

N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 36

**STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES
ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX**

Rapporteur spécial : M. CAMILLE DE ROCCA SERRA

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I.– UNE NOUVELLE PRESENTATION BUDGETAIRE PLUS CLAIRE ET PLUS EFFICIENTE | 6 |
| A.– UNE MISSION CLAIRE ET BIEN STRUCTUREE..... | 6 |
| B.– DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE, GAGES D'UN MEILLEUR EMPLOI DES CREDITS | 9 |
| II.– UN BUDGET EN HAUSSE APPARENTE, AXE SUR LA MODERNISATION DE L'ETAT ET L'AMELIORATION DES PREVISIONS ET DES STATISTIQUES | 11 |
| A.– DES CREDITS DE PAIEMENT EN HAUSSE APPARENTE | 11 |
| B.– DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT TRADUISANT D'IMPORTANTES EFFORTS D'INVESTISSEMENT | 11 |
| C.– DEPENSES DE PERSONNEL ET AUTORISATIONS D'EMPLOIS : ENTRE REDEFINITIONS DE PERIMETRE ET RECHERCHE DE PRODUCTIVITE | 12 |
| 1.– Les dépenses de personnel | 12 |
| 2.– Les autorisations d'emplois..... | 12 |
| D.– DES PRIORITES POUR 2006 CENTREES SUR LA MODERNISATION DE L'ÉTAT ET L'AMELIORATION DES PREVISIONS ET DES STATISTIQUES | 16 |
| 1.– Fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l'État..... | 16 |
| 2.– Accroître le recours à l'administration électronique dans les relations entre l'administration et les usagers..... | 18 |
| 3.– Assurer la qualité de l'analyse et des prévisions économiques et financières de l'État | 18 |
| 4.– Améliorer la qualité des statistiques et études économiques | 19 |
| CONCLUSION | 21 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 23 |
| LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « ACCORDS MONETAIRES INTERNATIONAUX » | 25 |
| ANNEXE : COMPLEMENTS SUR LES MODALITES DE LA COOPERATION MONETAIRE AVEC LES PAYS DE LA ZONE FRANC | 27 |

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, le 10 octobre. Ayant envoyé le questionnaire beaucoup plus tôt que d'habitude, votre Rapporteur spécial avait demandé que les réponses lui parviennent donc le 17 septembre.

A cette date, aucune réponse ne lui a été parvenue.

A la date butoir ce pourcentage était de 2 %, ce qui est inacceptable. D'autant que la plupart des réponses n'ont été obtenues, après de multiples relances, qu'au début du mois de novembre. Choquante au regard des droits du Parlement, une telle carence empêche aussi matériellement celui-ci de remplir correctement sa fonction de contrôle. Elle devra être impérativement corrigée.

INTRODUCTION

Dotée de 865 millions d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances, la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » représente, avec 0,33 % des crédits, une faible part du budget de l'État.

Cette part enregistre néanmoins une forte progression, de + 8,6 % (soit + 68,5 millions d'euros) par rapport aux 796,5 millions d'euros de crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005. Il convient cependant de relativiser cette hausse. La mission est en effet une création *ex nihilo* : elle ne découle pas, comme d'autres missions, d'une section budgétaire antérieure, ce qui rend les comparaisons difficiles. Le ministère indique, en outre, dans plusieurs réponses au questionnaire : « *La comparaison des données du PLF 2006 avec les années antérieures est difficile et malaisée en raison des différences de référentiels budgétaires et de méthodes de construction des lois de finances au format de l'ordonnance organique de 1959 d'une part, et au format LOLF d'autre part (...). Le retraitement par mission des données antérieures au PLF 2006 n'est donc pas disponible et se révèle peu pertinent* ».

Cet état de fait, ajouté à l'envoi très tardif des réponses, ainsi qu'à leur caractère souvent formel, lacunaire ou répétitif, n'a guère permis à votre Rapporteur spécial de remplir sa mission dans des conditions satisfaisantes. Il y a lieu de le déplorer. S'agissant, de surcroît, de la mission chargée du pilotage des finances publiques et de la modernisation de l'État, l'exemple donné est particulièrement regrettable. Si la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) exige certes un temps d'adaptation, elle n'excuse pas tous ces problèmes – que d'autres missions, plus vastes et plus complexes, ont su parfaitement surmonter.

Sous ces réserves, il ressort de l'examen du projet de loi de finances deux constats principaux. D'une part, la présentation budgétaire issue de la LOLF est plus claire et plus efficiente. D'autre part, le budget est prioritairement axé en 2006 sur la modernisation de l'État et l'amélioration des prévisions et statistiques économiques et financières. Quant à l'exécution des budgets de 2004 et du premier semestre de 2005 au format de la mission, il n'est pas possible cette année d'en rendre compte, compte tenu du périmètre de la mission.

I.- UNE NOUVELLE PRESENTATION BUDGETAIRE PLUS CLAIRE ET PLUS EFFICIENTE

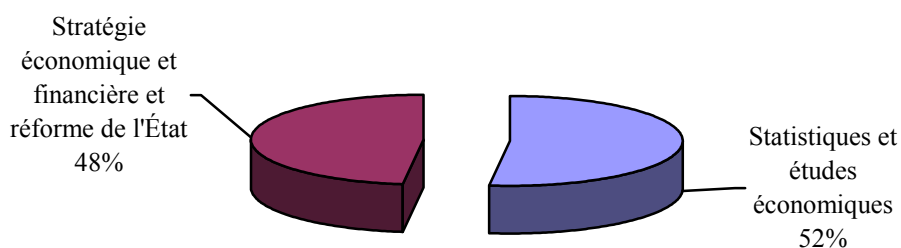
A.- UNE MISSION CLAIRE ET BIEN STRUCTUREE

Dans le nouveau format issu de la LOLF, la mission comporte deux programmes.

RECAPITULATION DES CREDITS ET DES EMPLOIS PAR PROGRAMME

| Programme | Responsable du programme | Autorisations d'engagement pour 2006 | Crédits de paiement pour 2006 | Plafond d'emplois autorisé pour 2006 exprimé en ETPT |
|---|---|--------------------------------------|-------------------------------|--|
| Stratégie économique et financière et réforme de l'État | Directeur de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) | 522.823.522 | 412.103.522 | 1.528 |
| Statistiques et études économiques | Directeur général de l'INSEE | 461.137.916 | 452.949.916 | 6.483 |
| Totaux | | 983.961.438 | 865.053.438 | 8.011 |

REPARTITION DES CREDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMME



Le programme « **Stratégie économique et financière et réforme de l'État** » (n° 221) (**412 millions d'euros** de crédits prévus), qui couvre **48 % des crédits**, a pour finalité d'aider l'exécutif à concevoir et à mettre en œuvre les politiques économiques et financière du pays. Il regroupe aussi les moyens consacrés au pilotage des actions de modernisation de l'État, sous la direction du ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État. Il est placé sous la responsabilité du directeur de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE).

Le programme « Statistiques et études économiques (453 millions d'euros) (n° 220), qui représente 52 % du budget de la mission, a pour objet de « fournir aux acteurs institutionnels, économiques, ainsi qu'au grand public, des informations pertinentes, fiables et cohérentes » – aussi bien dans les domaines macroéconomiques, sectoriels, que démographiques et sociaux. Il assure également la tenue des répertoires d'état civil et des entreprises, de même que le recensement annuel de la population. Il est placé sous la responsabilité du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

La répartition prévisionnelle des crédits de la mission par programme et par action pour 2006 est la suivante.

RECAPITULATION DES CREDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

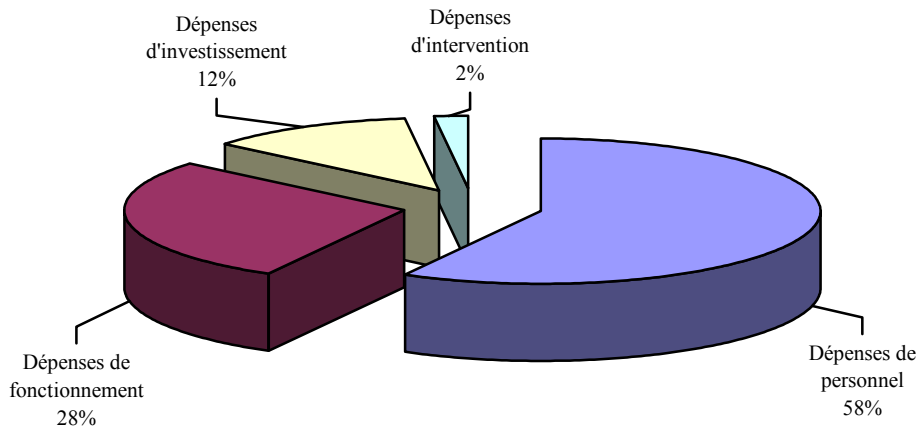
| Numéro et intitulé du programme et de l'action | | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|---|----------------------------|---------------------|------------------------------------|--------------------------|--------------------|------------------------------------|
| | | Ouvertes en LFI pour 2005 | Demandées pour 2006 | Fonds de concours attendus en 2006 | Ouverts en LFI pour 2005 | Demandés pour 2006 | Fonds de concours attendus en 2006 |
| 221 | Stratégie économique et financière et réforme de l'État | 442.148.131 | 522.823.522 | | 369.148.131 | 412.103.522 | |
| 01 | Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen | 193.255.016 | 200.041.282 | | 193.255.016 | 200.041.282 | |
| 02 | Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques | 27.457.131 | 28.658.035 | | 27.457.131 | 28.658.035 | |
| 03 | Élaboration de la législation fiscale | 11.718.025 | 12.660.995 | | 11.718.025 | 12.660.995 | |
| 04 | Modernisation de l'État | 55.681.572 | 56.363.890 | | 55.681.572 | 52.643.890 | |
| 05 | Systèmes d'information financière de l'État | 154.036.387 | 225.099.320 | | 81.036.387 | 118.099.320 | |
| 220 | Statistiques et études économiques | 427.891.943 | 461.137.916 | 20.810.000 | 427.391.943 | 452.949.916 | 20.810.000 |
| 01 | Infrastructure statistique | 142.304.489 | 153.338.678 | 9.800.000 | 142.044.489 | 151.177.678 | 9.800.000 |
| 02 | Information sur les entreprises et synthèses économiques | 83.682.221 | 81.085.120 | 4.990.000 | 83.572.221 | 79.697.120 | 4.990.000 |
| 03 | Information démographique et sociale | 90.662.553 | 98.292.017 | 5.100.000 | 90.532.553 | 97.843.017 | 5.100.000 |
| 04 | Formation | 15.383.983 | 16.894.342 | 920.000 | 15.383.983 | 16.401.342 | 920.000 |
| 05 | Soutien | 95.858.697 | 111.527.759 | | 95.858.697 | 107.830.759 | |

Ce sont les dépenses de personnel qui sont les plus importantes (près de 58 %), alors que les dépenses de fonctionnement s'élèvent à plus de 28 % et les dépenses d'investissement à plus de 12 %. Les dépenses d'intervention sont, en revanche, relativement limitées (2 %).

PRESENTATION DES CREDITS PAR PROGRAMME ET PAR TITRE

| Numéro et intitulé du programme et du titre | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|---------------------|------------------------------------|--------------------------|--------------------|------------------------------------|
| | Ouvertes en LFI pour 2005 | Demandées pour 2006 | Fonds de concours attendus en 2006 | Ouverts en LFI pour 2005 | Demandés pour 2006 | Fonds de concours attendus en 2006 |
| 221 – Stratégie économique et financière et réforme de l'État | 442.148.131 | 522.823.522 | | 369.148.131 | 412.103.522 | |
| Titre 2. Dépenses de personnel | 95.979.183 | 112.958.403 | | 95.979.183 | 112.958.403 | |
| Autres dépenses | 346.168.948 | 409.865.119 | | 273.168.948 | 299.145.119 | |
| Titre 3. Dépenses de fonctionnement | 208.168.948 | 199.865.119 | | 208.168.948 | 196.145.119 | |
| Titre 5. Dépenses d'investissement | 138.000.000 | 210.000.000 | | 65.000.000 | 103.000.000 | |
| 220 – Statistiques et études économiques | 427.891.943 | 461.137.916 | 20.810.000 | 427.391.943 | 452.949.916 | 20.810.000 |
| Titre 2. Dépenses de personnel | 360.306.342 | 382.759.916 | | 360.306.342 | 382.759.916 | |
| Autres dépenses | 67.585.601 | 78.378.000 | 20.810.000 | 67.085.601 | 70.190.000 | 20.810.000 |
| Titre 3. Dépenses de fonctionnement | 46.461.281 | 56.866.273 | 20.810.000 | 46.461.281 | 49.066.273 | 20.810.000 |
| Titre 5. Dépenses d'investissement | 2.880.000 | 2.888.000 | | 2.380.000 | 2.500.000 | |
| Titre 6. Dépenses d'intervention | 18.244.320 | 18.623.727 | | 18.244.320 | 18.623.727 | |
| Totaux pour la mission | 870.040.074 | 983.961.438 | 20.810.000 | 796.540.074 | 865.053.438 | 20.810.000 |
| Dont : | | | | | | |
| Titre 2. Dépenses de personnel | 456.285.525 | 495.718.319 | | 456.285.525 | 495.718.319 | |
| Autres dépenses | 413.754.549 | 488.243.119 | 20.810.000 | 340.254.549 | 369.335.119 | 20.810.000 |
| Titre 3. Dépenses de fonctionnement | 254.630.229 | 256.731.392 | 20.810.000 | 254.630.229 | 245.211.392 | 20.810.000 |
| Titre 5. Dépenses d'investissement | 140.880.000 | 212.888.000 | | 67.380.000 | 105.500.000 | |
| Titre 6. Dépenses d'intervention | 18.244.320 | 18.623.727 | | 18.244.320 | 18.623.727 | |

REPARTITION DES CREDITS DE PAIEMENT PAR TITRE



B.– DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE, GAGES D'UN MEILLEUR EMPLOI DES CREDITS

Treize objectifs et dix-sept indicateurs ont finalement été retenus pour la mission, soit en moyenne un peu plus d'un indicateur par objectif. Comme le volume des crédits, le nombre d'objectifs et d'indicateurs est réparti de façon équilibrée entre les deux programmes (neuf indicateurs pour le premier et huit pour le second).

STRATEGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES

Il ressort de la liste d'objectifs et d'indicateurs – figurant dans le projet annuel de performances (PAP) annexé au projet de loi de finances – deux observations principales. D'abord, force est de constater que, sur plusieurs points, le Gouvernement a tenu compte de l'avis de votre Commission ⁽¹⁾, du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) ou de la Cour des comptes. Ainsi, la stratégie sous-tendant les programmes a-t-elle été précisée. De même, plusieurs suggestions de la MILOF ont été reprises : l'objectif 3 du premier programme (« *assurer un bon niveau de réponse aux demandes formulées par les parlementaires* ») a été supprimé (la qualité de l'information du Parlement n'étant pas une exigence limitée au seul domaine économique et financier) ; il en est de même de l'indicateur 2 de l'objectif 6 de ce même programme (« *respect des étapes de mise en oeuvre de la LOLF* »), qui, en tant qu'indicateur d'activité, n'avait pas sa place dans un système d'évaluation de la performance.

Mais on ne peut manquer d'observer que plusieurs des critiques formulées par la MILOF ou la Cour des comptes demeurent. S'agissant du

(1) Cf. Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 2161, MM. Bouvard, Migaud, de Courson, Brard, « Des dispositifs de performance encourageants mais perfectibles », mars 2005.

premier programme, la rémunération des prestations assurées par la Banque de France pour le compte du Trésor (140 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2005), imputée sur l'action 1 (définition et mise en œuvre de la politique économique et financière), n'est toujours pas couverte par un objectif stratégique ; l'indicateur de l'objectif 2, relatif aux délais de codification et de production des textes d'application, n'a pas été précisé, comme la Cour des comptes et la MILOLF l'avaient demandé. Concernant le second programme, l'objectif 6 (« *maintenir le niveau de qualité des enquêtes auprès des ménages pour un coût maîtrisé* ») n'a pas été modifié, alors qu'il vaudrait mieux améliorer le niveau de ces enquêtes plutôt que seulement le maintenir ; l'indicateur du taux de rotation des stocks de création d'entreprises associé à l'objectif 3, qui est inchangé, ne permet pas d'apprécier le préjudice susceptible d'être causé aux entreprises par un défaut de qualité du répertoire SIRENE ; enfin, l'indicateur associé à l'objectif 4 (« *part des études économiques sur l'industrie française consacrées à des problématiques prioritaires* ») n'a pas non plus été modifié, au risque de dériver vers un indicateur d'activité.

Au-delà des objectifs et indicateurs, **si la justification des crédits** (au premier euro) **figurant dans le PAP est d'une réelle utilité, elle est encore trop imprécise.** Ainsi, par exemple, l'impact budgétaire du glissement vieillesse technicité (GVT), qui constitue un facteur important d'évolution de la masse salariale, n'a pas été chiffré, ce qui, pour un budget comportant 58 % de dépenses de rémunération, est d'autant plus regrettable.

Cela dit, **le PAP, en son état actuel, constitue un progrès pour évaluer la performance des services, même si une marge d'amélioration substantielle existe.**

II.— UN BUDGET EN HAUSSE APPARENTE, AXE SUR LA MODERNISATION DE L'ETAT ET L'AMELIORATION DES PREVISIONS ET DES STATISTIQUES

A.— DES CREDITS DE PAIEMENT EN HAUSSE APPARENTE

Avec 865 millions d'euros de crédits de paiement pour 2006, le budget de la mission connaît, par rapport à l'an dernier, **une hausse de 68,5 millions d'euros ou + 8,6 %**. Mais, compte tenu des nombreuses modifications de périmètre et de « *référentiels budgétaires* », cette tendance n'a pas grande signification. Votre Rapporteur spécial avait demandé, dans son questionnaire budgétaire, une reconstitution des crédits de 2005 à périmètre constant, pour permettre des comparaisons. Il n'a malheureusement pas pu l'obtenir, ce qui, ajouté à l'envoi très tardif des réponses, limite fortement cette année les possibilités de contrôle des crédits. **Il y a lieu à nouveau de le déplorer. De même, d'ailleurs, que le caractère souvent formel ou répétitif des réponses apportées.**

Sous ces réserves, cette hausse touche plus particulièrement **le premier programme, dont les crédits progressent de 11,6 % (+ 43 millions d'euros)**. Cette hausse est liée principalement à l'accroissement des crédits consacrés aux systèmes d'information financière de l'État (action 5), qui passent de 81 à 118 millions d'euros, dans le cadre de la mise en oeuvre de la LOLF et de la modernisation de ces systèmes.

Le second programme enregistre pour sa part une augmentation de 25,5 millions d'euros, soit + 6 %, due essentiellement à l'action 5 (« Soutien »), qui passe de 95,8 à 107,8 millions d'euros (soit + 12 millions d'euros), notamment dans le cadre de l'entretien et du renouvellement de l'infrastructure informatique du programme, ainsi que de la politique d'amélioration des statistiques et études économiques ⁽¹⁾. De même, l'action 1 (« Infrastructure statistique »), qui passe de 142 à 151 millions d'euros, bénéficie-t-elle de 9 millions d'euros supplémentaires, liés en grande partie à la réalisation du recensement annuel de la population en 2006.

B.— DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT TRADUISANT D'IMPORTANTES EFFORTS D'INVESTISSEMENT

Le montant prévu des autorisations d'engagement s'élève à près de 984 millions d'euros, contre 870 millions d'euros l'an dernier, soit une hausse de 124 millions d'euros, ou + 13 %. L'écart avec le montant des crédits de paiement pour 2006 est de 119 millions d'euros. Cette augmentation et cet écart

(1) Voir plus bas la partie consacrée aux priorités pour 2006.

s'expliquent essentiellement par les importants investissements programmés dans le cadre de la modernisation des systèmes d'information financière de l'État. ⁽¹⁾

Corrélativement, les crédits de paiement consacrés à l'investissement connaissent un fort accroissement, passant de 67,4 à 105,5 millions d'euros, soit + 56,5 %.

C.– DEPENSES DE PERSONNEL ET AUTORISATIONS D'EMPLOIS : ENTRE REDEFINITIONS DE PERIMETRE ET RECHERCHE DE PRODUCTIVITE

1.– Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel, qui représentent la majorité du budget (58 %), enregistrent avec 39,4 millions d'euros de crédits supplémentaires, une hausse comparable à celui-ci, soit 8,6 %. Cette augmentation s'explique par la combinaison de deux séries de faits contradictoires. D'une part, de nouvelles charges, telles que la nouvelle contribution au compte d'affectation spéciale « pensions » (pour 103 millions d'euros) – dont la création s'est traduite par l'intégration des crédits relatifs aux cotisations sur le budget du ministère et la « sortie » des dépenses de pensions – ou la nouvelle cotisation à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) (+ 11 millions d'euros), ou encore les mesures salariales générales (+ 5,3 millions d'euros notamment liés à l'augmentation de la valeur du point fonction publique) ou catégorielles (+ 3,2 millions d'euros justifiés essentiellement par un plan de requalification des emplois). D'autre part, des mesures d'économie ou de modification de périmètre, liées notamment à la suppression nette de 492 ETPT pour l'ensemble de la mission. Celles-ci renvoient à la question des autorisations d'emplois.

2.– Les autorisations d'emplois

Le plafond d'emplois pour 2006 s'établit pour l'ensemble de la mission à 8011 ETPT, soit 0,34 % du total des autorisations d'emplois. Ce plafond, comme sa ventilation dans les différents programmes du ministère, résulte de travaux menés par le secrétaire général du ministère de l'Économie et la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA) avec les services gestionnaires et la direction du budget.

Ces travaux visaient à établir le nombre des emplois au sens de la LOLF. Le plafond d'autorisation d'emplois est en effet constitué par les emplois dont le ministère rémunère l'activité, exprimés en équivalents temps plein travaillé (ETPT), quel que soit le statut des personnels. Son périmètre est donc sensiblement différent de l'enveloppe des emplois budgétaires établie jusque-là en vertu de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Il inclut par exemple les emplois de très courte durée (« auxiliaires d'été ») ou les agents de droit local

(1) *Idem.*

exerçant dans le réseau du ministère à l'étranger. En exécution, il n'est plus fait référence à l'autorisation budgétaire, mais aux emplois réellement « consommés ». C'est ainsi qu'une vacance d'emploi (attente de remplacement sur un poste vacant) ne « consomme » pas le plafond d'emplois.

Aucune clé de passage entre les emplois budgétaires (ordonnance organique du 2 janvier 1959) et les ETPT (LOLF) ne pouvait, selon le ministère, être établie automatiquement. Dès 2004, la direction de la réforme budgétaire (DRB), en liaison avec la direction générale de la comptabilité publique, a créé un outil de type infocentre permettant d'élaborer des requêtes sur les fichiers de paie. Cet infocentre, appelé « outil de décompte des emplois » (ODE), a déterminé la moyenne annuelle des ETPT consommés en 2004. De cette requête a été déduit le « socle » 2004, puis le schéma d'emplois 2004/2005 appliqué au « socle » 2004 a permis d'établir le « socle » 2005. Enfin, le schéma d'emplois 2005/2006 appliqué au « socle » 2005 a permis d'établir le plafond d'emplois pour 2006.

Conformément à la LOLF, le plafond d'emplois étant ministériel, les travaux sur les emplois ont été menés sur l'ensemble des programmes, et non pas direction par direction ou programme par programme.

Ces emplois ont ensuite été ventilés par programme. Ainsi, par exemple, les personnels des douanes ont été « ventilés » entre les programmes « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » et « régulation et sécurisation des échanges de biens et services ». Les personnels de la direction générale des impôts ont été ventilés entre les programmes « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » et « stratégie économique et financière et réforme de l'État ». Les personnels d'administration centrale, jusqu'en 2005 inscrits sur l'agrégat « administration générale et dotations communes », ont été ventilés dans les programmes « régulation et sécurisation des échanges de biens et services », « développement des entreprises », « contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel », « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local », « statistiques et études économiques », « stratégie économique et financière et réforme de l'État et « conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle ».

Dans le cadre des arbitrages du projet de loi de finances, les transferts suivants ont été opérés s'agissant de la mission :

– transfert à plusieurs ministères (Équipement, Agriculture, Affaires sociales, Justice, Écologie, Jeunesse et sport, Éducation nationale, Emploi, services Premier ministre, Intérieur, Culture, Défense, Tourisme) des emplois correspondants aux agents de l'INSEE mis à disposition des services statistiques ministériels, soit 510 ETPT (dont 26 de catégorie A +, 447 de catégorie A et 37 de catégorie B) ;

– transfert en provenance des services du Premier ministre des emplois correspondant aux missions de réforme de l'État, soit 117 ETPT.

Pour le premier programme (stratégie économique et pilotage des finances publiques), la répartition des emplois prévue pour 2006 est la suivante.

Au total, **147 emplois de plus sont prévus par rapport à l'an dernier,** dont principalement des emplois d'encadrement.

Cette évolution s'explique par deux facteurs. En premier lieu, le solde du schéma d'emplois du programme, qui correspond à 30 créations nettes d'emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT). Ce solde résulte de plusieurs mesures. D'abord, des suppressions d'emplois à la direction générale du Trésor et de la politique économique (10 ETPT), liées notamment à la réorganisation des services à la suite de la création de cette direction générale. Pour la mise en place du programme CHORUS (progiciel global de gestion financière de l'État), des créations d'emplois ont été prévues pour l'Agence pour l'informatique financière de l'État (30 ETPT A+ et contractuels de niveau A). Enfin, 10 créations d'emplois sont prévues pour les actions 2 (Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques) et 4 (Modernisation de l'État) de ce programme.

Le second facteur correspond au transfert des 117 emplois en provenance des services généraux du Premier ministre (services chargés de la réforme de l'État).

Ce schéma d'emplois se traduit par une augmentation des crédits du programme de 11,34 millions d'euros, dont 9,2 millions d'euros au titre de ce transfert.

L'écart entre le montant total du titre 2 et le montant des « crédits demandés pour 2006 » mentionné dans le tableau ci-dessus, soit environ 3,15 millions d'euros, est lié au fait que certaines dépenses de personnel sont indépendantes du plafond emploi (indemnités de jury, rémunération des agents en congés de longue durée ou en congés de fin d'activité, notamment).

Comme on le voit, la structure des emplois du programme se caractérise par la prédominance des emplois de catégorie A+ et A, qui bénéficient de variations positives. Elle reflète les activités des directions et services concernés, dites d'« état-major » et essentiellement tournées vers les études, la conception de politiques publiques et le conseil du Gouvernement.

Par ailleurs, deux opérateurs principaux sont rattachés à ce programme : l'Autorité des marchés financiers (AMF), d'une part, dont les effectifs passent de 345 à 356 ETPT de 2005 à 2006, en raison des missions nouvelles confiées à cette instance, liées à l'évolution de la réglementation sur la sécurité financière ; la Commission de contrôle des assurances, mutuelles et institutions de prévoyance (CCAMIP), d'autre part, dont les agents (136 ETPT) sont en position de détachement depuis le 1^{er} janvier 2005.

Pour le second programme (statistiques et études économiques), est prévue au contraire une forte réduction d'effectifs (-639 ETPT).

Cette réduction recouvre :

- les suppressions d'emplois du programme (-112 ETPT), liés aux gains de productivité consécutifs à la réorganisation des travaux statistiques régionaux ;
- la mise en œuvre des mesures transversales décidées dans le cadre du projet de loi de finances au titre des mises à disposition des fonctionnaires de l'État auprès d'organismes tiers, qui conduit à supprimer 12 ETPT ;
- le transfert d'emplois vers les juridictions financières (-5 ETPT) et les services de statistiques ministériels (-510 ETPT) ventilés comme suit :
 - 157 ETPT au profit du ministère de l'Agriculture et de la pêche ;
 - 79 ETPT au profit du ministère de l'Équipement ;
 - 70 ETPT au profit du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
 - 70 ETPT au profit du ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement ;
 - 64 ETPT au profit du ministère de la Santé et des solidarités ;
 - 26 ETPT au profit du ministère de l'Écologie et du développement durable ;
 - 19 ETPT au profit du ministère de la Justice ;
 - 7 ETPT au profit des services généraux du Premier ministre ;
 - 6 ETPT au profit du ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire ;
 - 12 ETPT au profit des ministères de la Culture et de la communication, de la Défense, de la Jeunesse, des sports et de la vie associative et du Tourisme.

Ce schéma d'emplois se traduit par une diminution des crédits du programme de 34,48 millions d'euros, dont 31,87 millions d'euros correspondant aux transferts d'emplois précités.

Comme on le voit, la structure des emplois du programme se caractérise par environ 9 % d'agents de catégorie A +, 19 % de catégorie A, 32 % de catégorie B et 39 % de catégorie C.

L'écart entre le montant total du titre 2 et le montant des « crédits demandés pour 2006 » mentionné dans le tableau ci-dessus, soit environ

28 millions d'euros, est lié, selon le ministère, au fait que certaines dépenses de personnel sont indépendantes du plafond d'emplois (enquêteurs, indemnités de jury, rémunération des agents en congés de longue durée ou en congés de fin d'activité, notamment).

D.- DES PRIORITES POUR 2006 CENTREES SUR LA MODERNISATION DE L'ETAT ET L'AMELIORATION DES PREVISIONS ET DES STATISTIQUES

Le ministère retient quatre priorités principales pour 2006 : fournir aux administrations un appui efficace pour la modernisation de l'État, accroître le recours à l'administration électronique dans les relations de l'administration avec les usagers, assurer la qualité de l'analyse et des prévisions économiques et financières de l'État, et améliorer la qualité des statistiques et des études économiques.

1.- Fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l'État

La nouvelle direction générale de la modernisation de l'État, dont la création a été annoncée par le ministre délégué au Budget le 27 juillet dernier, aura pour mission d'animer et de conduire, en liaison avec les ministères, la politique interministérielle de réforme : simplification du droit et des relations des usagers avec l'administration, généralisation de la démarche de performance dans les structures et les procédures, appui à des démarches contractuelles permettant des gains d'efficacité, renforcement du pilotage opérationnel des politiques publiques, amélioration de la gestion des fonctions de soutien et pilotage des travaux de ré-ingénierie des processus, élaboration des stratégies de changement.

Dans cette perspective, les quatre instances actuellement en charge de la réforme de l'État (Délégation de la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État, Délégation aux usagers et aux structures administratives (DUSA), partie de la DRB et Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) seront regroupées au 1^{er} janvier 2006 au sein de la direction générale de la modernisation de l'État, afin de donner à cette politique « *une identité et une force de frappe administrative renforcée* ». À compter du 1^{er} octobre 2005, des audits de performance seront lancés tous les deux mois dans chaque ministère, sur une procédure ou un service importants, avec l'appui de consultants externes. En parallèle, tous les formulaires administratifs seront mis en ligne d'ici le 1^{er} janvier 2007 et la certification progressive des services en contact avec le public sera mise en œuvre. La gestion stratégique du parc immobilier de l'État sera désormais assurée à travers des outils adaptés (élaboration de programmes ministériels).

Corrélativement, **les stratégies ministérielles de réforme (SMR)** se poursuivent. Le ministère vient de publier un document d'actualisation de sa SMR pour 2006-2008.

Ce document, qui résulte d'un important travail de l'ensemble des services sous la coordination du secrétaire général du ministère, vise à structurer pour les trois années à venir le programme de modernisation de celui-ci.

Au total, une centaine d'actions de modernisation sont ainsi présentées autour de quatre objectifs principaux :

- une meilleure qualité au service des entreprises, des citoyens, et de l'ensemble des partenaires du ministère ;
- une gestion plus efficiente pour mieux répondre aux missions du ministère ;
- une culture de la performance accrue et des fonctions de support optimisées ;
- une nouvelle ambition sociale au bénéfice de l'ensemble des agents.

Ce travail a été facilité par la préparation des futurs contrats pluriannuels de performances des directions à réseau, qui déclineront d'ici la fin de l'année les objectifs de modernisation retenus, avec des engagements précis de résultat, assortis d'un mécanisme d'intéressement de tous les agents. Des références constantes sont également faites à la LOLF, avec une structuration des actions autour des principaux programmes, une distinction entre « qualité de service » et « efficacité de la gestion », et un lien systématiquement recherché avec les objectifs et indicateurs retenus dans le cadre des projets annuels de performance.

La réalisation de la SMR a d'ores et déjà permis d'importants gains de productivité. En effet, 5.667 emplois ont été supprimés entre 2003 et 2005, soit un effort de productivité de 3 %, et d'importantes économies ont été dégagées sur certaines postes de dépenses, comme les achats (150 millions d'euros en trois ans) ou l'immobilier, avec notamment la cession d'un immeuble de la rue Scribe pour 58 millions d'euros en 2004 et de l'ancien immeuble de l'école des douanes pour 33 millions d'euros en 2005 ; la cession de l'immeuble des douanes rue du Bac sera également effectuée d'ici la fin de l'année. Outre ces économies, les gains de productivité s'apprécient également au regard de l'accroissement, à moyens égaux, de certaines activités. Les indicateurs synthétiques élaborés par la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique permettent de mesurer une productivité physique de 2,3 % en 2003 puis de 2,6 % en 2004. Le ministère s'efforcera de procéder à des mesures du même type dans d'autres secteurs en s'inspirant de la méthodologie élaborée par les administrations fiscales.

Enfin, la performance des services peut également se traduire par d'autres formes de « productivité », telles qu'un accroissement des recettes fiscales : ainsi, l'amélioration du taux de recouvrement du produit de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation et de la taxe foncière a permis, toutes choses égales par ailleurs, un accroissement des recettes de 289 millions d'euros en 2003-2004. Autre

forme : la diminution du coût de gestion de la dette et de la trésorerie de l'État ; en 2005, les opérations d'échanges de taux d'intérêt (« swaps ») réalisées par l'Agence France Trésor devraient permettre d'économiser 480 millions d'euros, et le placement actif de la trésorerie de l'État environ 500 millions d'euros supplémentaires, qui viennent en déduction de la charge de la dette.

Cette recherche des gains de productivité se poursuivra sur la période 2006-2008. Le projet de loi de finances prévoit d'ailleurs pour le ministère la suppression nette de 2.608 emplois en équivalents temps plein travaillés (ETPT).

2.– Accroître le recours à l'administration électronique dans les relations entre l'administration et les usagers

Dans le prolongement de la modernisation de l'État et dans le cadre, plus précisément, de la simplification des relations de l'administration avec les usagers, il est prévu d'accroître le recours aux procédés électroniques.

Pour accélérer la mise en œuvre d'une « *administration de service centrée sur les besoins des usagers* », il est décidé, dans le cadre du programme Adèle, d'une part de développer les services dématérialisés et, d'autre part, d'enrichir ou de faire évoluer les services existants, afin qu'ils répondent de mieux en mieux aux attentes de leurs publics.

3.– Assurer la qualité de l'analyse et des prévisions économiques et financières de l'État

La sincérité de la loi de finances implique que la qualité des prévisions fournies par l'exécutif soit la meilleure possible. L'exercice de prévision de l'avenir est indispensable pour éclairer les choix de politiques économiques. Pour éclairer le décideur public, des scénarios alternatifs, ou des variantes, doivent être élaborés pour décrire les perspectives possibles dans le cas où la réalité s'écarterait des hypothèses retenues.

Un important effort d'investissement informatique est prévu dans le cadre du premier programme à cet effet. Les moyens en 2006 et programmés pour les années ultérieures doivent permettre de mener à bien les chantiers de mise en place des systèmes d'information financière de l'État. Ils reposent sur deux projets :

– le projet Palier 2006, qui vise à permettre l'application de la LOLF, à partir de 2006, avec les applicatifs de gestion financière existants ;

– le projet Chorus, qui a visé à réunir sous un seul progiciel de gestion intégrée l'ensemble des acteurs de la gestion financière de l'État. La mise en œuvre de ce progiciel devrait permettre, selon le ministère, de réaliser une « *ré-ingénierie des processus de gestion budgétaire et comptable, en convergence avec les orientations fixées pour la modernisation de l'État* ».

Les crédits du titre 5 budgétés pour 2006 – **210 millions d’euros en autorisations d’engagement et 103 millions d’euros en crédits de paiement** – permettront ainsi de financer l’acquisition et la maintenance des outils informatiques existants ou à venir ainsi que le recours à des prestataires externes pour assister l’AIFE. Ils se décomposent comme suit.

(en millions d’euros)

| | AE | CP |
|-------------------|-----|----|
| ACCORD 1 et 1 bis | | 2 |
| ACCORD-LOLF | | 49 |
| CHORUS | 210 | 52 |

– S’agissant du maintien des outils informatiques existants, qui concernent principalement les programmes ACCORD 1 et 1 bis, 2 millions d’euros de crédits de paiement seront consacrés au marché d’acquisition et de maintenance des licences du progiciel Peoplesoft pour assurer le fonctionnement durant l’année 2006.

– Au sujet du programme ACCORD-LOLF (mise en œuvre de la LOLF), 0,87 million d’euros seront consacrés, dans la continuité du marché ACCORD-LOLF notifié en 2004, à l’adaptation d’ACCORD 1 bis aux spécificités de la LOLF. La poursuite du marché notifié en juin 2005 pour déployer et maintenir ACCORD-LOLF en 2006 nécessitera 46,76 millions d’euros de crédits de paiement alors que la continuité du marché d’infrastructure technique, notifié en juin 2005, demandera 1,37 million d’euros de crédits de paiement.

– Pour CHORUS, la continuité du marché d’acquisition du progiciel prévu à la fin de 2005 et du marché d’intégration du progiciel demanderont 200 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 40 millions d’euros de crédits de paiement. La passation d’un marché d’acquisition et d’intégration d’outils servant à la comptabilité développée des recettes devrait nécessiter 10 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 2 millions d’euros de crédits de paiement.

Par ailleurs, le recours à l’assistance maîtrise d’ouvrage externe dans le cadre du marché notifié en juillet 2005 devrait s’élever à 10 millions d’euros de crédits de paiement, compris dans l’enveloppe du projet CHORUS.

4.– Améliorer la qualité des statistiques et études économiques

Plusieurs actions seront entreprises en 2006 en vue d’améliorer la qualité des statistiques et des études économiques. Le Gouvernement s’est engagé à respecter les délais européens de publication des résultats macroéconomiques et des indices sectoriels de la France. Les estimations de population par commune, dans le cadre du recensement annuel de la population, seront améliorées en vue de permettre leur publication par davantage de communes (engagement d’augmenter les publications de 20 % par an). De même, les statistiques d’entreprises seront perfectionnées, avec l’objectif d’accélérer les opérations d’immatriculation et d’alléger la charge de réponse aux enquêtes.

Depuis les années 1990, les services consacrés à la production de données statistiques ou d'études économiques sont confrontés à un effort d'adaptation lié à l'apparition de quatre défis principaux : la mise en place de plus en plus exigeante d'un véritable système statistique européen ; l'accroissement de la demande régionale et locale ; un recours plus important aux données statistiques pour la préparation et l'évaluation des politiques publiques ; et l'objectif d'alléger le coût de la production statistique, dans le cadre de la politique de maîtrise de la dépense publique.

CONCLUSION

Dans l'ensemble, la nouvelle présentation budgétaire de la mission représente un progrès, tant en termes de clarté qu'au regard d'une recherche plus efficiente de l'emploi des crédits. A cet égard, la mission, qui couvre à la fois la stratégie économique, le pilotage des finances publiques et la modernisation de l'État, se doit d'être exemplaire.

Aussi est-il particulièrement regrettable que les recommandations de la MILOLF et de la Cour des comptes sur les objectifs et les indicateurs de performance n'aient pas été complètement prises en compte. De même, la justification des crédits mérite-t-elle d'être affinée. Enfin et surtout, les délais de réponse au questionnaire budgétaire ainsi que la qualité des réponses apportées doivent être nettement améliorées, faute de quoi la LOLF se traduirait en la matière par une régression.

Pour cette première année de nouvelle présentation budgétaire, votre Rapporteur spécial a choisi de se limiter à cet avertissement. Mais il estime que si de tels dysfonctionnements perduraient, ils pourraient justifier l'an prochain une réduction des crédits de la mission.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 9 novembre 2005, votre commission des Finances a examiné les crédits de **la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques »** et le compte spécial **« Accords monétaires internationaux »**.

Après l'exposé de votre **Rapporteur spécial, M. Jean-Jacques Descamps, Président**, a observé que la présentation budgétaire permet de constater que le coût de l'ensemble de ces fonctions de l'État est très élevé.

M. Gilles Carrez, Rapporteur Général, a considéré que le regroupement de cet ensemble de directions est en effet nécessaire. La seule réserve que l'on puisse émettre concerne la direction du comité de réforme de l'État : il serait souhaitable que le processus de réforme de l'État se libère du carcan et de la vision réductrice de la seule économie budgétaire.

M. Jean-Jacques Descamps, Président, s'est interrogé sur la progression des moyens en investissement et en personnel de la mission.

Votre Rapporteur spécial a précisé qu'il y avait certes une progression des investissements, en particulier au bénéfice de l'informatique, mais que 400 suppressions de postes étaient prévues sur plus de 8.000. Ce n'est que l'année prochaine que l'on pourra juger de l'efficacité des actions de cette mission.

Sur la proposition de votre Rapporteur spécial, votre Commission a *adopté* les crédits de la mission *« Stratégie économique et pilotage des finances publiques »* et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.*

LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »

Ce compte de concours financier – qui comporte un seul programme (« Relations avec les banques centrales liées à la France par un accord international ») et une action (même intitulé), placé sous la responsabilité du directeur général du Trésor et de la politique économique du ministère de l'Économie – s'inscrit dans le cadre de la coopération monétaire entre la France et les quinze pays d'Afrique de la zone franc. L'objectif de cette coopération est d'assurer la solidité de la monnaie de chacun des sous-ensembles de cette zone et de contribuer, ainsi, à renforcer, dans les domaines économiques et financiers, les processus d'intégration régionale en Afrique subsaharienne.

Cette coopération (dont les modalités sont précisées en annexe) est fondée sur les quatre principes suivants :

- la garantie illimitée du Trésor français de convertibilité en euros des monnaies émises par les différents instituts d'émission de la zone ;
- la fixité des parités de convertibilité des monnaies entre elles ;
- la liberté des transferts au sein de la zone ;
- la centralisation des réserves de change des États membres par les trois banques centrales de la zone (BCEAO, BEAC et BCC) et l'obligation pour elles de déposer un pourcentage de leurs réserves auprès du Trésor français, en contrepartie de la garantie apportée par la France (ces réserves bénéficiant en outre d'une garantie de non dépréciation).

Cette garantie de convertibilité s'exerce au travers du présent compte de concours financier, qui n'est doté que si la situation financière de tout ou partie de la zone franc l'exige. A cet égard, l'article 24 de la LOLF dispose que *"les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs."*

Il convient de noter par ailleurs que le programme ne fait l'objet d'aucun objectif ni indicateur. Cela est justifié par la très faible marge d'action du responsable du programme, dont la mise en œuvre découle directement de l'application des traités internationaux sur lesquels repose cette coopération monétaire.

Compte tenu de la très faible probabilité que la garantie de l'État ait à jouer au profit de l'une ou l'autre des banques centrales en 2006, en raison du contexte actuel de la zone franc, **aucune dépense n'a été budgétée pour l'an prochain**. D'ailleurs, depuis 2002, plus aucun versement n'a eu lieu au titre de la garantie de non dépréciation.

Sur la proposition de votre Rapporteur spécial, votre Commission a *adopté* les crédits du compte spécial « *Accords monétaires internationaux* » et vous *demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.*

ANNEXE : COMPLEMENTS SUR LES MODALITES DE LA COOPERATION MONETAIRE AVEC LES PAYS DE LA ZONE FRANC

La France a conclu des accords avec les États membres de la zone franc regroupés au sein de :

– l’Union monétaire ouest-africaine (UMOA) (Bénin, Burkina Faso, Côte d’Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo) ;

– l’Union monétaire d’Afrique centrale (UMAC) (Cameroun, République centrafricaine, Congo, Gabon, Guinée équatoriale et Tchad) ;

– l’Union des Comores (République fédérale islamique des Comores).

Ces unions disposent chacune de leurs propres organes :

– l’organe suprême de l’UMOA est la conférence des chefs d’État. L’organe de direction de cette union est le conseil des ministres. Le privilège exclusif d’émission du franc CFA est confié à la Banque centrale des États de l’Afrique de l’Ouest (BCEAO). Enfin, une commission bancaire, présidée par le gouverneur de la BCEAO, a été créée par une convention du 24 avril 1990 ;

– l’organe suprême de l’UMAC est la conférence des chefs d’État. Le conseil des ministres se transforme en comité monétaire pour les affaires de l’union monétaire. Le privilège exclusif d’émission du franc CFA est confié à la Banque des États de l’Afrique centrale (BEAC). Une commission bancaire (COBAC) a été créée par une convention en 1992 ;

– l’Union des Comores ne constitue pas une union monétaire à proprement parler ; elle dispose donc d’organes différents. L’organe de décision est le ministre des finances de l’union. La Banque centrale des Comores (BCC), créée en 1981, est l’institut d’émission ; elle définit la politique monétaire et du crédit ; elle veille à l’application de la réglementation et des changes et assure le contrôle des activités bancaires.

Depuis 1994, ces unions monétaires ont été complétées par des traités instituant des unions économiques : l’Union économique des États de l’Afrique de l’Ouest (UEMOA), créée le 10 janvier 1994, qui dispose d’organes distincts de ceux de l’UMOA, et l’Union économique de l’Afrique centrale (UEAC), créée le 16 mars 1994, qui constitue le pendant de l’union monétaire au sein de la Communauté économique et monétaire de l’Afrique centrale (CEMAC). Ces unions élaborent des politiques sectorielles communes et assurent le respect des programmes de convergence économique arrêtés par les États membres.

Pour la partie française, la coopération monétaire avec les pays de la zone franc est gérée par le service des affaires multilatérales et du développement (SAMD) de la Direction générale du Trésor et de la politique économique

(DGTPE), en liaison avec l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT), l'Agence France Trésor (AFT) et la Banque de France.

Depuis mars 1965, une réunion des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales des États de la zone franc se tient chaque semestre, quelques jours avant les assemblées annuelles et les comités de printemps du FMI et de la Banque mondiale. Ces réunions de ministres sont précédées de réunions de hauts fonctionnaires et d'experts de la zone.

La libre convertibilité de la monnaie de chacune des sous-zones est assurée par trois comptes d'opérations ouverts dans les livres du Trésor français, sur lesquels les banques centrales ont un droit de tirage illimité en cas d'épuisement de leurs réserves. Cependant, la garantie de convertibilité accordée par la France fonctionnant pour chacune des monnaies émises par les instituts d'émission de la zone franc selon des mécanismes similaires, le programme du compte de concours financier « Accords monétaires internationaux » se décline en une action unique, qui couvre les trois sous-ensembles et les trois instituts d'émission de la zone franc.

N° 2568-36 – Rapport de M. Camille de Rocca Serra au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), Annexe n° 36 : Stratégie économique et pilotage des finances publiques, accords monétaires internationaux (M. Camille de Rocca Serra)