



N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

PAR M. Gilles CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 20

ÉCONOMIE

STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ;
STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Rapporteur spécial : M. JEAN-CLAUDE MATHIS

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
I.– PRÉSENTATION DE LA MISSION <i>ÉCONOMIE</i> EN 2010	7
II.– LE PROGRAMME STATISTIQUES ET ÉTUDES <i>ÉCONOMIQUES</i>	9
A.– UN BUDGET 2010 DE CONTINUITÉ	9
1.– L'exécution du budget 2009 semble conforme aux prévisions	9
2.– Le budget 2010 est marqué par la stabilité	10
3.– Les effectifs continueront à décroître	11
4.– La mise en place de l'autorité de la statistique	11
B.– VERS LA CRÉATION D'UN PÔLE STATISTIQUE À METZ	12
1.– Une montée en puissance progressive	13
2.– La nécessité de mettre en place des mesures d'incitation	13
3.– Le choix de l'implantation géographique	14
C.– L'ÉVOLUTION DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE	14
1.– La réduction du nombre d'indicateurs de performance	14
2.– La mise en place d'un indicateur relatif aux entreprises	15
3.– Un nouvel indicateur relatif à l'emploi	16
D.– LES ATTRIBUTIONS MÉCONNUES DE L'INSEE	16
1.– Le répertoire national d'identification des personnes (RNIPP)	17
2.– Le fichier électoral	18
E.– LES DIFFICULTÉS, ENCORE MAL SURMONTÉES, À BÂTIR LES GRANDS AGRÉGATS	19
1.– La délicate mesure du chômage	19
2.– L'augmentation du taux de « non-réponse »	20
3.– Mieux cerner le monde de l'entreprise	21
4.– La mesure du bien être : les résultats de la commission Stiglitz	21
III.– LE PROGRAMME <i>STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE</i>	23
A.– UN PROGRAMME EN COURS DE STABILISATION	23

B.– LE PROJET DE BUDGET PRÉVOIT UN TASSEMENT DES CRÉDITS EN 2010	24
1.– Un budget qui ne diminue pas autant qu'il le devrait	24
2.– Le coût des agents du programme s'envole	24
3.– Le recours à la fongibilité asymétrique.....	26
C.– TROIS ACTIONS TRÈS DIVERSES.....	26
1.– Action n° 1 : <i>Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen</i>	26
2.– Action n° 2 : <i>Développement international de l'économie française</i>	27
3.– Action n° 3 : <i>Élaboration de la législation fiscale</i>	27
D.– LES CHANTIERS MENÉS DANS LE CADRE DU PROGRAMME	28
1.– La rationalisation du dispositif à l'étranger.....	28
2.– L'évolution du patrimoine immobilier du programme	29
3.– La problématique du remboursement de l'État à la Banque de France.....	30
IV.– LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX	33
EXAMEN EN COMMISSION	35
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	37

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, ce qui est extrêmement satisfaisant.

SYNTHÈSE

L'année 2010 s'annonce sous le signe de la stabilité pour le programme *Statistiques et études économiques*, regroupant les activités de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et du Service des études et des statistiques industrielles (SESSI).

Les autorisations d'engagement s'élèveront à 422,7 millions d'euros, en légère hausse de 0,2 %. **Les crédits de paiement, à 418,5 millions d'euros**, diminueront de 0,05 %.

Le plafond d'emplois du programme s'élève pour 2010 à 5 487 emplois, **en baisse de 203 agents par rapport à 2009**. Sur ce total, 138 suppressions correspondent à une réduction nette d'emplois et 65 à des transferts au profit d'autres programmes.

En 2010, les crédits du programme *Stratégie économique et fiscale* enregistrent **une très légère contraction par rapport à la loi de finances initiale pour 2009 : 348 millions d'euros au lieu de 350 millions d'euros** soit **une baisse de 0,6 %**.

Le plafond d'emplois du programme sera limité, en 2010, à 2 275 ETPT soit une **baisse de 364 emplois par rapport à 2008** (– 13,8 %).

*

* *

Concernant le programme *Stratégie économique et fiscale*, le Rapporteur spécial regrette que **l'explosion du coût moyen des personnels** n'ait pas rendu possible une diminution plus importante des crédits d'un programme qui aura transféré, en deux années, environ 800 agents sur 2 800 vers Ubifrance et le programme 134.

Il souhaite également attirer l'attention sur **le coût en forte augmentation du remboursement par le budget de l'État à la Banque de France** de ses missions de service public ainsi que sur la sous-budgétisation chronique de ce remboursement. **La mise au point d'une méthode de calcul commune à la banque et aux services de Bercy est indispensable et urgente**.

I.- PRÉSENTATION DE LA MISSION ÉCONOMIE EN 2010

Conformément au souhait exprimé l'année dernière par le précédent Rapporteur spécial, la maquette de la mission *Économie*, apparue en 2009, n'est pas modifiée. Aucun programme ne disparaît ou n'est créé et les modifications de périmètre sont mineures.

Cette année encore, la mission *Économie*, regroupera donc les quatre programmes suivants :

- 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* ;
- 223 *Tourisme* ;
- 220 *Statistiques et études économiques* ;
- 305 *Stratégie économique et fiscale*.

Le présent rapport spécial a pour objet principal d'examiner le projet de budget des deux derniers programmes, les deux premiers faisant l'objet d'autres rapports spéciaux⁽¹⁾. En complément, le présent rapport spécial porte sur le compte *Accords monétaires internationaux*, qui ne serait pas doté de crédits en 2010 comme durant les précédents exercices.

*
* *

● En 2010, la mission *Économie* disposera de **1 938,9 millions d'euros de crédits de paiement**. En son sein, le programme *Statistiques et études économiques* représente 418,5 millions d'euros (soit 21,6 % de la mission) et le programme *Stratégie économique et fiscale* 348 millions d'euros (17,9 % des crédits de la mission).

● **Les autorisations d'engagement s'élèveront à 1 959,5 millions d'euros** pour l'ensemble de la mission dont 422,7 millions d'euros pour le programme *Statistiques et études économiques* et 348 millions d'euros pour le programme *Stratégie économique et fiscale*.

La part relative des crédits de personnel continue à décroître ; d'un montant de 947,4 millions d'euros, ils ne représentent plus que 48,9 % du total, contre 49,5 % l'an dernier.

(1) Le programme 134 Développement des entreprises et de l'emploi est examiné par M. Jérôme Chartier (rapport spécial n° 1967 annexe 17) ainsi, s'agissant du commerce extérieur, que par M. Olivier Dassault (annexe 19), tandis que le programme 223 Tourisme est présenté par M. Jean-Louis Dumont (Rapport spécial n° 1967 annexe 18).

II.- LE PROGRAMME STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Le programme *Statistiques et études économiques* a pour finalité « la fourniture aux acteurs institutionnels et économiques, ainsi qu'au grand public d'informations pertinentes, fiables, cohérentes et fraîches ». Ces informations concernent les domaines macroéconomique, sectoriel, démographique et social.

Il regroupe les activités de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et du Service des études et des statistiques industrielles (SESSI). Le responsable du programme est M. Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'INSEE depuis le 17 octobre 2007. Aucune modification de périmètre n'affecte ce programme dans le présent projet de loi de finances.

A.- UN BUDGET 2010 DE CONTINUITÉ

1.- L'exécution du budget 2009 semble conforme aux prévisions

Le programme 220 *Statistiques et études économiques* a été doté en loi de finances initiale à hauteur de 421,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 418,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Depuis le début de l'année, les mouvements externes de crédits suivants sont intervenus :

– les crédits de personnel, sur le titre 2, ont fait l'objet d'une annulation de 152 000 euros ;

– des crédits hors titre 2 ont été annulés (décret d'avance et projet de loi de finances rectificative) à hauteur de 925 899 euros en autorisations d'engagement et de 939 821 euros en crédits de paiement.

Par ailleurs, le programme a bénéficié de 10,8 millions d'euros de reports de crédits disponibles à la fin de l'année précédente (en particulier des recettes tardives) et, depuis le début de l'année, 9,7 millions d'euros de recettes des fonds de concours et d'attribution de produits lui ont été rattachées.

Au début du mois de septembre, la consommation des crédits s'établit à 75 % pour les dépenses de personnel. À cette même date, pour les autres dépenses, 89 % des autorisations d'engagement et 92 % des crédits de paiement ouverts ont été consommés.

La loi de finances pour 2009 a autorisé 5 690 ETPT pour le programme *Statistiques et études économiques*. La consommation moyenne du plafond d'emploi sur les sept premiers mois de l'année a été de 5 487 ETPT qui se répartissent entre 354 titulaires de catégorie A+, 1 053 de catégorie A, 2 131 de catégorie B et 1 804 de catégorie C auxquels s'ajoutent 122 non-titulaires. Comme

les années précédentes, une marge entre le plafond et la consommation a été ménagée de façon à permettre au programme d'accueillir les éventuels retours des personnels INSEE en poste dans les services statistiques ministériels et autres organismes.

Les crédits pour la masse salariale liée au plafond d'emplois consommés fin juillet s'élèvent à 200,6 millions d'euros, soit 58,5 % de ce qui avait été prévu par la loi de finances initiale pour 2009. Sur l'ensemble des crédits de masse salariale, ce sont 208,3 millions d'euros qui ont été consommés, soit 57,3 % de l'enveloppe budgétaire.

Aucun mouvement de fongibilité asymétrique n'est intervenu depuis 2007 et il est peu probable qu'un tel mouvement intervienne en 2009.

2.- Le budget 2010 est marqué par la stabilité

Le budget du programme connaîtra en 2010 une grande stabilité par rapport à la loi de finances initiale pour 2009. Les autorisations d'engagement s'élèveront à 422,7 millions d'euros, en légère hausse de 0,2 %. Les crédits de paiement, à 418,5 millions d'euros, diminueront de 0,05 %.

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	%	Crédits de paiement	%
01- Infrastructure statistique	134 190 967	+ 2	132 940 932	+ 2
02- Information sur les entreprises et synthèses économiques	52 871 498	- 6,9	52 471 498	- 5,2
03- Information démographique et sociale	53 416 810	- 3,6	52 726 810	- 4
05- Soutien	120 783 857	+ 3,2	120 064 522	+ 2,6
06- Action régionale	61 468 647	+ 0,2	60 283 647	- 1,3
Totaux	422 731 779	+ 0,2	418 487 409	- 0,05

Source : *Projet de loi de finances pour 2010.*

Le **titre 2** du programme connaît une légère diminution de ses moyens (-2 millions d'euros, soit - 0,5 %) liée à la réduction des effectifs du programme. La faiblesse de cette réduction s'explique pour partie par l'alignement de la situation indemnitaire des agents de catégorie B et C de l'INSEE sur la base des barèmes applicables aux autres agents du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, dont la gestion est assurée par la direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP), selon les termes de la décision de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi du 29 juin 2009.

L'augmentation en 2010 des crédits de **titre 3** (+ 3,4 millions d'euros, soit + 10 %) s'explique par la généralisation des loyers budgétaires et concerne principalement l'action 5, celle du soutien du programme. Cette généralisation à

l'ensemble du territoire, décidée par le gouvernement, résulte d'une volonté de meilleure gestion du patrimoine immobilier de l'État. Les loyers budgétaires sont ainsi étendus, en 2010, à l'ensemble des établissements régionaux de l'INSEE occupant des immeubles domaniaux. 11 millions d'euros sont inscrits en 2010 au titre des loyers budgétaires contre seulement 5,6 millions d'euros en 2009.

Hors loyers budgétaires, les crédits du titre 3 enregistrent une baisse de 2,3 millions d'euros pour les autorisations d'engagement et de 3,3 millions d'euros pour les crédits de paiement.

3.– Les effectifs continueront à décroître

Le plafond d'emplois du programme s'élèvera en 2010 à 5 487 ETPT, en baisse de 203 agents par rapport à 2009 (5 690). Ces pertes sont liées au non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux pour 138 d'entre eux et à des transferts pour 65 d'entre eux.

Les coûts moyens des agents du programme sont de 90 253 euros pour un agent de catégorie A+ (au nombre de 345 en 2010), 55 759 euros pour un agent de catégorie A (1 125), 37 649 euros pour un agent de catégorie B (2 090) et 32 606 euros pour un agent de catégorie C (1 927). Ces coûts s'entendent rémunérations indiciaires, indemnitaires et cotisations sociales comprises, mais hors contribution employeur au compte d'affectation spéciale *Pensions* et hors prestations sociales.

L'évolution de la structure globale des emplois à l'INSEE est marquée par une stabilisation du nombre d'agents de catégorie A et une augmentation des effectifs de catégorie B, les réductions d'effectifs concernant plus particulièrement la catégorie C. Cette évolution correspond à l'augmentation de la technicité des postes de travail, induite par les nombreux chantiers de réingénierie qui continuent de favoriser l'automatisation de la collecte, des traitements et des échanges. Les gains de productivité proviennent de façon relativement équilibrée des trois structures de l'Institut : la direction générale, les centres nationaux informatiques (CNI) et les directions régionales.

4.– La mise en place de l'autorité de la statistique

La loi de modernisation de l'économie n° 2008-776 du 4 août 2008 comporte un article 144 qui dispose que « *La conception, la production et la diffusion des statistiques publiques sont effectuées par le service statistique public en toute indépendance professionnelle* ». Le terme « *statistiques publiques* » est plus large dans sa conception que « *travaux statistiques* ». Il est défini dans l'article 144 et recouvre les enquêtes statistiques et les exploitations, à des fins d'information générale, de données collectées par des administrations, des organismes publics ou des organismes privés chargés d'une mission de service public. Pour veiller au respect de ce principe, une autorité de la statistique publique, composée de neuf membres, a été créée.

Ont été nommés membres de l'autorité de la statistique :

- M. Paul Champsaur, président, nommé par un décret du 25 mars 2009 ;
- M. Francis Mer, désigné par le président de l'Assemblée nationale ;
- M. Yves Fréville, désigné par le président du Sénat ;
- M. Philippe Le Clézio, désigné par le président du Conseil économique, social et environnemental ;
- M. Jean Gaeremynck, président du comité du secret statistique, désigné par le vice-président du Conseil d'État ;
- M. François Ecalte, nommé par le premier président de la Cour des comptes ;
- M. Philip Dane, nommé par le chef du service de l'inspection générale des finances ;
- M. Pascal Penaud, nommé par le chef de l'inspection générale des affaires sociales ;
- M. Bruno Durieux, nommé par la ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi.

Les modalités de fonctionnement de cette autorité ont fait l'objet du décret n° 2009-250 du 3 mars 2009. Elle a été installée par la ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi le 8 juin 2009. Le Rapporteur spécial suivra avec intérêt l'évolution de ses travaux.

Désormais, la France satisfait pleinement l'indicateur du code de bonnes pratiques de la statistique européenne : « *l'indépendance de l'autorité statistique à l'égard des interventions politiques et autres interférences externes dans la production et la diffusion de statistiques publiques est inscrite dans le droit* ». Elle était auparavant le dernier grand pays de l'Union européenne à ne pas être – du moins formellement – en conformité avec cet indicateur, même si l'indépendance de fait de l'INSEE et la qualité scientifique de ses travaux étaient pleinement reconnues par ses pairs.

B.- VERS LA CRÉATION D'UN PÔLE STATISTIQUE À METZ

La restructuration des forces armées, qui a particulièrement affecté le département de la Moselle, a conduit le Président de la République à annoncer en juillet 2008 la création d'un service de statistiques à Metz, non loin de l'Office statistique européen implanté à Luxembourg.

1.– Une montée en puissance progressive

Soucieux de préserver la qualité de la production du service statistique public, le Gouvernement a demandé à M. Jean-Pierre Duport, vice-président du Conseil national de l'information statistique, et à M. Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), de dessiner les contours d'un centre statistique implanté à Metz. Les conclusions de ce rapport, remises en décembre 2008 et approuvées par le Gouvernement, insistent sur la nécessité de structurer le centre statistique de Metz autour de quatre piliers : statistiques sociales et locales, produits de diffusion, ressources humaines, informatique.

L'implantation de ce centre statistique doit s'étaler sur quatre années, du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2013 : 600 emplois au total seront implantés à Metz, 500 étant des emplois délocalisés tandis qu'environ 125 résulteront de créations. 70 % des agents de l'INSEE étant déjà affectés dans des pôles régionaux, une grande partie des personnels affectés à Metz (environ 50 %) ne seront pas issus de l'Île-de-France, mais d'autres régions.

Ce nouveau site, qui regroupera toute la production informatique de l'INSEE aujourd'hui dispersée sur plusieurs implantations, conduira à la fermeture de plusieurs antennes locales. La fermeture du centre informatique des Milles, près d'Aix-en-Provence, est la plus problématique car aucun des 50 agents n'est volontaire pour être muté à Metz. Une prime de 7 500 euros proposée aux agents qui accepteraient de gagner le centre régional de l'INSEE à Marseille (à 35 kilomètres) n'a pas eu plus de succès. Le centre des Milles, voué à la fermeture, va donc devenir un service transitoire rattaché à Marseille, mais restera localisé aux Milles dans l'attente d'une diminution naturelle suffisamment significative du nombre d'agents. Ce n'est qu'ensuite que la fermeture définitive du site devrait être envisagée.

2.– La nécessité de mettre en place des mesures d'incitation

Le rythme annuel d'implantation des emplois tiendra compte des nécessités fonctionnelles de l'Institut et de l'évolution du nombre de volontaires. Car si les fonctionnaires de catégorie A ont commencé à se porter volontaires en nombre conséquent, cela n'est pas le cas pour les agents des catégories B et C. Lissée dans le temps, la montée en puissance du centre messin est prévue selon le rythme annuel suivant :

ÉCHÉANCIER DES CRÉATIONS D'EMPLOIS DU SITE MESSIN

	2010	2011	2012	2013	Total
Créations d'emplois	15	200	205	205	625

Les agents qui rejoindront Metz seront issus de différentes origines : agents du système statistique public (de statut INSEE ou non), nouveaux admis aux concours de l'INSEE, personnels détachés, emplois réservés...

Le Gouvernement s'est engagé à ne pas procéder à de mutation forcée de personnels vers le centre statistique de Metz. Les agents qui feraient le choix de rester à leur poste alors que leur activité serait en tout ou partie transférée, se verront proposer de nouvelles fonctions au sein du système statistique public et ne seront pas affectés dans leur situation statutaire et leur rémunération. Un ambitieux plan d'accompagnement est toutefois mis en place dans le but de susciter des volontariats. Le montant des aides pourrait être compris entre 20 000 et 30 000 euros par agent.

3.– Le choix de l'implantation géographique

L'INSEE n'a pas encore arrêté son choix quant à l'implantation géographique définitive de son site à Metz. L'institut poursuit la recherche d'une solution immobilière offrant les meilleures caractéristiques d'accessibilité et de fonctionnalité en concertation étroite avec les ministères du Budget, de la Défense et en association avec la municipalité.

Plusieurs sites font l'objet d'un examen approfondi : l'ancienne gare impériale ou la cité de l'air sont des possibilités parmi d'autres. Construire un bâtiment neuf dans une zone d'aménagement concertées (ZAC) pourrait s'avérer plus onéreux.

Une fois le choix du site arrêté, L'INSEE mettra en place une structure chargée de la conduite du chantier. Cet organisme devra préparer l'organisation du centre messin ainsi que les transferts d'activité ; il devra faciliter et accompagner les mobilités géographiques des agents et accompagner les reconversions professionnelles de ceux dont l'emploi se trouverait modifié.

C.– L'ÉVOLUTION DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE

En 2010, des évolutions seront apportées au dispositif de mesure de la performance du programme pour prendre en compte les recommandations formulées à la fois par les assemblées parlementaires et par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).

1.– La réduction du nombre d'indicateurs de performance

Le programme *Statistique et études économiques* ne présentera plus, en 2010, que quatre objectifs et quatre indicateurs de performance, au lieu de six au cours des années précédentes. Les principales modifications sont les suivantes :

– les enjeux de performance liés au respect des engagements de la France par rapport à l'Europe en ce qui concerne les délais de diffusion des résultats

économiques sont regroupés dans un seul objectif qui est associé à un indicateur permettant de suivre les délais de diffusion des comptes nationaux et des indices économiques conjoncturels.

— l'indicateur relatif à la rapidité d'immatriculation des entreprises au répertoire Sirene est supprimé. En effet, après avoir connu une amélioration continue des résultats depuis ans, cet indicateur avait atteint un plafond. Le tableau suivant récapitule les objectifs et les indicateurs qui leur sont associés :

LISTE DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS RETENUS AU PLF 2010

OBJECTIF 1	Respecter les engagements de la France par rapport à l'Europe en termes de délais de diffusion des résultats économiques
<i>INDICATEUR 1.1</i>	Nombre de jours de retard cumulés entre les dates de diffusion et les dates prévues dans les engagements européens
OBJECTIF 2	Traiter l'enquête de recensement dans les délais qui assurent la qualité
<i>INDICATEUR 2.1</i>	Pourcentage de communes pour lesquelles l'enquête de recensement a été traitée dans les délais prescrits
OBJECTIF 3	Alléger la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques
<i>INDICATEUR 3.1</i>	Indice d'évolution du temps consacré par les entreprises pour répondre aux questionnaires des Enquêtes Sectorielles Annuelles (ESA)
OBJECTIF 4	Assurer l'efficacité de la collecte régulière de l'Enquête Emploi en Continu (EEC)
<i>INDICATEUR 4.1</i>	Indice d'évolution du coût unitaire de la collecte régulière de l'Enquête Emploi en Continu depuis 2006 (base 100 en 2006).

2.– La mise en place d'un indicateur relatif aux entreprises

Le programme RESANE remplace sept enquêtes réalisées antérieurement par quatre services statistiques : l'enquête annuelle d'entreprise (EAE) commerce et l'EAE services par l'INSEE, l'EAE construction et l'EAE transports par le Service économie, statistiques et prospective (SESP, ministère chargé des transports), l'EAE industries agro-alimentaires par le Service central des enquêtes et études statistiques (SCEES, ministère de l'Agriculture), l'EAE industrie et enquête annuelle de branche par le Service des études et des statistiques industrielles (SESSI, ministère de l'Industrie) par deux enquêtes réalisées par l'INSEE. Ces deux enquêtes utilisent des questionnaires plus légers que les précédentes. En outre, le volume global d'entreprises interrogées est en diminution.

En 2009, l'INSEE a mis en place un nouvel indicateur qui mesure l'évolution de la charge d'interrogation statistique adressée aux entreprises, laquelle a été réduite de plus de moitié grâce au programme RESANE. À partir de 2010, c'est un nouvel indicateur qui est utilisé. Il repose sur la mesure directe par les entreprises du temps consacré pour remplir le nouveau questionnaire.

Ainsi, dans les nouveaux questionnaires d'enquête une question est posée aux entreprises, sur le temps qu'elles ont dû consacrer pour répondre à l'enquête. Pour la construction de l'indice décrit ci-dessous, la question a été introduite dans

le questionnaire relatif à l'année de gestion 2008 des entreprises, qui sera exploité par l'INSEE en 2009.

L'indicateur se présente sous la forme d'un indice d'évolution du temps consacré par les entreprises pour répondre aux questionnaires. L'année 2009 sera l'année de base de l'indice. Un résultat inférieur ou égal à 100 signifie que les entreprises auront passé autant ou moins de temps pour compléter leur questionnaire de l'année considérée, que pour compléter celui de l'année 2009.

3.- Un nouvel indicateur relatif à l'emploi

Jusqu'en 2009, l'indicateur relatif à l'Enquête emploi en continu (EEC) mesurait le ratio entre le volume global de l'information collectée et la somme des coûts directs de l'enquête. À partir de 2010, sa présentation est modifiée pour en simplifier l'interprétation.

L'objectif consiste à mesurer par l'évolution du coût unitaire de la collecte régulière de cette enquête. Ce coût unitaire est calculé comme le ratio entre la somme des coûts directs d'enquête (en euros constants) et le volume global de l'information collectée.

Dans un contexte de difficultés croissantes pour obtenir les réponses des ménages aux enquêtes (limitation des accès aux logements des personnes à enquêter, manque de disponibilité des ménages ou refus de réponse...), la cible fixée est de ne pas éroder le niveau d'efficacité atteint en 2006. Tenant compte d'un comportement assez volatil de l'indicateur, on considère que cette stabilité est atteinte, si le résultat observé est compris dans une fourchette de plus ou moins 10 % autour du résultat de 2006.

Ainsi, l'indicateur prend la valeur de 100 en 2006, année de référence, aux prix de 2006. L'objectif sera considéré comme atteint si le résultat de l'indicateur reste inférieur ou égal à la valeur 110 en 2010. La contrainte sera resserrée en 2011 avec une cible réduite de 2 points (≤ 108).

Le Rapporteur spécial ne peut que se réjouir de la profonde transformation des indicateurs de performance du programme, les précédents ayant été unanimement critiqués pour leur complexité et leur manque de lisibilité. Ce changement radical ne permettra toutefois pas, en 2010, d'établir des comparaisons par rapport aux années antérieures.

D.- LES ATTRIBUTIONS MÉCONNUES DE L'INSEE

Le législateur a confié à l'INSEE, dès sa création en 1946, le soin de constituer un répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) et de tenir le fichier général des électeurs et des électrices ou fichier électoral.

1.– Le répertoire national d'identification des personnes (RNIPP)

Informatisé depuis 1972, le RNIPP répertorie, conformément au décret n° 82-103 du 22 janvier 1982, l'ensemble des personnes nées sur le territoire métropolitain et dans les départements d'outre-mer et, « en tant que de besoin », les personnes nées dans les territoires et collectivités d'outre-mer ou à l'étranger. Le décret n° 2006-278 du 8 mars 2006 étend l'inscription au répertoire à toutes les personnes nées dans les collectivités d'outre-mer.

Pour les personnes nées sur le territoire métropolitain ou dans les départements d'outre-mer, le répertoire est alimenté à partir de l'état-civil. Pour chaque individu, le répertoire comprend le nom, les prénoms, les date et lieu de naissance, le numéro d'acte et le numéro d'identification au répertoire (NIR, plus connu sous l'appellation de « numéro de sécurité sociale »). En cas de décès, la date, le lieu de décès et le numéro d'acte y sont inscrits.

À cette fin, mais aussi pour répondre à des besoins statistiques, l'INSEE collecte auprès des mairies les bulletins de naissance et de décès. Il collecte également des bulletins de mention en marge permettant de prendre en compte des changements d'état-civil des personnes.

Pour les personnes nées à l'étranger et, actuellement, dans les territoires et collectivités d'outre-mer, c'est la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) qui, par délégation de l'INSEE, gère le répertoire. Celui-ci est alimenté à partir des demandes d'immatriculation des personnes qui viennent s'installer en France. Pour ces personnes, le répertoire comporte les mêmes informations. Il comporte également les noms et prénoms des père et mère, afin d'éviter les confusions en cas d'homonymie qui sont plus fréquentes pour les personnes nées à l'étranger.

Pour permettre une alimentation plus rapide du RNIPP et donc une mise à jour sans délais du Répertoire national interrégimes de l'assurance-maladie (RNIAM) instauré par l'ordonnance du 24 avril 1996 sur la maîtrise des dépenses de soins, l'INSEE a encouragé les communes à transmettre les bulletins par voie télématique. Plus de 80 % des bulletins d'état-civil sont transmis des communes à l'INSEE sous une forme dématérialisée ; ce taux est de 99 % pour les bulletins de naissances et de 70 % pour les bulletins de décès. L'audit réalisé fin 2006 dans le cadre des audits de modernisation de l'État a émis plusieurs préconisations visant à renforcer la dématérialisation des échanges d'information avec les communes et à permettre ainsi une mise à jour encore plus rapide du répertoire, gage d'une amélioration du service rendu à l'utilisateur.

L'INSEE procède actuellement à une refonte de la gestion du RNIPP dont les objectifs majeurs sont d'améliorer la qualité du répertoire pour en faire encore davantage un outil de référence, d'en rendre sa gestion plus efficace et moins coûteuse et d'améliorer le service rendu aux administrations clientes. À la suite de cette refonte, l'INSEE pourra prendre en compte les accents dans les noms et les prénoms. Il répondra ainsi à des demandes fréquentes d'utilisateurs. Cette refonte, qui

constitue un des projets du moyen terme 2006-2010 de l'INSEE, entrera en vigueur en 2010.

Le RNIPP est largement utilisé par des administrations, en particulier fiscales et sociales, pour certifier l'état-civil des personnes. Il est également utilisé pour mettre à jour le RNIAM qui est utilisé pour attribuer à chaque individu la carte Vitale.

L'utilisation du numéro d'identification des personnes (NIR) et le recours au RNIPP sont encadrés strictement : toute demande d'utilisation du RNIPP doit faire l'objet d'un avis de la Commission nationale informatique et liberté (CNIL) et, en cas d'utilisation du NIR, d'un décret en Conseil d'État. De manière générale, la CNIL est opposée à l'utilisation du NIR comme identifiant par d'autres administrations ; récemment, elle s'est opposée à l'utilisation du NIR pour le dossier médical personnel. Toutefois, le NIR est autorisé pour la gestion des fichiers tenus par les organismes sociaux.

2.- Le fichier électoral

L'article L. 37 du code électoral dispose que l'Institut national de la statistique et des études économiques est chargé de tenir un fichier général des électeurs et électrices en vue du contrôle des inscriptions sur les listes électorales. Dans ce cadre, la vocation de l'INSEE est d'aider les mairies pour la tenue des listes électorales : l'Institut assure la prise en compte des changements de commune d'inscription, mais aussi des décès et des incapacités électorales, transmises par le Casier judiciaire national. Il permet aussi de certifier l'état-civil des personnes, en s'appuyant sur le Répertoire national d'identification des personnes (RNIPP).

Le nombre de mouvements est très variable d'une année sur l'autre, en fonction du calendrier des élections. Lors de la révision 2006-2007, l'INSEE a reçu 4,8 millions d'inscriptions, chiffre record. Ce chiffre comprend les Français qui s'inscrivent suite à un changement de domicile ainsi que les jeunes qui atteignent 18 ans. L'Institut émet également en direction des mairies des radiations qui font suite notamment à une inscription dans une autre commune ou à un décès. S'ajoutent les mouvements liés à l'acquisition ou à la perte de la nationalité française ou aux incapacités électorales, à la gestion des centres de vote à l'étranger, que la loi organique n° 2005-821 du 20 juillet 2005 a modifiée, ainsi qu'à la gestion des inscriptions des ressortissants européens vivant en France.

Actuellement, la moitié des échanges entre l'INSEE et mairies se font par voie électronique. Les échanges par avis papier restent nombreux, avec pour conséquences des délais importants de prise en compte des inscriptions et d'envoi des avis de radiation aux mairies. Les préconisations, rendues publiques en février 2007, de l'audit de modernisation sur les échanges entre l'INSEE et les communes visent à renforcer la dématérialisation de ces échanges. Celle-ci est la condition nécessaire pour réduire les délais de mise à jour des listes.

La loi du 10 novembre 1997 a mis en place l'inscription d'office des jeunes de 18 ans sur les listes électorales. Pour cela, l'INSEE reçoit du ministère de la Défense des fichiers comportant les noms et les adresses des personnes qui atteignent 18 ans entre le 1^{er} mars d'une année et la fin février de l'année suivante (ou la veille du jour d'une élection, s'il y a lieu). À partir de ces fichiers, l'INSEE édite et envoie à chaque commune une liste de jeunes susceptibles d'être inscrits. Les commissions administratives procèdent aux inscriptions après s'être assuré que ces jeunes remplissent bien les conditions pour être inscrits dans la commune. L'inscription des jeunes selon cette procédure n'est pas exhaustive, car les adresses fournies par le ministère de la Défense ont parfois changé entre la date de recensement des jeunes et le moment où l'inscription des jeunes est proposée à la commission administrative communale.

Les taux d'inscription sur les listes électorales sont d'une mesure difficile. On ne connaît pas exactement la population française de 18 ans ou plus ; seule est connue, à partir des recensements, la population française résidant sur le territoire de la République. Les taux sont donc connus à l'aide d'enquêtes où la question est posée. En 2004, d'après l'enquête permanente sur les conditions de vie, le taux d'inscription pour la France métropolitaine était de l'ordre de 89 %. Dans l'ensemble, ce taux augmente avec l'âge ; il est de 80 % vers 20 ans et dépasse 94 % au-delà de 50 ans. Il décline légèrement aux âges plus élevés, en restant supérieur à 90 %.

E.- LES DIFFICULTÉS, ENCORE MAL SURMONTÉES, À BÂTIR LES GRANDS AGRÉGATS

1.- La délicate mesure du chômage

Jusqu'en 2007, la mesure du taux de chômage mensuel au sens du Bureau international du travail (BIT) était calculée à partir de deux sources : l'enquête emploi de l'INSEE, qui fournissait le nombre de chômeurs au sens du BIT en moyenne annuelle, et les statistiques sur les demandeurs d'emploi issues des données de l'ANPE.

Chaque année, au mois de mars, était effectué le calage des résultats mensuels de l'année précédente, une fois connus les résultats en moyenne annuelle de l'enquête emploi. En janvier 2007, l'INSEE a annoncé sa décision de différer ce calage, en raison de difficultés statistiques et de divergences entre les différentes sources disponibles. L'institut a cependant rendu public en mars les résultats de son enquête emploi, selon laquelle le taux de chômage était de 9,8 % en 2006, tandis que les résultats à partir des estimations mensuelles donnaient une moyenne annuelle de 9,1 %. Cette confusion entre les différentes sources statistiques a été l'origine d'une controverse accentuée par le contexte de la campagne pour l'élection présidentielle.

L'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS), dans un rapport diligenté par le Premier ministre, ont

recommandé de renoncer à la publication d'estimations mensuelles de chômage et de s'en tenir à une publication trimestrielle à partir des seules données de l'enquête emploi ; l'augmentation de la taille de l'échantillon de l'enquête emploi était également préconisée pour améliorer la fiabilité de ses résultats.

Mais deux autres mesures ont été décidées pour accroître l'efficacité de l'enquête :

– introduire Internet comme mode de collecte complémentaire pour l'enquête menée jusqu'alors par voie postale, dans l'objectif d'accroître le taux de réponse à l'enquête ;

– mener à bien un projet de refonte de l'enquête emploi à l'horizon 2012, intégrant les principales modifications suivantes : une révision du questionnaire et notamment du questionnaire téléphonique, un passage à une enquête emploi en continu dans les départements d'outre-mer, une tentative de mensualiser l'exploitation de l'enquête en vue de publier mensuellement des taux de chômage en moyenne trimestrielle glissante... Une réflexion sera également menée sur les méthodes de redressement des non-réponses.

2.– L'augmentation du taux de « non-réponse »

Pour la collecte d'information statistique auprès de la population, l'INSEE dispose d'une liste nationale des logements dans laquelle il sélectionne aléatoirement des ménages. Cette méthode de sondage dite « probabiliste » assure, compte tenu de la taille des enquêtes, de bonnes propriétés théoriques aux échantillons sélectionnés. Mais ces propriétés peuvent être altérées, notamment par l'absence de réponses. En effet, il existe pour chaque enquête une part incompressible de ménages classés « non-répondants », c'est à dire qui refusent de répondre ou sont impossibles à joindre dans le temps imparti à la collecte.

Au cours des quinze dernières années, il est observé une augmentation de 5 à 10 % du taux de non-réponse. L'évolution observée n'est pas directement imputable à une augmentation du refus de répondre qui reste stables autour de 5 %. Elle résulte de plusieurs phénomènes dont deux échappent totalement au contrôle de l'institut : l'évolution du comportement des résidents et l'évolution structurelle de la population :

– durant les dernières années, les outils mis à disposition des ménages ont contribué à rendre leurs logements plus difficiles d'accès. D'une part, la généralisation du répondeur qui permet de mieux filtrer les appels et l'augmentation des titulaires de lignes rouges ou oranges ont rendu la prise de contact plus difficile. Les logements sont de plus en plus équipés de digicodes et d'interphones, ce qui explique en partie le taux de réponse plus bas observé dans les immeubles. L'accès aux boîtes aux lettres est de moins en moins aisé. Par ailleurs, les sollicitations croissantes, notamment commerciales, incitent les ménages à se protéger davantage de l'extérieur. Le sentiment d'insécurité

influence également négativement les taux de réponse ;

– les études montrent que les personnes seules (plus difficiles à contacter), les personnes âgées (qui refusent davantage), les urbains - surtout ceux qui vivent dans des immeubles - sont des catégories de population qui répondent moins souvent aux enquêtes qu'en moyenne. Or, ces catégories ont tendance à augmenter. La hausse des résidences multiples (résidences secondaires, couples ne vivant pas sous le même toit) pose aussi problème, dans la mesure où ces logements sont également échantillonnés. Elle explique en partie la hausse des ménages non contactés.

Des procédures de correction sont indispensables. En effet, les non-répondants ont bien souvent des caractéristiques particulières, par exemple, les ménages urbains composés de jeunes actifs difficiles à joindre. Ne pas corriger la non-réponse conduirait ainsi à une sous représentation de ces ménages. Il est ainsi nécessaire de caractériser systématiquement les non-répondants et de « redresser » l'échantillon des répondants afin de réduire les biais potentiels. L'INSEE, comme tous les instituts nationaux, applique systématiquement ces procédures.

3.– Mieux cerner le monde de l'entreprise

L'INSEE reconnaît éprouver des difficultés à cartographier avec précision la réalité économique complexe des grands groupes multinationaux qui comptent en leur sein plusieurs filiales, plusieurs activités et, souvent, de nombreux métiers, avec des personnels pouvant dépendre d'une diversité de statuts.

L'institut réfléchit à la mise en place d'un projet ambitieux qui aurait pour objectif de capter la réalité de ces entreprises au sein d'un groupe, de déterminer les centres de décisions réels sans se limiter aux seuls sièges sociaux. L'objectif consisterait à décrire une réalité économique et pas seulement juridique, comme cela est encore trop souvent le cas.

La mise en œuvre de cet ambitieux projet, qui nécessitera le concours des entreprises, ne sera pas exempte de risques. L'INSEE affirme être en pointe sur ce sujet en Europe.

4.– La mesure du bien être : les résultats de la commission Stiglitz

La commission « sur la mesure de la performance économique et du progrès social », plus connue par le nom de son président, le prix Nobel d'économie Joseph Stiglitz, a rendu son rapport final au Président de la République, initiateur du projet, le 14 septembre 2009. Un colloque international s'est tenu le même jour à la Sorbonne pour présenter les recommandations du rapport et les pistes de recherche qu'il propose aux économistes, sociologues et statisticiens soucieux de construire une représentation pertinente du « progrès » dans son acception la plus large.

Le rapport est le fruit des discussions de vingt-cinq experts de très haut niveau issus de plusieurs pays (États-Unis, Royaume-Uni, France, Italie, Inde, etc.), du monde universitaire et des organisations internationales (OCDE, Banque Mondiale, Programme des Nations Unies pour le développement). L'INSEE, l'OCDE et l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ont fourni les neuf rapporteurs qui ont transcrit le résultat de ces discussions.

La commission a travaillé selon trois axes principaux : les problèmes liés à l'utilisation du produit intérieur brut (PIB) comme indicateur de bien-être ; les indicateurs de qualité de la vie ; le développement durable et l'environnement.

Partant du constat, largement partagé, que le PIB est un indicateur de production lié au marché mais n'est pas un indicateur pertinent de bien-être, la commission suggère de s'appuyer également sur d'autres grandeurs tirées de la comptabilité nationale. Elle propose notamment de se centrer sur le revenu disponible des ménages, d'affiner la mesure des inégalités et de compléter le tableau par des indicateurs des services fournis en dehors de tout lien marchand (tels les services que se rendent mutuellement les membres d'un même ménage). Elle propose enfin d'examiner le cas des dépenses « défensives », qui visent à corriger les conséquences négatives de certaines évolutions sociales, et gonflent le PIB sans être pour autant des signes de progrès social (maintien de l'ordre, coût des prisons, augmentation des trajets domicile – travail, etc.).

Loin de clore le débat, le rapport Stiglitz ne fait que l'ouvrir. Il renvoie à des questions qui devront être traitées dans le cadre de travaux de recherche plus vastes. D'autres institutions, aux niveaux national et international, devront se saisir des recommandations de ce rapport, en débattre et déterminer comment contribuer au mieux aux actions envisagées ici, chacune dans son domaine propre.

III.– LE PROGRAMME *STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE*

A.– UN PROGRAMME EN COURS DE STABILISATION

Le programme *Stratégie économique et fiscale*, qui a succédé l'an dernier au programme *Politique économique et de l'emploi*, en a repris l'objectif principal : assister l'exécutif dans la conception et la mise en œuvre des politiques en matière économique et financière.

Il regroupe l'action de deux directions du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'emploi :

– la **direction générale du Trésor et de la politique économique** (DGTPE), qui propose et conduit, sous l'autorité du ministre, les actions de la politique économique de la France et défend les intérêts nationaux en Europe et dans le monde. En vue d'en faciliter le pilotage et la gestion, l'ensemble des moyens de fonctionnement et d'intervention des services centraux de la DGTPE (notamment la rémunération des prestations réalisées par les instituts d'émission pour le compte de l'État) et des moyens de fonctionnement des missions régaliennes de la diplomatie économique et financière du réseau international, sont, depuis 2008, regroupés au sein d'un seul et même programme ;

– la **direction de la Législation fiscale** (DLF). Elle concourt à la définition d'une stratégie économique et fiscale commune et met au service de la politique économique ses compétences en matière d'évaluation du droit fiscal en vigueur et en matière de conception des dispositions législatives et réglementaires et de leurs mesures d'application. Elle participe à l'élaboration des règlements et directives communautaires et représente la France au sein des instances multilatérales compétentes en matière fiscale.

Le responsable du programme est M. Ramon Fernandez, directeur général du Trésor et de la politique économique, et la coordination est assurée par le secrétariat général de la DGTPE.

Si le périmètre de ce programme reste théoriquement inchangé par rapport à l'an dernier, la poursuite du transfert de plusieurs dizaines de missions économiques situées dans quarante-trois pays vers le programme 134 *Développement des entreprises, des services et de l'activité touristique* se poursuit, entraînant des réductions importantes d'effectifs et – beaucoup plus limitées – de moyens.

B.– LE PROJET DE BUDGET PRÉVOIT UN TASSEMENT DES CRÉDITS EN 2010

1.– Un budget qui ne diminue pas autant qu'il le devrait

En 2010, le budget du programme *Stratégie économique et fiscale* connaîtra une légère contraction : 348 millions d'euros seront inscrits en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement (– 2 millions d'euros par rapport à 2009, soit – 0,6 %). Ce tassement intervient après un budget 2009 qui avait enregistré une baisse de 3,6 % comparé à 2008.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR ACTION

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Loi de finances initiale 2009	Projet de loi de finances 2010
01– Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen (nouveau)	195 627 552	211 474 914
02– Développement international de l'économie française (nouveau)	140 688 387	122 286 371
03– Élaboration de la législation fiscale (nouveau)	13 962 128	14 267 881
Totaux	350 278 067	348 029 166

Source : projet de loi de finances pour 2010.

En 2010, les dépenses de personnel s'élèveront à 162,6 millions d'euros, contre 178,5 millions d'euros en 2009, ce qui représente une baisse de 16 millions d'euros, soit – 8,9 %. Pour la première fois, elles constitueront moins de la moitié des dépenses du programme : 44,4 % contre 51 % en 2009. Elles sont désormais dépassées par les dépenses de fonctionnement (183 millions d'euros) qui augmentent de 8,3 %. Les dépenses d'investissement (2,2 millions d'euros) et d'intervention (0,18 million) restent très faibles.

2.– Le coût des agents du programme s'envole

Le plafond d'emplois du programme s'élèvera en 2010 à 2 275 ETPT, dont 16,8 % d'agents de catégorie A+, 25,3 % de catégorie A, 12,1 % de catégorie B et 45,8 % de catégorie C. En 2009 le plafond d'emplois s'établissait à 2 639 agents, ce qui représente une diminution de 364 (- 13,8 %).

Cette évolution résulte de la suppression de 50 emplois au titre du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux et du transfert de 314 emplois dont 307 au profit d'Ubifrance.

Les coûts moyens des agents du programme pour 2010 sont de 119 512 euros pour un agent de catégorie A+ (107 930 euros en 2009, soit une hausse de 10,7 %), 98 605 euros pour un agent de catégorie A (76 844 euros en 2009, + 28,3 %), 63 383 euros pour un agent de catégorie B (51 326 euros en

2009, + 23,5 %), et 28 696 euros pour un agent de catégorie C (28 834 euros en 2009, - 0,5 %). Ces coûts s'entendent rémunérations indiciaires, indemnitaires et cotisations sociales comprises, mais hors contribution employeur au compte d'affectation spéciale *Pensions* et hors prestations sociales.

Le ministère de l'Économie justifie la flambée du coût des agents par trois éléments :

– **un effet de change** : les personnels de droit local, ainsi qu'un certain nombre d'indemnités versées aux fonctionnaires français en poste à l'étranger, sont payés en monnaies locales. Les variations des monnaies, considérées comme potentiellement et fortement défavorables à l'euro en 2010, conduisent le ministère à provisionner de fortes sommes pour se couvrir face à l'effet de change. Cette première explication, qui ne concerne ni les personnels en poste en administration centrale ni ceux situés dans la zone euro, laisse dubitatif le Rapporteur spécial qui constate que la monnaie commune européenne ne s'est jamais autant appréciée par rapport à la plupart des autres monnaies et notamment au dollar ;

– **un effet de pyramide des âges** : les personnels ayant choisi d'être transféré à Ubifrance serait statistiquement plus jeunes et donc moins rémunérés que la moyenne. Ceux qui ont plus d'ancienneté, qui sont donc plus coûteux, seraient restés au sein du programme 305, contribuant mathématiquement à l'augmentation du coût moyen ;

– **un effet d'ancienneté** : en 2010 serait prévu le départ d'un grand nombre d'agents ayant un niveau de rémunération peu élevé alors qu'entreraient dans le programme, notamment dans les missions situées à l'étranger, des personnels plus anciens et mieux rémunérés ; est notamment cité le cas de 5 à 6 personnes basées dans les postes de Bagdad et Kaboul qui percevront par ailleurs des indemnités spécifiques, compte tenu de la nature de leur poste. Cet effet, paradoxal, ne paraît pas étayé pour de nombreux agents du programme.

Le Rapporteur spécial a appris, incidemment, qu'avait eu lieu une réforme indemnitaire en 2009 au sein du ministère de l'Économie, mais qu'elle n'avait « *pas impacté significativement* » le niveau de rémunération des agents.

Le Rapporteur spécial regrette que, en raison de la hausse importante du coût unitaire de ses agents, les crédits de personnel du programme n'aient pas enregistré une baisse plus sensible qui aurait été bienvenue compte tenu de l'état des finances publiques du pays.

La hausse de 8,3 % des frais de fonctionnement trouve son explication dans l'abondement des crédits destinés au remboursement à la Banque de France de ses missions de service public (*cf. infra*)

Bien que le transfert d'une partie des agents du programme vers Ubifrance soit neutre sur le plan budgétaire puisque les deux programmes concernés

appartiennent à la même mission *Économie*, le flux des crédits basculant d'un programme à l'autre a été chiffré à 37,6 millions d'euros en frais de personnel et à 10,2 millions d'euros pour les crédits de fonctionnement.

3.— Le recours à la fongibilité asymétrique

En 2008, le responsable du programme 305 a eu recours à la fongibilité asymétrique des crédits pour couvrir, à hauteur de 37,9 millions d'euros les besoins de financements relatifs au remboursement à la Banque de France de ses missions de service public.

En 2009, à la date du 31 août, une seule opération de fongibilité technique a été enregistrée pour un montant de 585 000 euros.

C.— TROIS ACTIONS TRÈS DIVERSES

1.— Action n° 1 : *Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen*

Cette action est mise en œuvre par la DGTPE. Elle comprend les crédits correspondant aux versements de l'État à la Banque de France et à l'institut d'émission des départements d'outre-mer en rémunération des prestations qu'ils réalisent pour le compte de l'État, ainsi que le financement des études réalisées par l'Agence des participations de l'État (APE). Elle inclut également les dotations concernant l'Agence France trésor (AFT), le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) et le centre Bruegel.

Les moyens de fonctionnement courant de la DGTPE sont imputés sur le programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*.

En 2010, les crédits destinés à la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France pour le compte de l'État connaissent une augmentation significative par rapport à l'an dernier avec une unité de budgétisation provisionnée à hauteur de 145,8 millions d'euros contre 130 millions d'euros, tandis que l'enveloppe d'audits, études économiques et financières de l'Agence des participations de l'État (APE) est en baisse à 6,3 millions d'euros contre 7 millions d'euros. La ligne budgétaire dédiée aux audits du comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) progresse très légèrement à 1,3 million d'euros, contre 1,2 million d'euros. En outre, les moyens de fonctionnement de l'Agence France trésor restent stables à 1,7 million d'euros et la dotation à l'attractivité du territoire est elle aussi quasi stable avec 2 millions d'euros. Pour le reste, les crédits dédiés aux honoraires du commissariat aux comptes pour la Coface et Natixis sont maintenus à 0,2 million d'euros et la contribution de la France au financement du centre Bruegel s'établit, comme en 2009, à 0,2 million d'euros.

2.– Action n° 2 : *Développement international de l'économie française*

Cette action repose sur le réseau régional (22 directions régionales du commerce extérieur) et international (les missions économiques, avec 146 implantations à l'étranger) de la DGTPE. Elle finance essentiellement des dépenses de personnel. Cette action retrace les moyens en personnel et de fonctionnement nécessaires à l'ensemble des activités relevant du réseau régional et international (missions économiques) de la DGTPE. Elle met l'accent sur les priorités suivantes :

– l'information du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi sur les politiques économiques et financières menées par les pays étrangers, les organisations européennes ou internationales ;

– la défense des intérêts économiques et financiers de la France auprès de ses partenaires dans le cadre de relations bilatérales ou multilatérales ;

– l'information, la mise en relation avec des partenaires et la promotion des entreprises françaises, notamment les PME, en vue de soutenir leur développement sur les marchés étrangers ;

– la promotion du territoire français auprès des sociétés étrangères susceptibles de s'y implanter.

Avec 26,3 millions d'euros affectés aux dépenses de fonctionnement contre 28,3 millions d'euros en 2009, la DGTPE poursuit le redimensionnement de son réseau des missions économiques concrétisant ainsi sa participation à la maîtrise des dépenses publiques. L'année 2009 a d'ailleurs été marquée par le début d'un nouveau contrat pluriannuel de performance (2009-2011) concernant le réseau des services économiques, dont une partie importante est consacrée à la réforme du réseau régalien. Le total des dépenses d'investissement prévues en 2010 s'élève à 2,3 millions d'euros comme en 2009. Ces crédits serviront à financer les travaux d'entretien lourd du parc immobilier de la DGTPE à l'étranger ainsi que dans les régions.

3.– Action n° 3 : *Élaboration de la législation fiscale*

Cette action, mise en œuvre par la direction de la Législation fiscale (DLF), a pour objectif d'aider le gouvernement à définir sa politique fiscale, à concevoir et à rédiger les normes fiscales. Seuls les crédits de personnel destinés à la rémunération des agents de la DLF, figurent dans cette action.

Les deux premières actions, mises en œuvre par la DGTPE, concentrent 96 % des crédits du programme.

D.– LES CHANTIERS MENÉS DANS LE CADRE DU PROGRAMME

1.– La rationalisation du dispositif à l'étranger

Définie sur la base de propositions issues du Livre blanc élaboré au printemps 2007 et validées par les ministres en octobre 2007, la réforme du réseau international de la DGTPE est entrée en application le 1^{er} janvier 2009. Elle s'intègre parfaitement dans la réforme de l'État et vise à concourir au redressement de notre commerce extérieur en mobilisant davantage les entreprises à potentiel international.

La réforme engagée poursuit trois objectifs :

– mobiliser davantage le tissu économique des PME françaises et nos pôles de compétitivité à l'international ;

– orienter le réseau de la DGTPE vers la réponse aux besoins des administrations centrales ;

– rendre plus performant le dispositif extérieur de l'État en clarifiant la relation avec le ministère des affaires étrangères et en réduisant les coûts de gestion.

L'axe majeur de la réforme est la dévolution progressive à Ubifrance des équipes commerciales des missions économiques et de leurs moyens concernés.

Dans 44 pays, la mise en œuvre de la réforme se traduit par la création d'un réseau de bureaux géré directement par Ubifrance, par la reprise totale ou partielle des effectifs et moyens des missions économiques dont l'activité principale est le service d'appui individuel ou collectif aux entreprises. Plus de 800 agents sont concernés.

Dans les pays où Ubifrance n'est pas présent, un mode de fonctionnement « généraliste » des services économiques sera maintenu, en renforçant le pilotage par Ubifrance des actions d'appui aux entreprises dans les pays représentant un réel enjeu commercial. Les moyens humains et de fonctionnement resteront attachés à la DGTPE.

Le Gouvernement a décidé, le 1^{er} octobre 2008, d'accélérer le calendrier de dévolution des activités commerciales des missions économiques sur deux années au lieu de trois initialement.

Le calendrier fixé a été respecté : la première vague de dévolutions a eu lieu le 1^{er} janvier 2009 et a concerné huit pays ; la deuxième vague s'est déroulée le 1^{er} septembre 2009 et en a concerné vingt autres. Au total 513 emplois ont, pour l'instant, été transférés à l'Agence dans le cadre de ce chantier.

L'impact de la réforme sur le statut des agents a été clarifié et accepté par les personnels avant la mise en œuvre de la réforme. Les agents titulaires (attachés économiques, conseillers économiques, fonctionnaires détachés sur contrat) ont demandé un détachement auprès d'Ubifrance. Les agents contractuels, après avoir demandé la cessation de leur contrat les liant avec la DGTPE, ont signé un contrat à durée déterminée avec Ubifrance.

Les objectifs de la réforme du réseau international des finances ont été fixés dans le cadre de la convention d'objectif et de moyens. Ubifrance fournit mensuellement un tableau de suivi des indicateurs de performance à la DGTPE et remet, le 31 mars de chaque année, un rapport d'activité à son conseil d'administration. Parallèlement, la mise en œuvre de la réforme du réseau fait l'objet d'un contrat pluriannuel de performance (CPP) du réseau signé entre la DGTPE et la direction du budget. Un nouveau contrat vient d'être élaboré pour la période 2009-2011.

LISTE DES MISSIONS ÉCONOMIQUES TRANSFÉRÉES À UBIFRANCE

Au 1 ^{er} janvier 2009	Au 1 ^{er} septembre 2009	Au 1 ^{er} septembre 2010
	Algérie (1)	
	Australie (1)	
	Autriche (1)	Afrique du Sud (2)
	Belgique (1)	Arabie Saoudite (2)
	Chine (5)	Brésil (2)
Allemagne (1)	Danemark (1)	Corée du Sud (1)
Canada (3)	Finlande (1)	Égypte (1)
Émirats Arabes Unis (1)	Grèce (1)	Inde (4)
Espagne (3)	Hongrie (1)	Indonésie (1)
États-Unis (4)	Irlande (1)	Israël (1)
Italie (1)	Japon (2)	Mexique (1)
Royaume Uni (1)	Norvège (1)	Russie (2)
Turquie (1)	Pays-Bas (1)	Singapour (1)
	Pologne (1)	Taïwan (1)
	Portugal (1)	Thaïlande (1)
	Rép. Tchèque (1)	Ukraine (1)
	Roumanie (1)	Vietnam (2)
	Suède (1)	
	Suisse (1)	
	Tunisie (1)	

Nota :

- le nombre de bureaux par pays est indiqué entre parenthèses ;
- pour l'Inde et le Vietnam, le transfert se fera au 1^{er} janvier 2010 et non au 1^{er} septembre.

2.– L'évolution du patrimoine immobilier du programme

Les opérations immobilières intéressant le programme 305 concernent essentiellement le réseau international des missions économiques. Elles sont retracées sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

Le tableau ci-après présente les cessions et acquisitions intervenues en 2008 et 2009. Les ventes des bureaux de Quito et d'une villa à Wellington sont en cours de règlement, les produits de cession correspondants sont attendus d'ici la fin de l'année 2009.

MUTATIONS IMMOBILIÈRES CONCERNANT LE PROGRAMME

(en euros)

Cessions 2008	Montants financiers
Bureaux	
Accra (Ghana)	272 000
Saint Domingue	174 168
Logements	
Rio	426 891
Toronto	1 525 600
Washington	714 950
Acquisitions 2008	
Bruxelles (bureaux)	1 563 500
Cessions 2009	
Logements	
Berne	397 200
Johannesburg	382 500
Wellington	401 460
Bruxelles	1 129 966
Bureaux	
Quito	115 000
Acquisitions 2009	
<i>(participation financière de la DGTPE aux opérations de regroupement du MAEE)</i>	
Bombay	3 600 000
Pékin	3 810 163
Athènes	2 312 179

Pour 2010, la DGTPE prévoit la cession de bureaux à La Valette et Colombo, ainsi que de logements de fonction à Séoul, Sydney, Santiago, Jakarta et Kinshasa. Aucune acquisition propre n'est prévue, cependant, une participation financière aux projets de regroupement du ministère des affaires étrangères et européennes (Téhéran, Madrid, La Haye, Prague) est envisagée.

Les immeubles hébergeant les services centraux de la DGTPE relèvent du programme support 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*. Ils sont situés sur le site de Bercy à Paris, suivent l'évolution de l'ensemble du parc de l'administration centrale des ministères économique et financier, mais ne font pas l'objet de disposition spécifique dans la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) ministériel.

3.– La problématique du remboursement de l'État à la Banque de France

L'État confie à la Banque de France, ainsi qu'à l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) qui lui est rattaché, des missions d'intérêt général. Ces missions sont pour la Banque de France les prestations suivantes :

tenue du compte du Trésor public, gestion des procédures de surendettement, mise en circulation des monnaies neuves en euros, gestion du comité monétaire de la zone franc, surveillance des accords de consolidation et adjudication des valeurs du Trésor.

Ces missions font l'objet d'un remboursement de l'État à la Banque de France et à l'IEDOM dont les prévisions sont déterminées par une Commission tripartite dite « commission Euvrard ». L'article L. 141-7 du code monétaire et financier précise que le remboursement des coûts engagés par la Banque de France pour réaliser, pour le compte de l'État, les missions d'intérêt général est une dépense obligatoire à laquelle l'État procède *a posteriori* et à l'euro près.

En 2008, la dépense effectivement réalisée (160 millions d'euros) a dépassé le montant de crédits disponibles (122,2 millions d'euro) tel qu'arrêté dans la programmation budgétaire initiale découlant de la LFI. La dotation au profit de la Banque de France et de l'IEDOM a été abondée par redéploiement et fongibilité. L'importance de la marge entre les prévisions et la somme effectivement remboursée a conduit le chef du département du contrôle budgétaire et comptable ministériel à émettre un « *avis avec observation* ».

La Cour des comptes, de son côté, relève que « *les crédits votés sont insuffisants pour payer les charges prévisibles du programme 305 car, depuis 2006, la rémunération des prestations exécutées par la Banque de France pour le compte de l'État est systématiquement sous-évaluée* ».

Pour l'exercice 2009, le montant exact qui sera demandé à l'État par la Banque de France ne sera définitivement arrêté que dans le courant du dernier trimestre de l'année, après examen par la commission de suivi. 130 millions d'euros ont été inscrits en loi de finances, ce qui risque de s'avérer très insuffisant. Le présent projet de loi de finances prévoit pour 2010 une dotation revue en forte hausse, qui s'établit à 145,8 millions d'euros. Elle risque néanmoins de n'être pas suffisante.

En effet, la Banque de France a demandé l'adoption d'une nouvelle base de facturation des prestations applicable en méthodologie Eurosysteme susceptible de renchérir fortement le coût pour l'État. La DGTPE échange actuellement avec les services de la Banque de France afin de définir une nouvelle base de remboursement qui soit compatible avec la méthodologie Eurosysteme.

Le Rapporteur spécial ne peut **qu'inciter fortement la DGTPE et la Banque de France à aboutir au plus vite à la mise en place d'une méthodologie claire d'évaluation des coûts** afin que les dotations budgétaires inscrites en loi de finances initiales soient les plus proches possibles de la réalité.

IV.- LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Le compte de concours financier *Accords monétaires internationaux* comprend les programmes 811 *Relations avec L'Union monétaire ouest-africaine*, 812 *Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale* et 813 *Relations avec l'Union des Comores*. Il retrace les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectués par le Trésor au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international.

Les programmes inscrits à ce compte sont dotés de crédits évaluatifs conformément à l'article 24 de la LOLF. Les gains ou pertes de change générés par les variations de la valeur de l'euro par rapport aux droits de tirages spéciaux (DTS) sont retracés quotidiennement dans une comptabilité annexe. Chaque différence de change journalière s'ajoute au cumul des montants constatés antérieurement. Au 31 décembre de chaque année, si le montant ainsi cumulé est un gain, il reste dans la comptabilité annexe, laquelle n'est donc pas ramenée à 0. Ce montant est alors le point de départ des calculs quotidiens cumulés de l'année suivante. Les gains nets de change ainsi cumulés l'année précédente servent à couvrir les éventuelles pertes de change constatées par la suite ou sont abondés des éventuels nouveaux gains de change. Si, en revanche, le montant cumulé est en fin d'année une perte, le compte d'opération de la Banque centrale concernée est crédité à due concurrence par le Trésor français. Le montant figurant dans la comptabilité annexe est simultanément ramené à 0.

Aucun crédit budgétaire n'est demandé sur ce compte de concours pour 2010. En effet, le niveau des avoirs extérieurs détenus par les trois banques centrales de la zone franc témoigne de la faible probabilité que la garantie de la France ait à jouer au profit de l'une ou l'autre de ces banques centrales.

Les avoirs extérieurs de la **Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest** (BCEAO) équivalaient fin 2008 à 5,3 mois d'importations. Les prévisions s'établissent à 4,5 mois d'importations pour l'année 2010 en moyenne. Le compte d'opérations est largement créditeur.

Les avoirs extérieurs de la **Banque des États de l'Afrique centrale** (BEAC) équivalaient, pour leur part, à 10 mois d'importations fin 2008. Ses réserves sont estimées à plus de 7 mois d'importations en moyenne pour 2010. Le compte d'opérations est largement créditeur.

Bien que la situation économique et financière de l'Union des Comores reste fragile, le stock de réserves de change, qui s'est récemment redressé, reste à un niveau suffisant. Les avoirs extérieurs de la **Banque centrale des Comores** (BCC) équivalaient fin 2008 à 5,8 mois d'importations, niveau identique à celui attendu pour 2010.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Patrick Devedjian, ministre auprès du Premier ministre, en charge de la mise en œuvre du plan de relance, et de M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des PME, du tourisme, des services et de la consommation, sur les crédits de la mission Économie ainsi que de la mission Plan de relance de l'économie et du compte spécial Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés, lors de la commission élargie (voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 27 octobre 2009 à 20 heures 15⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de ces missions.

*Suivant l'avis favorable de MM. Jérôme Chartier, Olivier Dassault et Jean-Claude Mathis, rapporteurs spéciaux, et contrairement à l'avis défavorable de M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial, la Commission des finances **adopte** les crédits de la mission Économie.*

Puis, conformément à l'avis favorable de M. Jean-Claude Mathis, rapporteur spécial, elle adopte les crédits du compte spécial Accords monétaires internationaux.

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2010/commissions_elargies/cr/c002.asp#P3_0

**ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– M. Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'INSEE, responsable du programme 220 *Statistiques et études économiques* ;

– Mme Marie-Hélène Amiel, chef du département de la programmation et de la gestion de INSEE ;

– M. Ramon Fernandez, directeur général du Trésor et de la politique économique, responsable du programme 305 *Stratégie économique et fiscale* ;

– M. Pierre Painault, chef du bureau des affaires budgétaires et comptables de la DGTPE ;

– M. Nicolas Lermant, secrétaire général adjoint de la direction générale du Trésor et de la politique économique.