textes d'application (décrets et instructions) publiés ou mis en consultation dans les six mois a été atteint**. Il faut souligner que ces données sont encore provisoires et ne concernent qu'une fraction des textes entrant dans le champ du suivi de la performance de la DLF.

Le **troisième objectif** « *Assurer la transposition des directives européennes dans les délais* » traduit l'effort pour respecter les délais et la volonté de résorber le stock de directives à transposer. On constate, grâce au premier indicateur attaché à cet objectif, **une réduction du stock, ramené d'une prévision de 60 % à un résultat de 40 %**.

Le deuxième indicateur associé à cet objectif indique le nombre de directives, de nature législative et réglementaire, restant à transposer et dont la date de transposition est dépassée. **Six directives de nature législative restent à transposer en 2005, alors que la prévision n'était que de trois. Le résultat fourni par cet indicateur mérite toutefois d'être relativisé, dès lors que le calendrier des transpositions par voie législative échappe largement à la compétence des services**.

L'**objectif 4** « *Fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation* » met en évidence le pourcentage des personnels d'encadrement de l'Etat estimant que **la DGME** apporte un appui efficace dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire. L'information donnée, **58 % d'agents satisfaits en juin 2005**, couvre le périmètre de l'ancienne direction de la réforme budgétaire, et résulte d'une enquête réalisée par l'Institut IPSOS. Les résultats de la première enquête couvrant les missions de la DGME, prévue à l'automne 2006 à partir d'un questionnaire envoyé à environ un millier d'acteurs de la modernisation, ne sont pas encore connus.

Il convient, toutefois, de déplorer **une dégradation sensible de ce taux de satisfaction des personnels d'encadrement** à l'égard des actions menées par la DGME, la prévision pour 2006 étant fixée à 50 % et celle pour

2007 à 52 %. Au-delà de cette évolution en tendance, **il faut également regretter la « modestie » des espérances affichées** : un agent d'encadrement sur deux à peine pouvant s'estimer satisfait.

Le **cinquième objectif** vise à « *Accroître le recours à l'administration électronique dans les relations entre l'administration et les usagers* ». Les prévisions pour 2006 (75 %), 2007 (90 %) et 2008 (100 %) rendent compte de l'ambition de l'état d'avancement du programme Adele. **Sur cet aspect, le programme 221 a respecté son plan de marche** avec 51% des projets qui composent son plan d'action disponibles fin 2005 (prévision 50 %).

En réponse aux demandes du Parlement qui avait souhaité une diminution du nombre des indicateurs, le deuxième indicateur portant sur cet objectif « Taux de dématérialisation des échanges avec les usagers » a disparu dans le PAP pour 2007, ce taux étant mesuré par ailleurs.

Un indicateur mesure 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. Il est basé sur une enquête de satisfaction, mise en œuvre en mars 2006, auprès de l'ensemble des bénéficiaires des services de l'AIFE, qu'ils soient décideurs, relais ou utilisateurs des applications, à partir d'un questionnaire informatisé via l'intranet ACCORD-LOLF. Les résultats de cette enquête, portant sur le premier semestre 2006 et réalisée par la SOFRES, mettent en évidence une certaine stabilité de la performance de l'AIFE, avec **48 % des utilisateurs satisfaits**. L'AIFE avait pourtant prévu, pour 2006, 66 % de bénéficiaires satisfaits. Si l'écart est important, l'analyse doit être prise avec précaution et relativisée pour plusieurs raisons :

- l'extrême faiblesse du taux de réponses à l'enquête : 7 % ;
- sa réalisation dans un contexte difficile de mise en place des systèmes d'information ;
- l'ampleur et de la difficulté de la mise en œuvre de la LOLF.

Les résultats de l'enquête font ressortir le souhait des utilisateurs de voir améliorer l'ergonomie et renforcer la fiabilité, la disponibilité et les performances de l'application.

F. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME

- Votre rapporteur spécial tient à souligner **la qualité des réponses** fournies aux questions contenues dans le questionnaire budgétaire adressé au responsable du programme.

- Le programme 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat » est **un programme composite et support**, dont les actions ont essentiellement des fonctions de soutien ministériel.

- **Les modalités de ventilation des crédits**, si elles sont plus développées dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2007 que dans le PAP 2006, **restent cependant encore quelque peu confuses et la traçabilité des coûts n'est pas assurée. Votre rapporteur spécial sera attentif aux précisions qui pourront être apportées en la matière lors du prochain rapport annuel de performances (RAP).**

- **127 audits de modernisation** ont été réalisés depuis octobre 2005, portant sur un périmètre budgétaire d'environ 120 milliards d'euros. **Ils ont, d'ores et déjà, permis d'identifier 3 milliards d'euros de gains de productivité potentiels sur trois ans.** En 2007, ce rythme sera maintenu pour continuer d'appuyer la transformation de l'administration.

- Afin de poursuivre le développement des systèmes d'information budgétaire, financière et comptable de l'Etat, et en particulier du projet CHORUS, **l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) est dotée de 106,8 millions d'euros en crédits de paiement pour 2007.**

- **Un objectif de performance supplémentaire pour 2007, « Améliorer la qualité du volet performance du budget de l'Etat »,** a été créé et vise à mesurer la qualité et la lisibilité des documents budgétaires fournis au Parlement. Votre rapporteur spécial ne peut que saluer cette initiative en réponse à l'intérêt accru des assemblées parlementaires pour la mesure de la performance de l'action publique au travers des PAP.

III. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ETUDES ECONOMIQUES »

A. UNE FINALITÉ CLAIRE, SERVIE PAR DEUX ACTEURS D'IMPORTANCE INÉGALE

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'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 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat » se caractérise par une très grande hétérogénéité, tant des directions concernées que des objectifs poursuivis, le programme 220 est plus homogène et comprend **deux entités d'importance inégale**. Ainsi, l'Institut national de la statistique et des études économiques (**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 responsable du programme est **M. Jean-Michel Charpin**, directeur général de l'INSEE.

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 **poids budgétaires respectifs : 156,4 millions d'euros en crédits de paiement pour la première (soit 35 % du programme) et 130,3 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.

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.

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 statistiques	156,6	156,4
Information sur les entreprises et synthèse économique	73,5	73,4
Information démographique et sociale	62,9	63
Formation	22,6	22,6
Soutien	131	130,3
Total	446,7	445,9

C. LA PART PRÉPONDÉRANTE DES DÉPENSES DE PERSONNEL : 83,1 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME

Le programme connaît **un recul sensible de son enveloppe budgétaire** au regard des crédits ouverts en loi initiale de finances pour 2006. Ainsi, hors fonds de concours, les autorisations d'engagement s'élèvent-elles à 466,7 millions d'euros (- 3 % par rapport à 2006) et **les crédits de paiement à 465,9 millions d'euros (- 1,4 % par rapport à 2006)**.

Les fonds de concours passent, quant à eux, de 20,8 millions d'euros à 20 millions d'euros¹.

Les crédits de ce programme sont à 83,1 % composés de dépenses de personnels (titre 2), soit 370,9 millions d'euros de crédits de paiement sur un total de 445,9 millions d'euros. Ces dépenses de personnel connaissent **une baisse de 3,1 %** par rapport à leur niveau fixé par le projet de loi de finances initiale pour 2006.

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'École nationale de la statistique et des études économiques (ENSAE).

Cette évolution à la baisse trouve, d'ailleurs, son corollaire dans une réduction de 241 ETPT pour le plafond d'emplois de ce programme, qui ressort pour 2007 à **6.242 ETPT**. Cette baisse très significative s'explique, notamment, par **un transfert de 121 ETPT** aux services statistiques ministériels (ministère de l'équipement, du tourisme et de la mer, par exemple) et à différentes directions du Minefi employant des statisticiens (direction générale du trésor et de la politique économique, notamment). **Ces transferts peuvent être considérés comme salutaires** dans la mesure où, d'une part, ils traduisent la fluidité des carrières des statisticiens et, d'autre part, ont pour conséquence de ne faire supporter au présent programme que le coût des personnels travaillant effectivement pour le compte de l'une de ses actions.

Au sein de cette enveloppe budgétaire dédiée aux dépenses de personnel, il convient de noter que 5,89 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**¹.

D. LA RECHERCHE D'UNE ALLOCATION OPTIMALE DES CRÉDITS : DES INTERROGATIONS EN SUSPENS

Les spécificités des actions composant ce programme induisent un certain nombre d'interrogations, certaines d'entre elles ayant déjà été soulevées par votre commission en 2006².

1. La dotation de recensement reçue par les collectivités territoriales est-elle suffisante ?

Un aspect essentiel de *l'action « Infrastructure statistique »* concerne les recensements de population réalisés par l'INSEE. Ainsi, en 2007, l'INSEE réalisera **le recensement annuel de population auprès de 8.097 communes de métropole et des DOM**, soit une commune de moins de 10.000 habitants sur cinq et toutes les communes de 10.000 habitants et plus. Seront également réalisés, avec le concours de l'INSEE, les recensements de population de Mayotte et de Polynésie française. En fonctionnement, le coût annuel de ces recensements atteindra **7,7 millions d'euros en crédits de paiement**.

Ces opérations de recensement nécessitent, toutefois, le déploiement, pendant la phase de collecte, d'un grand nombre d'agents recenseurs, recrutés par les collectivités territoriales. Celles-ci reçoivent **une dotation de**

¹ *Cet intéressement en fonction des résultats s'appuie, pour chaque direction, sur une batterie de douze indicateurs, recoupant largement les indicateurs de performance du PAP.*

² *Sénat, rapport spécial n° 99 (2005-2006) - Tome III - Annexe 31.*

recensement de 18,1 millions d'euros, calculée en fonction du nombre d'habitants et de logements dans la commune, pour faire face à ces recrutements. Il est, toutefois, permis de s'interroger sur le caractère suffisant de cette dotation, eu égard aux coûts organisationnels supportés par les collectivités territoriales à l'occasion de ces opérations.

2. 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). **73,5 millions d'euros de crédits de paiement** sont prévus à cet effet par le projet de loi de finances pour 2007.

A cet égard, on peut relever, comme l'avait déjà fait votre commission l'an dernier¹, que **les différentes enquêtes de conjoncture de l'INSEE, dont la qualité est reconnue, sont souvent concurrencées par celles menées par la Banque de France**. Votre commission avait, par ailleurs, également 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 France².

Le débat autour d'un éventuel « doublon » des enquêtes de conjoncture reste toujours d'actualité.

3. Combien coûte le 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 (2,3 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, comme l'avait déjà remarqué votre commission l'an dernier³, 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 « bleu », d'aucune ligne spécifique, ce qui ne permet pas d'en isoler les crédits.**

¹ Sénat, rapport spécial n° 99 (2005-2006).- Tome III - Annexe 31.

² Rapport n° 254 (2002-2003) de notre collègue Jean Arthuis « Réseau de la Banque de France : urgence et nécessité de la réforme ».

³ Sénat, rapport spécial n° 99 (2005-2006)- Tome III - Annexe 31.

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.

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.

4. La relocalisation de l'école nationale de la statistique et des études économiques (ENSAE) est-elle toujours d'actualité ?

La question de la relocalisation de l'ENSAE avait, elle aussi, déjà été soulevée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006¹ et les termes en sont simples.

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, et **le terrain, toujours propriété du Minfi, est, aujourd'hui encore, en friche, ce qui représente un coût d'opportunité certain.**

D'autres projets ont été évoqués, comme une délocalisation de l'école vers le plateau de Palaiseau. Aussi, **votre rapporteur spécial estime-t-il urgent de répondre à la question de la relocalisation de l'ENSAE**, qui développe une activité internationale croissante et mériterait, à l'évidence, de nouveaux bâtiments offrant de meilleures conditions de travail et la possibilité de faire jouer des synergies avec d'autres pôles d'excellence.

E. UN PROGRAMME QUI RÉPOND À L'EXIGENCE DE PERFORMANCE

L'analyse des indicateurs de performance attachés à ce programme 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'efficacité recherchée.

¹ Sénat, rapport spécial n° 99 (2005-2006).- Tome III - Annexe 31.

L'objectif 1 « *Respecter les engagements de la France par rapport à l'Europe en termes de délais de diffusion des résultats économiques de la France* » a fait l'objet de plusieurs modifications sémantiques mineures au regard de sa présentation dans le projet de loi de finances pour 2006. D'une part, son libellé porte, désormais, sur la diffusion (et non plus la publication) et sur les résultats économiques (et non plus macroéconomiques). D'autre part, il ne renvoie plus qu'à un seul indicateur (et non plus deux).

Cet objectif 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 résultats sectoriels conjoncturels* » constitue une innovation et ne figurait pas en tant que tel dans le projet de loi de finances pour 2006, même si un indicateur y mesurait tout de même déjà cette performance. Cette nouveauté s'explique par l'importance devant être attachée à 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, celle-ci n'est qu'apparente et résulte, essentiellement, d'une modification du délai de diffusion prévu par la réglementation européenne¹.

L'objectif 3 « *Améliorer, d'ici 2008, la précision des estimations de population par commune (du point de vue de l'utilisateur)* » présente un intérêt évident, et est mesuré par l'indicateur « Pourcentage cumulé de communes (de moins de 10.000 habitants) ayant bénéficié depuis 2004 d'une estimation de population de qualité suffisante pour permettre sa publication ». Il se situe dans le cadre de la réforme de la procédure de recensement engagé en 2004, qui doit déboucher, en 2008, sur une nouvelle estimation de l'ensemble de la population. Dans cette perspective, il rend compte d'une **progression régulière et satisfaisante** : 40 % réalisé en 2005, 60 % prévu en 2006, 80 % prévu en 2007 et 100 % prévu en 2008.

Les objectifs 4 « *Améliorer la rapidité d'immatriculation des entreprises au répertoire SIRENE* » témoigne de l'attention apportée à la **qualité du service rendu aux entreprises**. Le taux de rotation des stocks de création d'entreprises, qui constitue l'indicateur de la performance du programme sur cet objectif, a enregistré **un résultat exceptionnellement bon en 2005**. Aussi, les prévisions pour 2006 et 2007 sont-elles moins optimistes, tout en restant à un niveau parfaitement acceptable bien au-dessus de la performance réalisée en 2004.

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

L'objectif 5 « Alléger la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques » représente une autre novation et se substitue à l'objectif « Améliorer la pertinence des études sectorielles sur l'industrie française ». S'inscrivant dans la démarche plus générale 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. Cet indicateur est en **progression régulière depuis 2004** (35 % des entreprises en 2004, 40,7 % en 2005 et 45 % en prévision pour 2006), cette 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'efficacité globale** des concepteurs, des informaticiens, des gestionnaires et des enquêteurs de l'INSEE. **L'appréciation pouvant être portée sur l'évolution de son indicateur est, toutefois, cette année très limitée, dès lors que l'indice n'a été calculé pour la première fois qu'en 2005.** Il conviendra, donc, d'attendre l'examen du projet de loi de finances 2008 pour mieux estimer si l'objectif est atteint ou pas.

F. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME

- Le programme connaît **une baisse sensible de son enveloppe budgétaire** hors fonds de concours : - 3 % en autorisations d'engagement (466,7 millions d'euros) et - 1,4 % en crédits de paiement (465,9 millions d'euros).

- Les crédits de ce programme se caractérisent par **une forte proportion de dépenses de personnel : 83,1 %**.

- **Le montant de la dotation de recensement reçue par les collectivités territoriales (18,1 millions d'euros) est-il suffisant**, eu égard aux coûts organisationnels supportés à l'occasion de ces opérations ?

- 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 ?

- **Le coût du CREST reste difficile à identifier, l'absence de comptabilité analytique** au sein du présent programme ne pouvant qu'être vivement déplorée.

- **Les interrogations concernant la délocalisation de l'ENSAE**, dans le but de donner à cette école une chance supplémentaire de se développer, méritent de trouver une réponse.

- **Les objectifs** de ce programme apparaissent **pertinents** et ses **indicateurs** mettent en lumière des **performances satisfaisantes**.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible**, de **30.000 euros** les crédits de l'action n° 4 « *Formation* » du programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat » en autorisation d'engagement et en crédits de paiement.

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré** les crédits de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » de **2,4 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 :

- 1,9 million d'euros sur le programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat » ;

- 0,4 million d'euros sur le programme « Statistiques et études économiques ».

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

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mardi 31 octobre, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Marc Massion, rapporteur spécial, sur la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ».

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que, parmi les missions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » constituait une mission majeure en ce qu'elle concernait, d'une part, la conduite de la politique économique et financière de la France et, d'autre part, le pilotage des actions de modernisation de l'Etat.

Il a précisé que cette mission se composait de deux programmes, le programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat », regroupant pour l'essentiel les administrations centrales du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : direction générale du trésor et de la politique économique, direction du budget, etc., et le programme « Statistiques et études économiques », qui renvoyait principalement à l'activité de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Il a relevé que, si en 2005, le taux de retour au questionnaire budgétaire avait été « catastrophiquement » bas, la performance du ministère, en la matière, s'était redressée cette année. Il a souhaité, à cet égard, saluer les efforts des services et former le vœu que les bonnes habitudes soient désormais prises sur cette mission.

Il a ensuite indiqué que la mission représentait 860,1 millions d'euros de crédits de paiement pour 2007, soit une progression modérée de 0,5 % par rapport à 2006. Il a relevé qu'il existait, en termes d'emploi, un net déséquilibre en faveur du programme « Statistiques et études économiques », qui comptait 6.242 emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT), soit 80 % des effectifs de la mission. Il a ajouté que les dépenses de personnel de la mission s'élevaient à 488,6 millions d'euros, soit une baisse de 1,4 % par rapport à 2006.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a analysé le programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat », précisant que le responsable était M. Bernard Limal, directeur de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE).

Il a considéré que ce programme était un programme composite et particulièrement atypique au sein du ministère, eu égard à la faiblesse de ses effectifs et de ses moyens. Il remplissait une fonction de support, les crédits de ses différentes actions étant marqués par de nombreuses interactions entre les différentes missions de Bercy. Il a précisé que le programme avait pour vocation de répondre au souhait de ne pas multiplier, au sein de chaque programme du ministère, des moyens de gestion trop lourds au regard de la

faiblesse des effectifs concernés, et donc de rationaliser la gestion en regroupant des crédits et des personnels. Il a noté que, si l'intérêt de cette démarche était indéniable, la lecture des coûts en était rendue malaisée. Il a ajouté que le projet annuel de performances (PAP) pour 2007 n'apportait pas beaucoup plus de précisions sur ce point que le PAP 2006.

Le rapporteur spécial a relevé que le programme se caractérisait, pour 2007, par une forte contraction des autorisations d'engagement, qui s'élevaient à 369,4 millions d'euros, en recul de 40,8 % par rapport à 2006. Il a ajouté que, hors dépenses de personnel, la diminution était encore plus marquée, puisqu'elle atteignait 85 %. Il a expliqué cette évolution très significative à la baisse par des demandes importantes d'autorisations d'engagement qui étaient intervenues en loi de finances pour 2006, afin assurer la transition des systèmes d'information en « mode LOLF » (en vue, notamment, de la mise en place de Palier 2006 et d'ACCORD-LOLF), et qui n'avaient pas lieu d'être renouvelées pour 2007.

Il a ajouté que les crédits de paiement demandés, soit 414,1 millions d'euros, étaient, eux, en baisse de 2,7 % par rapport à 2006.

Il a tenu à chiffrer le montant des dépenses fiscales figurant au sein de ce programme, à hauteur de 465 millions d'euros, dont 350 millions d'euros au titre de la réduction de droits pour les donations. Tout en rappelant que la commission avait déjà évoqué cette question en 2005, il s'est interrogé sur la localisation de telles dépenses fiscales dans le cadre d'un programme centré sur la conception de la politique économique.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a indiqué que la masse salariale du programme s'élevait à 117,7 millions d'euros, en hausse de 4,2 %, et que les effectifs (1.559 ETPT), étaient en augmentation de 31 ETPT. Il a précisé que cette évolution résultait, notamment, d'un transfert de 46 agents de l'INSEE sur les effectifs de la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE). Il a estimé que ce transfert correspondait à une clarification salutaire des effectifs réellement affectés au présent programme.

Il a constaté que, malgré les actions très diversifiées menées au sein de ce programme, il était possible de distinguer deux grands axes : la modernisation de l'Etat et les grands projets informatiques.

Il a précisé que 64,5 millions d'euros étaient demandés en crédits de paiement au titre de la modernisation de l'Etat, et qu'ils visaient, notamment, à financer les initiatives prises en matière d'administration électronique, ainsi que les audits de modernisation engagés depuis octobre 2005. Il a rappelé, sur ce dernier point, qu'un bilan en avait été très récemment tiré par M. Jean Arthuis, président, et avait donné lieu à la parution d'un rapport d'information (n° 45 (2006-2007)).

Il a indiqué que la mise en œuvre des grands projets informatiques relevait de l'Agence informatique et financière de l'Etat (AIFE) et s'appuyait sur une enveloppe de 106,8 millions d'euros en crédits de paiement en vue de

financer, notamment, l'avancement du système d'information intégrant, au sein d'une application unique, l'ensemble des acteurs de la dépense et de la comptabilité de l'Etat (CHORUS). Il a précisé que ce progiciel de gestion intégrée avait vocation à succéder au projet Palier 2006, dans le cadre de l'adaptation des systèmes d'information de l'Etat à la LOLF. Il a noté que la généralisation de CHORUS était désormais « annoncée » pour 2010, alors qu'elle avait été prévue à l'horizon 2008-2009 lors de l'examen de la précédente loi de finances.

Abordant la performance du programme, **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a constaté qu'un objectif supplémentaire, portant sur l'amélioration de la qualité du volet performance du budget de l'Etat, visait à mesurer la qualité et la lisibilité des documents budgétaires fournis au Parlement. Il a salué cette initiative répondant à l'intérêt accru des assemblées parlementaires pour la mesure de la performance de l'action publique au travers des PAP.

Il a ensuite relevé quelques résultats décevants en matière de performance au sein de ce programme, observant que, seuls, 58 % des personnels d'encadrement de l'Etat estimaient que la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) apportait un appui efficace dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire. Il a noté que ce taux de satisfaction enregistrait, de plus, une dégradation sensible avec une prévision de 50 % pour 2006 et de 52 % pour 2007. Il a constaté, par ailleurs, que l'indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'AIFE, qui avait vocation à devenir au sein de l'administration un véritable prestataire de services pour les administrations centrales et déconcentrées, n'était que de 48 %, l'objectif étant fixé à 66 %. Il a jugé que, même si les résultats de l'enquête concernant l'AIFE méritaient d'être relativisés eu égard à un faible taux de réponse (7 %), ces performances décevantes illustraient les difficultés liées à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et, plus particulièrement, de la LOLF.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a ensuite abordé le programme « Statistiques et études économiques », ayant pour responsable M. Jean-Michel Charpin, directeur général de l'INSEE.

Il a indiqué que ce programme connaissait un recul sensible de son enveloppe budgétaire, les crédits de paiement, hors fonds de concours, revenant à 465,9 millions d'euros, en baisse de 1,4 % par rapport à 2006. Il a précisé que, dans ce cadre, les dépenses de personnel, représentant 83,1 % des crédits du programme, connaissaient un recul de 3,1 %.

Il a ajouté que cette évolution à la baisse trouvait son corollaire dans une réduction de 241 ETPT pour le plafond d'emplois du programme, qui était, pour 2007, de 6.242 ETPT. Il a, notamment, expliqué cette baisse, très significative par un transfert de 121 ETPT aux services statistiques ministériels (ministère de l'équipement, du tourisme et de la mer, par exemple) et à différentes directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie employant des statisticiens (direction générale du trésor et de

la politique économique, notamment). Il a salué ces transferts, qui pouvaient être considérés comme salutaires dans la mesure où, d'une part, ils traduisaient la fluidité des carrières des statisticiens et, d'autre part, avaient pour conséquence de ne faire supporter au programme que le coût des personnels travaillant effectivement pour le compte de l'une de ses actions.

Abordant ensuite la performance du programme, il a considéré que, d'une manière générale, les objectifs apparaissaient pertinents et que ses indicateurs mettaient en lumière des performances satisfaisantes.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, s'est inquiété d'éventuels « doublons » entre les études de conjoncture de l'INSEE et de la Banque de France. Il s'est demandé si les informations issues de ces études étaient suffisamment différentes pour justifier des études menées de part et d'autre. Il a précisé que, si les études de l'INSEE résultaient en général d'une demande d'un ministère, les études faites pour la Banque de France ne relevaient, en revanche, que de sa propre initiative.

Il a également évoqué la difficulté d'identifier les coûts relatifs au Centre de recherche en économie statistique (CREST) et a estimé que l'absence de réelle comptabilité analytique au sein du programme ne pouvait, à cet égard, qu'être vivement déplorée.

Il a jugé nécessaire, en outre, que les interrogations relatives à la délocalisation de l'Ecole nationale de la statistique et des études appliquées (ENSAE), actuellement située à Malakoff, trouvent une réponse rapide afin de donner à cette école une chance supplémentaire de se développer.

En conclusion, **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a proposé à la commission d'adopter sans modification les crédits demandés pour la mission et chacun de ses programmes.

Un débat s'est ensuite instauré.

M. Jean Arthuis, président, s'est étonné de la place des dépenses fiscales dans ce programme. Il s'est interrogé sur la possibilité, pour la commission, d'approfondir le sujet particulier des dépenses fiscales.

M. Alain Lambert a souligné l'importance du progiciel de gestion CHORUS et a regretté le retard pris dans sa mise en service. Il a considéré que la LOLF ne pouvait connaître une pleine application qu'à partir de la mise en oeuvre de ce système d'information, destiné à couvrir l'ensemble des acteurs de la gestion publique. Il s'est interrogé, par ailleurs, sur les « doublons » entre les études de l'INSEE et celles demandées par la Banque de France à des prestataires extérieurs.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a indiqué qu'il conviendrait de demander un engagement ferme au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie quant à la date de mise en service effective de CHORUS.

M. Jean Arthuis, président, a estimé souhaitable qu'avant de prescrire des dépenses publiques, les parlementaires mènent des investigations

sur le terrain afin d'identifier, le plus clairement possible, les zones potentielles d'économies. A ce titre, il a cité en exemple le récent rapport d'information n° 24 (2006-2007) de M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », au sein duquel il avait évoqué les difficultés concrètes de gestion des ressources humaines au sein des préfectures.

Rappelant qu'il présidait la commission nationale d'évaluation du recensement de la population qui procède chaque année à l'examen du bilan de l'enquête de recensement de l'année en cours, **M. Jean-Claude Frécon** a précisé qu'elle avait diligenté une mission de contrôle pour tenter de mettre en évidence le coût du recensement. Il a souligné que la plupart de ces collectivités considérait que la subvention de l'Etat, en ce domaine, couvrait insuffisamment la dépense réelle induite par les opérations de recensement.

Sur la recommandation de son rapporteur spécial, la commission a alors décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ».

Réunie le jeudi 23 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.