



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 28

PILOTAGE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE
ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Rapporteur spécial : M. PIERRE MOREL-A-L'HUISSIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
I.– L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES EN 2006 ET 2007	7
A.– L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES EN 2006 : LE RODAGE DE LA GESTION EN « MODE LOLF »	7
1.– Le programme <i>Statistiques et études économiques</i>	7
a) <i>La consommation et la justification des crédits et des dépenses fiscales</i>	8
b) <i>Le respect des plafonds d'emplois</i>	9
c) <i>Pas d'opérateur du programme</i>	10
d) <i>Les résultats de la performance</i>	10
2.– Le programme <i>Politique économique et de l'emploi</i>	11
B.– APERÇU SUR L'EXÉCUTION EN 2007	11
1.– Le programme <i>Statistiques et études économiques</i>	11
2.– Le programme <i>Politique économique et de l'emploi</i>	11
II.– PRÉSENTATION DE LA MISSION EN 2008	13
III.– LE PROGRAMME STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES	15
A.– PRÉSENTATION GÉNÉRALE, MODERNISATION ET PRODUCTIVITÉ.....	15
B.– LES ACTIONS DU PROGRAMME	15
C.– UNE STRATÉGIE CLAIRE ET UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE.....	17
D.– LES ENJEUX ACTUELS DE LA POLITIQUE STATISTIQUE.....	19
1.– Les difficultés de la mesure statistique du chômage et de l'inflation	19
a) <i>Les controverses sur les chiffres du chômage</i>	19
b) <i>Les difficultés pour obtenir une mesure de l'inflation conforme à ce que ressent le public...</i>	22
2.– L'indépendance de l'INSEE	24

IV.– LE PROGRAMME POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET DE L'EMPLOI.....	25
A.– UN PROGRAMME COMPOSITE RÉSULTANT DE LA NOUVELLE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES MINISTÉRIELLES.....	25
B.– L'ÉVOLUTION DU BUDGET.....	26
C.– DES ACTIONS TRÈS DIVERSES.....	26
D.– LES FAIBLESSES DU VOLET STRATÉGIE ET PERFORMANCE	28
1.– Un faible contenu stratégique lié au caractère composite du programme	28
2.– Une mesure de la performance encore imparfaite	29
V.– LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX	31
EXAMEN EN COMMISSION	33
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	35

L'article 49 de la loi organique du 1er 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, 66 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, ce qui est insuffisant. Lors de l'examen de la mission en Commission, ce taux n'était encore que de 74 %.

SYNTHÈSE

La mission *Pilotage de l'économie française* a été créée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, afin de tenir compte du nouveau périmètre du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi. Elle regroupe différentes activités d'appui à la définition et à la mise en œuvre de la politique économique, financière et de la politique de l'emploi.

La mission représente **844,1 millions d'euros de crédits de paiement pour 2008 (+1,6 % par rapport à 2007**, sous réserve de certaines évolutions du périmètre non prises en compte).

Les crédits de personnel sont très largement prédominants, puisqu'ils représentent 70,9 % du total.

La mission regroupe deux programmes, *Statistiques et études économiques* et un nouveau programme *Politique économique et de l'emploi*.

Les crédits de paiement du programme *Statistiques et études économiques*, qui s'élèvent à 451,5 millions d'euros, progressent de 1,3 % par rapport à 2007.

Le nouveau programme *Politique économique et de l'emploi*, représente 392,6 millions d'euros en crédits de paiement. Il s'agit d'un programme composite, regroupant les moyens en personnel de trois directions d'état-major du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi.

*

* *

Votre Rapporteur spécial souhaite souligner, en lien avec les finalités du programme *Statistiques et études économiques*, les enjeux actuels de la politique statistique. En particulier, il est nécessaire de **renforcer la fiabilité et la transparence de la mesure du chômage**, qui a fait récemment l'objet de controverses et, au-delà, de parvenir à des indicateurs reflétant la diversité des situations vis-à-vis de l'emploi.

Il convient également de poursuivre les travaux visant à obtenir **une mesure de l'inflation plus conforme à ce que ressent le public**, de façon à compléter l'indice des prix à la consommation.

Par ailleurs, **afin de conforter l'indépendance de fait de l'INSEE, il serait souhaitable d'inscrire ce principe dans le droit**, comme c'est le cas dans la plupart des États membres de l'Union européenne.

I.- L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES EN 2006 ET 2007

L'évolution du périmètre de la mission ne permet pas de comparaison d'ensemble avec le passé, après le transfert du programme 221 *Stratégie économique et financière et réforme de l'État*, désormais intitulé *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*, vers la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* et la création d'un programme 305 *Politique économique et de l'emploi*, traduisant la nouvelle répartition des compétences ministérielles. Le programme 220 *Statistiques et études économiques* est, pour sa part, maintenu dans la mission.

Les principaux enseignements de l'exécution peuvent être tirés programme par programme.

A.- L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES EN 2006 : LE RODAGE DE LA GESTION EN « MODE LOLF »

En application de la LOLF, et pour la première fois le 31 mai 2007, le rapport annuel de performances (RAP) sur la mission *Stratégie économique et pilotage des finances publiques* a été présenté en annexe au projet de loi de règlement pour 2006. Ce rapport constitue une véritable « reddition de comptes » sur l'année 2006. Il présente la consommation des crédits, des dépenses fiscales et des emplois, les résultats en matière de stratégie de performance et la nouvelle comptabilité en termes d'analyse des coûts et de charges réelles.

Ce rapport annuel de performances est donc le dernier élément constitutif de la présentation du budget de l'année 2006 en mode LOLF, qui avait commencé avec l'examen du projet annuel de performances à l'automne 2005. Il représente une avancée majeure dans l'information du Parlement sur l'exécution du budget. Mais comme il s'agit de la première édition de cette nouvelle procédure, avec un changement profond de méthode, sa mise en œuvre s'affinera au cours des ans. Les mutations administratives profondes qu'elle implique nécessiteront plusieurs années pour produire leurs effets. En particulier l'enregistrement des dépenses selon la nouvelle nomenclature a revêtu un niveau de fiabilité qui pourra s'améliorer. De même la déclinaison de la stratégie de performance s'affinera au cours des exercices successifs. La présentation de la comptabilité générale en termes de charges constatées n'est qu'un objectif à terme qui suppose une appropriation progressive des outils par les services.

1.- Le programme *Statistiques et études économiques*

Le bilan stratégique du responsable de programme, M. Jean-Michel Charpin, Directeur général de l'INSEE, expose très clairement l'objet du programme (« *fourniture aux acteurs institutionnels, économiques, ainsi qu'au grand public d'informations pertinentes, fiables, cohérentes et fraîches* ») et les

orientations de son action : insertion dans le cadre des instituts statistiques européens, réponse aux évolutions de la demande d'information économique et sociale, relations de partenariat avec les entreprises, amélioration de l'efficacité interne et maintien de l'attractivité de la formation dispensée par les écoles du programme. Ce bilan présente, en peu de mots, un fort contenu stratégique, qui indique des orientations prioritaires claires et précises.

Il est complété par une présentation du programme, qui décrit de façon claire et synthétique les ressources (subventions complétées par certaines ressources propres), la cartographie des budgets opérationnels de programme (BOP), les catégories d'informations fournies, la décomposition en cinq actions et les acteurs du programme.

a) La consommation et la justification des crédits et des dépenses fiscales

La comparaison de la prévision et de l'exécution est fortement biaisée par les difficultés à opérer, en loi de finances initiale, la répartition des crédits entre actions. Ces problèmes d'imputation initiale semblent à l'origine d'une surestimation initiale des crédits des actions 2 et 3, et de la sous-estimation corrélative des actions de Formation et de Soutien.

L'action 1 (*Infrastructure statistique*) a consommé pour 161,8 millions d'euros en crédits de paiement (prévision de 161 millions d'euros) et pour 167,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (prévision de 163 millions d'euros). Le rapport de performances indique que les données budgétaires réparties entre fonctionnement et investissement sont entachées d'erreurs d'imputation et d'anomalies, liées au rodage du traitement comptable en « mode LOLF ». L'action couvre notamment les activités de recensement de population, comptabilité nationale, indice des prix, registre SIRENE et fichier électoral.

L'action 2 (*Statistiques sur les entreprises et synthèses économiques*) a consommé pour 70,1 millions d'euros en crédits de paiement (prévision de 84,6 millions d'euros) et pour 71,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (prévision de 86,1 millions d'euros).

L'action 3 (*Information démographique et sociale*) a consommé pour 50,4 millions d'euros en crédits de paiement (prévision de 102,9 millions d'euros) et pour 50,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (prévision de 103,4 millions d'euros). Le rapport de performances indique, là encore, que l'état de l'exécution 2006 répartie entre fonctionnement et investissement résulte manifestement d'erreurs d'imputations.

L'action 4 (*Formation*) a consommé pour 19,6 millions d'euros en crédits de paiement (prévision de 17,4 millions d'euros) et pour 20,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (prévision de 17,8 millions d'euros). Elle couvre les dépenses des écoles supérieures de statisticiens économistes. Les tableaux de

dépenses d'investissement sont entachés d'erreurs d'imputation. Un amendement parlementaire avait abondé de 30 000 euros les crédits d'intervention de l'action et, en gestion, le versement d'une subvention au bénéfice de l'Université de Paris I Sorbonne (Groupement des recherches en finances publiques – GERFIP) a été imputé sur l'action 5 (soutien).

L'action 5 (*Soutien*) a consommé pour 136,7 millions d'euros en crédits de paiement (prévision de 107,5 millions d'euros) et pour 153,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (prévision de 113,2 millions d'euros). Le rapport de performances explique que la surconsommation apparente ne traduit pas une augmentation mais une mauvaise imputation des dépenses. L'action regroupe les fonctions de direction, de gestion des moyens (immobilier, logistique, frais de déplacement, informatique...), de communication et de formation continue.

Plusieurs mouvements en gestion sont intervenus en 2006, notamment : report de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement et, en loi de finances rectificative, ouverture de 8,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et annulations de 12,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (titre 2) et 2,7 millions d'euros (hors titre 2). Malheureusement, ces mouvements de crédits ne sont pas justifiés dans le rapport de performances.

Les autorisations d'engagement réalisées en 2006 ont représenté un total de 472 millions d'euros après incorporation des 8,1 millions d'euros d'anciennes autorisations de programme converties en autorisations d'engagement au 1^{er} janvier 2006. 9,2 millions d'euros n'ont pas été affectés en 2006 et 19,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été reportés en 2007. Les crédits de paiement consommés ont représenté un total de 438,7 millions d'euros. Le solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2006 était de 33,3 millions d'euros ; les crédits de paiement reportés en 2007 s'élèvent à 21,1 millions d'euros.

Il est à souhaiter que le très grand nombre d'erreurs et d'anomalies constatées dans les données budgétaires transmises au Parlement ne se reproduise pas lors du prochain exercice. Il est également très souhaitable que la tendance à l'inflation des crédits de soutien, contraire à l'esprit de la LOLF, ne se poursuive pas.

b) Le respect des plafonds d'emplois

Le plafond d'emplois, qui avait été fixé pour le programme à 6 483 équivalents temps plein travaillé (ETPT), a été réalisé à hauteur de 6 343. L'écart s'explique par **l'anticipation de la baisse du plafond d'emplois pour l'année 2007**.

Les crédits de titre 2 (dépenses de personnel), qui étaient prévus pour 382,8 millions d'euros, ont été ouverts pour 370,5 millions d'euros et consommés pour 366,4 millions d'euros. Le rapport de performances indique que la fongibilité

asymétrique a été mise à profit au niveau local dans le cadre du dialogue de gestion ; certaines directions régionales ont pu bénéficier de crédits de fonctionnement supplémentaires pour tenir compte des efforts de gestion et des économies réalisées (près de 1 million d'euros sur l'ensemble du programme).

c) Pas d'opérateur du programme

Les crédits consommés inscrits dans le rapport de performances résultent d'une erreur d'imputation, le programme ne disposant pas d'opérateur.

d) Les résultats de la performance

L'objectif 1 (qui porte sur le respect des engagements européens en termes de délai de publication des statistiques) est mesuré par deux indicateurs. Le premier concerne le délai de fourniture des résultats macroéconomiques, qui est toujours inférieur aux prescriptions. Le second mesure le nombre de jours de retard pour la fourniture des résultats sectoriels et ceux prévus dans les engagements européens de la France : le nombre cumulé de jours de retard est de 4, à comparer à la prévision et à la cible de 0. En raison de l'accroissement du nombre de séries à transmettre à Eurostat, la cible a été portée à 10 jours dans le PAP 2007. Cet objectif a été dédoublé dans le projet de loi de finances pour 2007.

L'objectif 2 (*Précision des estimations de population par commune*) est mesuré par le pourcentage de communes ayant bénéficié d'une estimation de population de qualité. La réalisation, qui correspond à la prévision, est de 60 %, pour une cible en 2008 de 100 %.

L'objectif 3 (*Rapidité de l'immatriculation des entreprises au répertoire SIRENE*) est mesuré par le taux de rotation des stocks de création d'entreprises. La réalisation de 0,11 est inférieure à la prévision (0,15) et très proche de la cible 2008.

L'objectif 4 (*Pertinence des études sectorielles sur l'industrie française*) est mesuré par un indicateur relatif aux études à réaliser dans quatre domaines prioritaires. La réalisation étant proche de 100 %, l'indicateur a été abandonné.

L'objectif 5 (*Alléger la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques*) est mesuré par le pourcentage de variables transmises par internet. La réalisation de 47,4 % dépasse la prévision et la cible 2008 (45 %). Cette dernière est réévaluée à 50 % dans le PAP 2007.

L'objectif 6 (*Qualité des enquêtes auprès des ménages pour un coût maîtrisé*) est mesuré par le ratio entre le volume de l'information et le coût de collecte. La réalisation en 2006 est de 0,47, en baisse par rapport à la réalisation de 2005 (0,52) et à comparer à la réalisation de la « valeur de référence » fixée à 0,50.

L'objectif 7 (*Attractivité de la formation des écoles nationales de statistiques*) et son indicateur ont été abandonnés, faute de données disponibles.

2.– Le programme *Politique économique et de l'emploi*

En raison des modifications de l'architecture des missions et programmes dans le projet de loi de finances pour 2008, les résultats de l'exécution 2006 n'ont pas été fournis par le ministère de l'Économie lorsque le périmètre des programmes a évolué entre 2006 et 2008, ce qui est le cas du nouveau programme *Politique économique et de l'emploi*.

B.– APERÇU SUR L'EXÉCUTION EN 2007

1.– Le programme *Statistiques et études économiques*

Sur les 445,5 millions d'euros de crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale pour 2007, 293,3 millions d'euros ont été consommés au 31 août 2007, soit 65,8 %.

Le ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi n'a pas fourni d'informations complètes sur les mouvements ayant affecté les crédits votés.

2.– Le programme *Politique économique et de l'emploi*

Le ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi n'a fourni aucun élément sur l'exécution en 2007 des crédits correspondant au périmètre du programme.

II.- PRÉSENTATION DE LA MISSION EN 2008

La mission *Pilotage de l'économie française* est créée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, afin de tenir compte du nouveau périmètre du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi. **Elle regroupe différentes activités d'appui à la définition et à la mise en œuvre de la politique économique, financière et de la politique de l'emploi.**

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS PAR PROGRAMME

(en euros)

Programme	Ministre intéressé	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	ETPT (*)
Statistiques et études économiques	Ministre de l'économie, des finances et de l'emploi	448 696 755	451 506 755	6 131
Politique économique et de l'emploi	Ministre de l'économie, des finances et de l'emploi	392 779 489	392 625 140	3 294
Totaux		841 476 244	844 131 895	9 425

(*) : Répartition indicative par programme du plafond ministériel d'emplois

Source : *Projet de loi de finances pour 2008.*

• La mission représente **844,1 millions d'euros de crédits de paiement** pour 2008 (**ce qui représenterait une progression de 1,6 % par rapport à 2007**, mais les crédits pour 2007 du titre 2 du programme *Politique économique et de l'emploi* n'ont pas été recalculés en fonction du nouveau périmètre). Le programme *Statistiques et études économiques* représente 451,5 millions d'euros de crédits de paiement (soit 53,5 % des crédits de paiement de la mission) et le nouveau programme *Politique économique et de l'emploi* 392,6 millions d'euros de crédits de paiement (46,5 % des crédits de la mission).

Comme pour toute mission d'état-major et d'études, les crédits de personnel sont très largement prédominants, puisqu'ils s'élèvent à 598,4 millions d'euros et représentent 70,9 % du total.

• **Les autorisations d'engagement s'élèvent à 841,4 millions d'euros** pour l'ensemble de la mission (**-2,1 % par rapport à 2007**), dont 448,7 millions d'euros pour le programme *Statistiques et études économiques* et 392,7 millions d'euros pour le programme *Politique économique et de l'emploi*.

• **Le plafond d'emplois de la mission est de 9 425 ETPT, soit une progression de 1,4 % par rapport à 2007, avec 132 emplois nets créés.** Là encore, ces données sont à relativiser du fait de l'évolution du périmètre qui n'est pas intégralement prise en compte. Une forte majorité des emplois concerne le programme *Statistiques et études économiques*, doté d'un plafond de 6 131 ETPT, tandis que le plafond du programme *Politique économique et de l'emploi* est fixé à 3 294 ETPT.

III.– LE PROGRAMME STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

A.– PRÉSENTATION GÉNÉRALE, MODERNISATION ET PRODUCTIVITÉ

Le programme *Statistiques et études économiques* a pour finalité « *la fourniture aux acteurs institutionnels, 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-Michel Charpin, Directeur général de l'INSEE (M. Jean-Philippe Cotis a été nommé Directeur général de l'INSEE, en remplacement de M. Charpin, le 17 octobre 2007).

À périmètre constant, **les crédits de paiement, qui s'élèvent à 451,5 millions d'euros, progressent de 1,3 % par rapport à 2007.**

Les autorisations d'engagement, qui représentent 448,7 millions d'euros, progressent de 0,5 % par rapport à 2007.

Le plafond d'emplois est de 6 131 ETPT, soit 111 emplois de moins qu'en 2007. Cette évolution traduit les engagements du **contrat pluriannuel de performance (2007-2009)**, signé le 27 février 2007 par le secrétaire général du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, le directeur du Budget et le directeur général de l'INSEE, qui prévoit une réduction des effectifs (ETPT) de 5,4 % sur trois ans.

Les dépenses de personnel, qui s'élèvent à 377,9 millions d'euros, représentent 83,7 % des crédits du programme. Elles connaissent une progression de 1,9 % par rapport à 2007. Certaines de ces dépenses, par exemple la rémunération des enquêteurs, sont indépendantes du plafond d'emplois.

B.– LES ACTIONS DU PROGRAMME

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

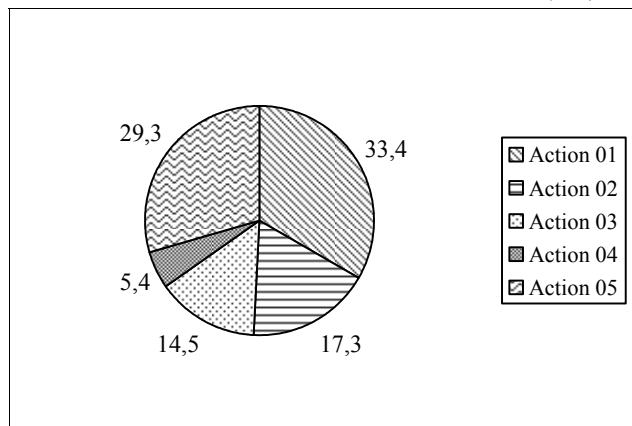
(en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01– Infrastructure statistique	150 622 270	151 042 270
02– Information sur les entreprises et synthèses économiques	78 237 317	78 057 317
03– Information démographique et sociale	65 465 453	65 515 453
04– Formation	24 594 675	24 594 675
05– Soutien	129 777 040	132 297 040
Totaux	448 696 755	451 506 755

Source : *Projet de loi de finances pour 2008.*

RÉPARTITION PAR ACTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS POUR 2008

(en %)



Source : *Projet de loi de finances pour 2008.*

Le programme comprend cinq actions, inchangées par rapport au projet de loi de finances pour 2007.

L'action 1 (*Infrastructure statistique*) regroupe les activités de type régalién ou normatif, comme la comptabilité nationale, la réalisation de l'indice des prix à la consommation, le recensement de la population, la tenue des répertoires de personnes et la gestion du répertoire des entreprises SIRENE.

Avec 151 millions d'euros de crédits de paiement, il s'agit de l'action la plus importante du programme. Elle inclut la dotation de recensement versée aux communes concernées (18,3 millions d'euros).

L'action 2 (*Information sur les entreprises et synthèses économiques*) regroupe les activités d'enquêtes statistiques et les études économiques, à destination des professionnels, du public et des instances internationales. Elle implique l'INSEE et le SESSI dans le secteur de l'industrie.

L'action 3 (*Information démographique et sociale*) concerne les activités de l'INSEE dans le domaine démographique hors recensement, les enquêtes sur l'emploi et les revenus, ainsi que les études sociales.

L'action 4 (*Formation*) correspond aux deux écoles nationales d'économie et statistique, l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) et l'École nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI).

Enfin, l'action 5 (*Soutien*) regroupe l'ensemble des activités contribuant aux autres actions du programme sans qu'il soit possible de les affecter spécifiquement à l'une ou l'autre d'entre elles.

C.– UNE STRATÉGIE CLAIRE ET UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE

La stratégie du programme est clairement présentée dans le projet annuel de performance (PAP) par son responsable, le Directeur général de l'INSEE. Il expose sa finalité, décrit les chantiers de modernisation à moyen terme (réforme des services d'administration des ressources en direction régionale, réingénierie dans le domaine de la production statistique et mise en œuvre d'un plan d'action qualité) et les orientations stratégiques, correspondant aux objectifs.

Au cours de l'année 2006, l'INSEE a conduit un travail collectif d'analyse sur les perspectives de développement à l'horizon 2010 et mis au point un **plan d'action à moyen terme (2006-2010) appuyé par un schéma directeur informatique** pour la même période. Le projet annuel de performances 2008 et le contrat pluriannuel de performance (2007-2009) s'inscrivent dans le cadre de ce projet dont ils mettent en œuvre les orientations.

Les six objectifs du programme se situent dans la continuité de ceux retenus pour le projet de loi de finances pour 2007. L'analyse de la performance est facilitée par la clarté de la présentation des objectifs et des indicateurs qui leur sont attachés.

OBJECTIF 1 : Respecter les engagements de la France par rapport à l'Europe en termes de délais de diffusion des résultats économiques

– INDICATEUR 1.1 : Signe de l'écart moyen entre les dates de diffusion des comptes nationaux trimestriels prévues dans les engagements européens et les dates effectives de diffusion

OBJECTIF 2 : Respecter les engagements de la France par rapport à l'Europe en termes de diffusion des indices économiques conjoncturels

– INDICATEUR 2.1 : Écart (retards cumulés en jours) entre les dates de diffusion des indices économiques conjoncturels et les dates prévues dans les engagements européens

OBJECTIF 3 : Publier chaque année, à partir de 2008, les populations légales de toutes les communes

– INDICATEUR 3.1 : Pourcentage de communes dont la population légale est publiée

OBJECTIF 4 : Améliorer la rapidité d'immatriculation des entreprises au répertoire SIRENE

– INDICATEUR 4.1 : Taux moyen de créations d'entreprises effectuées après le jour de réception (moyenne annuelle)

OBJECTIF 5 : Alléger la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques

– INDICATEUR 5.1 : Pourcentage de variables–entreprises transmises par les entreprises via Internet dans le cadre du suivi mensuel et annuel de la production et des entrées de commandes

OBJECTIF 6 : Maintenir le niveau de qualité des enquêtes auprès des ménages pour un coût maîtrisé

– INDICATEUR 6.1 : Variation du ratio : volume de l'information collectée / coût direct global des enquêtes auprès des ménages

L'indicateur attaché à l'objectif 1 (délais de fourniture des comptes nationaux trimestriels) a pour objet de montrer dans quelle mesure les engagements européens de la France sont respectés.

L'indicateur 2.1 mesure le retard entre les dates de diffusion des indices économiques conjoncturels et les dates prévues dans les engagements européens. En raison d'un renforcement des exigences d'Eurostat, les prévisions sont de 12 jours en 2007 et 10 jours en 2008, tandis que la cible pour 2010 est de 8 jours.

L'objectif 3 relatif au recensement de la population est modifié en 2008 pour prendre en compte la première publication de la population légale de toutes les communes selon la nouvelle méthodologie du recensement. En effet, jusqu'au projet de loi de finances pour 2007, l'objectif 3 concernait la publication d'estimations de population des communes de moins de 10 000 habitants. À partir de 2008, l'indicateur intégrera également les communes de plus de 10 000 habitants pour lesquelles le calcul de la population se fonde sur le cumul de plusieurs années de collecte (cinq au maximum) et la population légale de toutes les communes devra être publiée chaque année.

L'indicateur 3.1 (pourcentage de communes dont la population légale est publiée) connaît une forte progression puisque la réalisation en 2006 est de 60 % et que les prévisions en 2007 et 2008 sont respectivement de 80 % et de 100 %, ce qui atteindrait la cible.

La rédaction de l'indicateur 4.1 relatif à l'immatriculation des entreprises au répertoire SIRENE a été harmonisée avec celle retenue dans le cadre de la feuille de route ministérielle. Cette modification ne concerne pas la méthode de calcul de l'indicateur ni l'interprétation des résultats.

Cet indicateur porte sur le taux moyen de créations d'entreprises effectuées après le jour de réception (rapidité d'immatriculation au répertoire SIRENE). Les prévisions de 0,15 en 2007 et 2008, ainsi que la cible de 0,14, à comparer avec la réalisation de 0,11 en 2006, traduisent une certaine prudence, justifiée dans le PAP par le fait que les équipes concernées auront une charge supplémentaire d'activité du fait du changement de la nomenclature d'activité économique française.

L'indicateur 5.1 (pourcentage de données transmises par les entreprises via Internet) connaît une progression satisfaisante, qui traduit un allègement de la charge de réponse des entreprises. Il faut noter que la réalisation de 47,4 % en 2006 dépasse la prévision et la cible 2008 (45 %). Cette dernière a été réévaluée à 50 % dans le PAP 2007 et reste inchangée. La prévision pour 2007 est de 48 %.

La stabilité de l'indicateur 6.1, qui mesure le volume de l'information collectée par rapport au coût direct global des enquêtes auprès des ménages reflète l'efficacité des équipes en charge des enquêtes.

Globalement, l'évolution des indicateurs du programme est satisfaisante et traduit une bonne intégration de l'exigence de performance, à la faveur de la démarche d'élaboration du plan d'action à moyen terme et du contrat pluriannuel de performance.

D.– LES ENJEUX ACTUELS DE LA POLITIQUE STATISTIQUE

1.– Les difficultés de la mesure statistique du chômage et de l'inflation

Ces deux types de données statistiques ont fait l'objet de controverses ces derniers mois. Ce phénomène n'est pas nouveau, mais il a pris une ampleur particulière, illustrée par les termes de la lettre de mission adressée en juillet 2007 par le Président de la République à la ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi, qui demande que soit engagée *« une réflexion sur notre appareil statistique, notamment l'indice des prix et les chiffres du chômage, pour que les statistiques utilisées par le gouvernement pour définir sa politique présentent toutes les garanties et reflètent réellement la réalité vécue par les Français »*.

a) Les controverses sur les chiffres du chômage

Jusqu'à présent, **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 de catégorie 1, 2 et 3 hors activité réduite**, issues des données de l'ANPE.

Selon la définition du BIT, un chômeur est une personne ayant travaillé moins d'une heure au cours d'une semaine de référence, disponible dans un délai de deux semaines et ayant effectué des démarches actives de recherche d'emploi. Cette définition est très restrictive mais présente l'avantage de permettre des comparaisons internationales.

Les catégories 1, 2 et 3 de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE regroupent les personnes qui n'ont pas travaillé plus de 78 heures au cours du mois et qui sont à la recherche d'un contrat de travail, quel qu'il soit.

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. **Cette méthode suppose que le chômage au sens du BIT et le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1, 2 et 3 hors activité réduite évoluent de manière similaire.**

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 sur la réalité de la baisse du chômage depuis 2005, 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) ont été chargées, par lettre du Premier ministre en date du 19 juin 2007, d'évaluer les principaux outils de mesure du chômage utilisés en France et de faire toutes recommandations utiles pour en améliorer la fiabilité.

Le rapport issu de ces travaux, réalisé sous la direction de M. Bruno Durieux et de Mme Marie-Ange du Mesnil du Buisson, a été remis le 24 septembre dernier à Mme Christine Lagarde, Ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi.

Le rapport estime que la décision de l'INSEE de reporter le calage des chiffres du chômage était techniquement justifiée. Il analyse les forces et les faiblesses des deux outils de mesure du chômage utilisés en France. Les auteurs estiment que, si la variation du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en fin de mois donne en général une indication fiable des tendances du marché du travail, les évolutions du service public de l'emploi ont entraîné en 2005 et 2006 une surestimation de la baisse du chômage par les données de l'ANPE. Plusieurs changements, comme la mise en place des entretiens mensuels personnalisés, qui a entraîné mécaniquement des radiations, ont eu un impact statistique. Quant à l'enquête emploi, la mission estime qu'elle manque de fiabilité pour mesurer les évolutions conjoncturelles précises du taux de chômage en raison notamment de la taille réduite de l'échantillon qui limite la précision des résultats trimestriels.

Sur la base de ces constatations, **le rapport recommande d'abord qu'il soit renoncé à la publication d'estimations mensuelles de chômage au sens du BIT**, telles qu'elles sont calculées à l'heure actuelle à partir du calage sur les données de l'ANPE, et **de s'en tenir pour l'heure à une publication trimestrielle à partir des seules données de l'enquête emploi ; il préconise également l'augmentation de la taille de l'échantillon de l'enquête emploi** (actuellement de l'ordre de 75 000 personnes par trimestre, ce qui est deux fois plus faible que celui des autres grands pays européens) pour améliorer la fiabilité de ses résultats.

Le rapport recommande également **l'alignement des critères retenus sur ceux de l'autorité européenne Eurostat**. En effet, l'interprétation communautaire de la définition du chômage BIT est différente de l'interprétation française : par exemple l'inscription à l'ANPE était considérée jusqu'à présent comme une « démarche active de recherche d'emploi » par l'INSEE alors qu'elle ne l'est pas par Eurostat. D'autre part, Eurostat publie un taux de chômage BIT sur le champ élargi de la France métropolitaine et des départements d'outre-mer⁽¹⁾.

(1) Conformément à l'article 3 de la loi du 31 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, le Gouvernement doit remettre au Parlement avant la fin de l'année un rapport sur les modalités

Enfin le rapport recommande que soit engagée une réflexion pour simplifier et refondre la typologie des catégories de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE.

L'INSEE et la DARES ont décidé dès le 24 septembre de ne plus procéder au calage annuel des statistiques de demandeurs d'emploi sur l'enquête emploi et d'arrêter la publication de la série mensuelle de chômage au sens du BIT. Cette décision a été justifiée par les différents travaux menés depuis le début de l'année par l'INSEE ⁽¹⁾ et par la DARES ⁽²⁾, qui montrent que la méthode habituelle d'estimation mensuelle du chômage BIT n'est plus adaptée, compte tenu des fortes divergences d'évolution entre les deux sources d'information.

L'arrêt de la publication mensuelle de l'INSEE a pris effet à la fin du mois de septembre 2007. La DARES et l'ANPE continueront pour leur part à publier les statistiques mensuelles de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à l'ANPE. De son côté, Eurostat reste libre de publier des estimations mensuelles de chômage harmonisé au sens du BIT selon les méthodes qu'il jugera adaptées.

Par ailleurs, l'INSEE a annoncé qu'il se mettra rapidement en mesure de publier chaque trimestre les résultats de l'enquête emploi. Des indications sur la précision des résultats seront fournies. Afin de faciliter les comparaisons avec les indicateurs de chômage publiés par Eurostat, l'INSEE adoptera dans ces publications les mêmes critères qu'Eurostat pour le calcul du taux de chômage trimestriel. Une série de travaux méthodologiques sur l'enquête emploi sont en cours. Ils portent sur l'amélioration des méthodes de pondération et sur l'intégration des résultats de l'enquête auprès des non-répondants. Enfin, l'INSEE a annoncé qu'il étudiera d'ici la fin 2007 les possibilités d'améliorer la précision des résultats de l'enquête emploi, notamment en augmentant la taille de l'échantillon.

La restitution des conclusions de l'ensemble des travaux menés par l'INSEE depuis mars et la publication de la série révisée du taux de chômage trimestriel BIT tirée de l'enquête emploi jusqu'au premier semestre 2007 sont prévues pour la première quinzaine de novembre. Le régime de publication trimestrielle de l'enquête emploi se mettra ensuite en place à compter de la publication des données du troisième trimestre 2007. Enfin, les résultats du recensement de janvier 2007, qui inclut des questions sur l'emploi, apporteront un éclairage supplémentaire sur les divergences de 2006.

Au-delà de ces évolutions positives vers plus de transparence et de fiabilité, il convient de souligner, comme le fait le rapport de l'IGF et de l'IGAS, que : « *pour qui souhaite appréhender l'ensemble des facteurs qui interagissent sur le marché du travail, le concept BIT du chômage peut paraître réducteur. Il ne*

d'intégration des personnes privées d'emploi en outre-mer dans les statistiques nationales relatives aux chiffres du chômage.

(1) Note de conjoncture de juin.

(2) Premières synthèses n° 34.1 d'août 2007 et document d'étude n° 2007-128.

reflète pas la pluralité des situations qualifiées par les experts de « halo du chômage », qui sont difficiles à appréhender tant les frontières entre inactivité, chômage et activité sont imprécises et mouvantes.

Cette situation rend vaine l'ambition de mesurer « exactement » un niveau du chômage et justifie d'avoir recours à plusieurs indicateurs, aptes à satisfaire les approches tant économiques que sociales, ou tant conjoncturelles que structurelles ».

Dans cette perspective, un groupe de travail présidé par M. Jean-Baptiste de Foucauld au sein du Conseil national de l'information statistique (CNIS) a été chargé de proposer **de nouveaux indicateurs en matière d'emploi, de chômage, de sous-emploi et de précarité de l'emploi**. Ses conclusions sont attendues pour le printemps 2008.

b) Les difficultés pour obtenir une mesure de l'inflation conforme à ce que ressent le public

La mise en place de l'euro a été un révélateur du décalage entre l'inflation mesurée et l'inflation ressentie par le public, décalage dont l'INSEE a pu constater l'accroissement à partir de 2002 dans ses enquêtes de conjoncture auprès des ménages. Tous les pays concernés ont connu un même décrochement lors du passage à l'euro, comme le confirment des travaux récents de la Commission européenne. Cependant, le décalage persiste en France, contrairement à certains partenaires, tels l'Allemagne ou l'Italie, mais comme d'autres, la Grèce, la Belgique ou la Finlande.

L'indice des prix à la consommation est un indicateur global (toutes les formes de commerce et toutes les catégories de consommateurs) ; **il reflète une évolution moyenne mais ne permet pas à lui seul de bien appréhender chacune des réalités individuelles ou particulières.**

Plusieurs pistes de réflexion sont explorées afin d'améliorer ou compléter la production statistique permettant de suivre l'évolution du pouvoir d'achat des ménages et notamment sa composante « indice des prix ».

On peut d'abord citer le comportement des prix dans la grande distribution, majoritaire dans l'alimentaire et les autres biens de consommation courante. La création d'un indice des prix par forme de vente, permettant de suivre les prix des produits de grande consommation vendus par la grande distribution, a permis d'éclairer plus particulièrement une partie importante de la consommation vécue au quotidien par les ménages.

On a, de même, reproché à l'indice de n'être qu'une moyenne, qui recouvre des évolutions individuelles très disparates. Il est vrai que la hausse des prix subie par un ménage donné dépend de sa structure de consommation, elle-même liée en particulier au niveau de revenu, à la taille du ménage, à l'âge de ses membres, etc.

C'est ainsi que des « indices de prix catégoriels », selon les types de ménages, peuvent être calculés. L'INSEE a publié récemment de tels indices calculés sur la période 1996-2006 et utilisant 8 critères différents. Ce type d'indice montre, par exemple, une plus forte inflation (de l'ordre de 0,1 % par an) sur la période étudiée pour certaines catégories de la population : les ménages à faibles revenus ou les ménages ruraux.

L'un des points également débattus concerne le traitement du logement dans l'indice des prix. L'indice des prix à la consommation en France intègre les charges liées à l'occupation du logement (que le ménage soit propriétaire ou locataire). Il intègre également les loyers effectifs payés par les seuls locataires mais ne tient pas compte des dépenses d'achats immobiliers et autres dépenses spécifiques des propriétaires (environ 60 % des ménages français). Beaucoup de pays, à l'instar de la France, considèrent que ces dépenses relèvent de l'investissement des ménages et ne sont donc pas à inclure dans un indice portant sur la consommation, conformément aux règles internationales et aux règlements européens actuels portant sur l'indice.

Cependant, l'INSEE publie un indice intégrant les loyers fictifs, c'est-à-dire les loyers que les propriétaires verseraient s'ils étaient locataires. Cette technique est retenue par la comptabilité nationale pour l'élaboration des agrégats relatifs au pouvoir d'achat. Cet indice, au sein duquel les loyers, réels ou fictifs, pèsent 18,4 % du total, a augmenté de 1,7 % contre 1,5 % pour l'indice des prix officiel de décembre 2005 à décembre 2006 ; entre 2001 et 2005, l'écart entre ces deux indices était en moyenne de 0,1 % par an.

Dans le cadre européen, l'INSEE participe aux travaux expérimentaux consistant à construire un indice des prix d'acquisition des logements par les ménages qui pourrait être inclus dans un indice général. Cette méthode est actuellement peu utilisée, en raison de difficultés conceptuelles et techniques. Les publications de cet indice, au niveau européen ou national, ne sont pas envisagées avant 2008. Cet indice expérimental s'appuierait notamment sur les indices notaires-INSEE de prix des logements anciens, qui seraient complétés par les données du ministère du Logement sur les logements neufs.

L'INSEE a également entrepris de mieux faire connaître la méthodologie de l'indice des prix afin de dissiper certaines incompréhensions du grand public. Le site Internet de l'INSEE permet un accès aux indices catégoriels, et à un simulateur d'indice personnalisé.

La question de l'indice des prix est à distinguer de celle, plus large, de la mesure du pouvoir d'achat, qui devrait faire l'objet d'un débat lors du cycle de discussion avec les partenaires sociaux sur l'emploi et le pouvoir d'achat qui vient de s'ouvrir le 23 octobre.

2.– L'indépendance de l'INSEE

L'indépendance professionnelle constitue le premier principe du code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Ce texte, adopté à l'unanimité par le comité du programme statistique, puis promulgué dans une recommandation de la Commission européenne du 25 mai 2005, a été élaboré à la suite de la crise des statistiques grecques en 2004. Le gouvernement grec avait en effet reconnu avoir délibérément sous-évalué ses déficits publics entre 1997 et 2003, afin de respecter les critères pour l'entrée dans la zone euro.

Le code prévoit que l'indépendance de l'autorité statistique est inscrite dans le droit. Or la France est l'un des rares pays européens où ce n'est pas le cas. Le Royaume-Uni a, par exemple, adopté en juillet 2007 une loi sur l'indépendance des statisticiens, conformément à un engagement pris par l'actuel Premier ministre, M. Gordon Brown, en 2005.

L'INSEE a fait l'objet en janvier 2007 d'un rapport d'évaluation par les pairs sur la mise en œuvre du code de bonnes pratiques. Ce rapport indique que *« bien que l'indépendance de l'INSEE en matière de statistiques ne soit pas inscrite dans le droit, dans la pratique, l'indépendance professionnelle est un point fort de la culture de l'INSEE. Mais le fait que son indépendance soit parfois mise en doute dans les médias montre que certains ont le sentiment que ce n'est pas toujours le cas »*. **Il recommande que soit accordé à l'INSEE, dès que possible, une indépendance en matière de statistique inscrite dans le droit.**

M. Jean-Michel Charpin, alors Directeur général de l'INSEE, a indiqué lors de son audition par votre Rapporteur spécial qu'il avait proposé en 2005 au ministre de l'Économie et des finances un projet de décret sur le service statistique public posant le principe de son indépendance professionnelle mais qu'aucune suite n'avait été donnée.

Cette question doit être séparée de celle du statut de l'INSEE, qui est une direction générale du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi. La transformation de ce statut risquerait de perturber le système statistique public, et notamment la fonction de coordination des services statistiques ministériels remplie par l'INSEE.

Votre Rapporteur spécial estime que l'inscription de l'indépendance de l'INSEE dans le droit doit être une priorité. Il importe en effet de conforter l'indépendance de fait de la statistique publique, reposant sur les traditions et les pratiques démocratiques, par une réglementation modernisée.

IV.– LE PROGRAMME POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET DE L'EMPLOI

A.– UN PROGRAMME COMPOSITE RÉSULTANT DE LA NOUVELLE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES MINISTÉRIELLES

Le nouveau programme *Politique économique et de l'emploi* vise à assister l'exécutif dans la conception et la mise en œuvre des politiques économique, financière, d'emploi et de formation professionnelle.

Il regroupe l'action de trois directions du ministère de l'Économie, des finances 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. La DGTPE a regroupé les moyens de fonctionnement et d'intervention de l'administration centrale (notamment la rémunération des prestations réalisées par les Instituts d'émission pour le compte de l'État) précédemment inscrits sur le programme 221 *Stratégie économique et financière et réforme de l'État* et les moyens de fonctionnement du réseau des Missions économiques précédemment inscrits sur le programme 134 *Développement des entreprises*.

● **La Direction de la législation fiscale (DLF)**. Elle fournit une expertise en matière de droit fiscal, à travers l'évaluation du droit fiscal en vigueur et la 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.

● **La Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)** est chargée de proposer les orientations de la politique pour l'emploi et la formation professionnelle continue, et conduit et coordonne la mise en œuvre des dispositifs dans ce domaine. La DGEFP relevait précédemment du ministère de l'Emploi, des affaires sociales et de la cohésion.

Le regroupement de ces trois directions dans un même programme vise essentiellement les dépenses de personnel puisque les moyens de fonctionnement de chaque direction demeurent rattachés aux programmes dont elles relevaient antérieurement.

Le responsable du programme est M. Xavier Musca, Directeur général du Trésor et de la politique économique, et la coordination est assurée par le secrétariat général de la DGTPE.

B.– L'ÉVOLUTION DU BUDGET

Les crédits de paiement, qui s'élèvent à 392,6 millions d'euros, connaîtraient une progression de 1,9 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2007 mais les dépenses de personnel et le plafond d'emplois n'ont pas été recalculés pour tenir compte du nouveau périmètre du programme.

Les autorisations d'engagement, qui représentent 392,8 millions d'euros, seraient en recul de 5 % par rapport à 2007.

Les dépenses de personnel s'élèvent à 220,4 millions d'euros. Le plafond d'emplois est de 3 294 ETPT, soit 243 emplois de plus qu'en 2007. Cette augmentation s'explique principalement par des transferts d'emplois correspondant à la DGEFP, en provenance de la mission *Travail et emploi*.

Les emplois concernent essentiellement la DGTPE, avec 713 ETPT en administration centrale et 2 122 ETPT dans le réseau.

C.– DES ACTIONS TRÈS DIVERSES

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

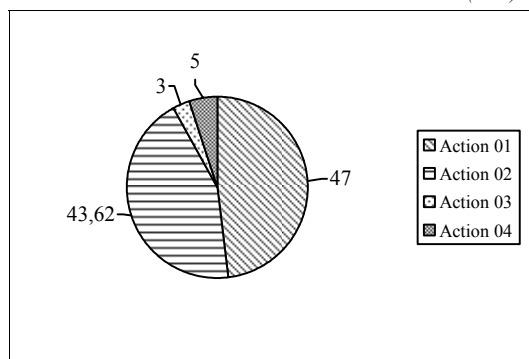
(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01– Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international, et européen (nouveau)	188,28	188,12
02– Développement international de l'économie française (nouveau)	171,33	171,33
03– Élaboration de la législation fiscale (nouveau)	13,08	13,08
04– Moyens des programmes <i>accès et retour à l'emploi et accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi</i> (nouveau)	20,08	20,08
Totaux	392,78	392,62

Source : *Projet de loi de finances pour 2008*.

RÉPARTITION PAR ACTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS POUR 2008

(en %)



Source : *Projet de loi de finances pour 2008.*

Le programme comprend quatre actions.

- L'action 1 (*Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen*) 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 (123,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit près du tiers des crédits du programme), 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*.

- L'action 2 (*Développement international de l'économie française*) 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

Un **contrat pluriannuel de performance du réseau international de la DGTPE** couvre la période 2006-2008. Plusieurs engagements sont mis en œuvre dans le cadre de ce contrat. Il s'agit en premier lieu d'une réduction des effectifs de l'ordre de 2 % par an et de leur redéploiement vers les zones à forte croissance économique. Le contrat prévoit également le maintien du budget de fonctionnement du réseau hors charges immobilières en euros courants en 2007 et 2008, ainsi qu'une maîtrise des charges immobilières à travers le financement d'achats par des ventes. Un regroupement et une rationalisation des implantations sont également mis en œuvre.

La mise en place de services administratifs et financiers unifiés (SAFU) fait suite aux décisions du Comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger (CIMEE). L'objectif est de rationaliser et de rassembler les moyens, afin de réaliser des économies de gestion. 58 États étaient concernés au 1^{er} janvier 2007, avec des situations très contrastées, puisque pour certains la mise en place des SAFU se limite à la signature d'une charte par l'ensemble des services. Un bilan de l'expérimentation pourrait intervenir à la fin de l'année.

L'action 3 (*Élaboration de la législation fiscale*) mise en œuvre par la 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.

L'action 4 (*Moyens de programmes Accès et retour à l'emploi et Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*) correspond aux moyens en personnel de la DGEFP.

Les deux premières actions, mises en œuvre par la DGTPE, concentrent 91,5 % des crédits de paiement du programme.

D.– LES FAIBLESSES DU VOLET STRATÉGIE ET PERFORMANCE

1.– Un faible contenu stratégique lié au caractère composite du programme

Le PAP contient une présentation stratégique du programme par son responsable, M. Xavier Musca, Directeur général du Trésor et de la politique économique. Celui-ci justifie le rattachement de la DGEFP à ce programme par la volonté de mettre en synergie les différents acteurs en matière de compétitivité des entreprises et de politique de l'emploi.

Le regroupement au sein du MINEFE de ces trois directions d'état-major, qui fournissent des éléments d'analyse économique, d'évaluation, de comparaison internationale, obéit à une logique politique.

Cependant, le regroupement des moyens au sein d'un même programme n'est pas susceptible d'entraîner à lui seul une synergie entre les équipes, qui ne pourra venir que d'une forte volonté politique. Il n'est pas évident non plus que ce regroupement permette de réaliser des gains d'efficacité, dans la mesure où les actions et les métiers concernés par le programme sont très divers.

Le caractère hétérogène du programme est accentué par le fait que de nombreuses dépenses fiscales sans lien direct avec ses finalités y sont rattachées (par exemple la réduction de droits pour les donations).

2.– Une mesure de la performance encore imparfaite

Le choix a été fait de conserver une partie des objectifs et indicateurs de l'ancien programme 221, afin d'assurer une certaine continuité. Certaines informations relatives aux objectifs contenues dans le RAP sur la mission *Stratégie économique et pilotage des finances publiques* présenté en annexe au projet de loi de règlement pour 2006 restent donc pertinentes.

Ce choix paraît justifié, afin de pouvoir mesurer la performance dans la durée. En revanche, **il serait souhaitable d'intégrer de nouveaux objectifs correspondant aux activités rattachées au programme, en particulier celles du réseau de la DGTPE à l'étranger et de la DGEFP.**

Le programme ne comporte que trois objectifs, assortis de cinq indicateurs.

OBJECTIF 1 : Assurer la qualité de l'analyse et des prévisions présentées dans le projet de loi de finances, dans le domaine des évolutions économiques et dans celui des recettes fiscales.

– Indicateur 1.1 : Fiabilité comparée, au vu des réalisations, des prévisions du Gouvernement présentées dans le RESF et de celles des instituts de conjoncture.

– Indicateur 1.2 : Fiabilité des prévisions de recettes fiscales.

OBJECTIF 2 : Contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d'application de la législation fiscale.

– Indicateur 2.1 : Délais de codification et de production des textes d'application.

OBJECTIF 3 : Assurer la transposition des directives européennes dans les délais.

– Indicateur 3.1 : Pourcentage de directives dont la date limite de transposition a été dépassée en cours d'année sans transposition.

– Indicateur 3.2 : Nombre de directives restant à transposer et dont la date de transposition est dépassée.

● L'objectif 1, *Assurer la qualité de l'analyse et des prévisions présentées dans le projet de loi de finances, dans le domaine des évolutions économiques et dans celui des recettes fiscales*, est mesuré par deux indicateurs.

L'indicateur 1.1 est relatif à l'écart entre les prévisions de croissance et d'inflation du Gouvernement et la réalisation. Une certaine dégradation de la performance est anticipée car l'écart de prévision de croissance passerait de 2 points en 2006 à 2-2,5 points en 2007 et l'écart de prévision d'inflation passerait de 1,6 point en 2006 à 1,7 point en 2007. Parallèlement, l'écart entre les prévisions des instituts de conjoncture et les réalisations serait de 2 points pour la croissance et de 1,7 point pour l'inflation.

Les prévisions 2007, qui n'étaient pas fournies dans le RAP 2006, le sont dans le PAP pour 2008. En revanche, aucune prévision pour 2008 n'est indiquée (le PAP renvoie au Rapport économique, social et financier) et aucune cible n'est fournie. Il est dans ces conditions difficile d'avoir une vision globale de la performance.

L'indicateur 1.2, relatif à la fiabilité des prévisions de recettes fiscales, connaît une nette dégradation en 2006 par rapport à 2005, l'écart de prévision entre la prévision de recettes fiscales et la réalisation passant de 0,6 à 10,2. Les prévisions pour 2007 et pour 2008 ne sont pas fournies et aucune cible n'est fixée, ce qui, là encore, ne permet pas d'apprécier la performance.

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2006, la Cour des comptes suggère à juste titre d'incorporer un **indicateur relatif à l'évaluation des dépenses fiscales pour l'ensemble du budget de l'État**, car leur poids est à la fois élevé (environ 60 milliards d'euros) et croissant.

• L'objectif 2, *Contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d'application de la législation fiscale*, est mesuré par le délai de codification des textes d'application. Si ce délai de codification a été tenu en 2006 (avant le 1^{er} avril 2006), le pourcentage de textes d'application publiés dans le délai de 6 mois après l'entrée en vigueur du texte n'est que de 33 % ; contre une prévision et une cible de 55 %. L'explication donnée dans le RAP est la charge de travail de l'administration fiscale, ainsi que la priorité donnée à la production des instructions fiscales. L'indicateur inclut désormais ces instructions fiscales. La prévision pour 2007 est de 65 % et la cible de 75 % reste inchangée par rapport au PLF 2007.

• L'objectif 3, *Assurer la transposition des directives européennes dans les délais*, est mesuré par le nombre de directives qui nécessitent des mesures de transposition par voie législative ou réglementaire. Le stock de directives non transposées a presque entièrement été résorbé. En 2006, seules les deux directives dites « Bâle 2 » (ratios prudentiels des banques) devaient être transposées avant le 31 décembre, et elles l'ont été au cours du 1^{er} semestre 2007 seulement. Les progrès dans la réalisation de cet objectif se poursuivent, puisqu'un épuisement du stock de directives en retard de transposition est prévu pour 2007 et 2008.

On peut s'interroger sur l'utilité de cet objectif au niveau de ce seul programme ; **il serait plus pertinent d'en assurer le suivi au niveau interministériel** (par exemple par le Secrétariat général aux affaires européennes) pour l'ensemble des directives.

Le système de suivi et de mesure de la performance de ce programme doit être amélioré. Un effort doit notamment être fait pour adapter les objectifs et les indicateurs au périmètre du programme et pour compléter l'information relative aux indicateurs.

V.– LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Comme dans le projet de loi de finances pour 2007, ce compte de concours financiers comprend trois programmes : *Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine*, *Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale* et *Relations avec l'Union des Comores*.

La France a conclu des accords avec les États membres de la zone franc regroupés au sein de ces trois sous-zones qui disposent chacune de leurs propres organes.

La coopération est fondée sur les quatre principes suivants :

– la garantie illimitée du Trésor français à la convertibilité en euros des monnaies émises par les instituts d'émission de la zone ;

– la fixité des taux de change entre les francs CFA et comorien d'une part, et l'euro d'autre part ;

– la libre transférabilité au sein de chaque sous-ensemble ;

– la centralisation des réserves de change des États membres par les trois banques centrales de la zone et l'obligation pour elles de déposer un pourcentage de leurs réserves auprès du Trésor français, en contrepartie de la garantie de convertibilité apportée par la France.

Aucun crédit n'est demandé pour 2008 car la garantie de convertibilité ne devrait pas avoir à jouer.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 24 octobre 2007 à 16 h 15, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Pilotage de l'économie française* et le compte spécial *Accords monétaires internationaux*.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. Henri Emmanuelli** est intervenu à propos de la controverse sur les statistiques de l'INSEE. En ce qui concerne l'inflation, certains laboratoires de recherche économique indiquent que la marge d'erreur pourrait atteindre 0,2 point. L'écart entre l'inflation mesurée et l'inflation ressentie par les consommateurs est-il dû à la composition du panier retenu par l'INSEE ?

Le Président Didier Migaud a indiqué qu'une mission d'information commune allait être mise en place par les commissions des Finances, des Affaires économiques et des Affaires culturelles et sociales. Elle devrait commencer ses travaux vers la mi-novembre pour remettre un rapport en janvier prochain.

M. Jérôme Chartier a salué le travail de votre Rapporteur spécial. Rappelant que les statistiques du chômage de l'INSEE et du Bureau international du travail (BIT) diffèrent, il a demandé dans quelle mesure les statistiques françaises respectaient une norme internationale. Il a ajouté que, quel que soit son mode de calcul, l'indice des prix de l'INSEE demeurerait artificiel.

M. Jean-Pierre Gorges s'est interrogé sur l'indépendance de l'INSEE. Il s'est par ailleurs étonné que l'on compare les taux de chômage de différents pays entre eux, alors qu'ils ont des démographies, des réglementations du travail, des obligations scolaires et des régimes de retraite différents, le taux d'activité étant le plus significatif.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a indiqué qu'il ne fallait pas s'attendre à ce que la mission commune propose un indice parfait, mais qu'elle pourra démontrer les incertitudes de ce genre d'exercice. Par exemple, le calcul de la régularisation de la dotation générale de fonctionnement (D.G.F.) des collectivités territoriales effectué en juillet 2007 se fondait sur l'indice des prix de 2006 et le taux de croissance de 2005, alors que l'estimation de ce dernier est passée de 1,2 % en mai 2007 à 1,7 % en juillet 2007. On accorde trop d'importance à ce genre d'indice.

Le Président Didier Migaud a souhaité que tous les groupes politiques soient représentés au sein de la mission d'information.

Votre Rapporteur spécial a rappelé que l'indice des prix avait été créé en 1914. Il s'appuie sur le relevé de 190 000 prix de biens et services par mois au sein d'un échantillon fixe. Il calcule donc l'évolution pure des prix à qualité constante et diffère en cela des indices sur le coût de la vie ou sur le « panier de la

ménagère ». Partout en Europe, l'inflation ressentie est supérieure à l'inflation mesurée. S'agissant du taux de chômage, en France on recense les personnes qui n'ont pas travaillé plus de 78 heures dans le mois, alors que le BIT recense les personnes qui ont travaillé moins d'une heure dans une semaine de référence.

L'INSEE est une direction générale du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi, qui centralise les données des instituts. Il faudrait créer une base légale à son indépendance.

M. Jérôme Chartier a rappelé que l'INSEE est le principal pourvoyeur de données statistiques de l'État, et qu'à ce titre, il faut que ce dernier puisse en disposer. L'externalisation ou l'autonomisation d'un tel service pourrait coûter cher ou compliquer la tâche de l'État.

Votre Rapporteur spécial a estimé que l'échantillon utilisé par l'INSEE pour le calcul du taux de chômage était trop restreint. L'INSEE travaille d'ailleurs à son élargissement. D'autre part, on peut se demander s'il n'y a pas trop de mathématiciens à l'INSEE. Les syndicats dénoncent le « turn over » trop rapide des cadres A.

La Commission a *adopté* les crédits de la mission *Pilotage de l'économie française* et du compte spécial *Accords monétaires internationaux*.

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

M. Jean-Michel Charpin, directeur général de l'INSEE

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

M. Erik Linquier, secrétaire général de la Direction du Trésor et de la politique économique

Mme Corinne Biton, adjointe au chef du bureau des affaires budgétaires et financières, DGTPE

M. Ludovic Bourlès, CGT-INSEE

Mme Sylvette Uzan-Chomat, SNU-ANPE

M. Jean-Pierre Guénanten, Mouvement national des chômeurs et précaires (MNCP)

M. Pierre Concialdi, Réseau d'alerte sur les inégalités (RAI)

Mme Marie-Ange du Mesnil du Buisson, Inspectrice générale des affaires sociales.