

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Examen, conjointement avec la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales et la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, du rapport d'information sur la mesure des grandes données économiques et sociales (M. Hervé MARITON, Rapporteur)

Mercredi

16 avril 2008

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 73

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Coprésidence
de M. Didier Migaud,
Président,
de
M. Pierre Méhaignerie
Président de la
commission des
Affaires culturelles,
familiales et sociales,
et
de M. Serge Poignant
Vice-Président de la
commission des
Affaires économiques, de
l'environnement et du territoire



La Commission a examiné, conjointement avec la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales et la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, le rapport de la mission d'information commune sur la mesure des grandes données économiques et sociales.

Le **Président Didier Migaud** a salué la présence des membres de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales et de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, et tout particulièrement celle de M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales et ancien Président de la commission des Finances, de l'économie générale et du plan.

Il a souligné que la mesure des grandes données économiques et sociales est actuellement en débat, qu'il s'agisse du chômage, du pouvoir d'achat ou de la prise en compte du développement durable dans la croissance. Les Français expriment une forte demande de statistiques pour éclairer le débat public. Ils manifestent aussi des doutes sur la fiabilité des chiffres publics. Comment restaurer la confiance de l'opinion ?

Il convenait que le Parlement se saisisse de ce sujet qui, par-delà des aspects techniques, soulève des questions de société. Sur la suggestion de M. Hervé Mariton, le bureau de la commission des Finances a estimé nécessaire la mise en place d'une mission d'information. Eu égard à la diversité des données économiques et sociales en cause, il a décidé de proposer que ce travail soit mené en commun avec la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, ainsi qu'avec la commission des Affaires économiques, de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

Ces deux Commissions ayant bien voulu ratifier cette démarche, un membre de la majorité et un membre de l'opposition issus de chacune des trois Commissions ont été désignés pour participer à la mission. Ils ont été rejoints par le Rapporteur spécial de la commission des Finances pour la mission *Pilotage de l'économie*, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, qui venait d'aborder le sujet dans son rapport spécial.

Cette mission est donc représentative de la diversité des sensibilités et des compétences de l'Assemblée nationale sur ces questions. Au cours de sa réunion constitutive du 28 novembre 2007, elle a désigné M. Pierre-Alain Muet comme Président et M. Hervé Mariton comme Rapporteur. Puis elle a réalisé une vingtaine d'auditions publiques, selon un programme varié et riche.

Ces travaux lui ont permis de recueillir un consensus très large des différentes parties intéressées et des parlementaires composant la mission, toutes sensibilités confondues. Son rapport, adopté hier, exprime ce consensus. Il comporte des propositions et un projet de proposition de loi.

M. Hervé Mariton, Rapporteur, a indiqué qu'il avait inscrit en exergue du rapport une citation d'Alfred Sauvy : « *Si l'utilisation rationnelle des statistiques à des fins pratiques n'est pas plus à l'honneur, c'est qu'elle est à la fois pénible par un bout et périlleuse par l'autre.* ». Cette phrase résume la problématique de notre travail.

Cette mission d'information est née du constat de l'importance du débat et de la contestation des chiffres dans l'opinion publique, et du décalage entre mesure et perception de certains indicateurs. Elle visait à éclairer le débat et renforcer la confiance de l'opinion dans

les statistiques publiques. Les travaux se sont déroulés entre décembre 2007 et mars 2008, avec de nombreuses auditions sous la présidence de M. Pierre Alain Muet, dans un excellent climat de travail.

Le calendrier des travaux de la mission est important, dans le contexte du prochain examen par le Parlement du projet de loi de modernisation de l'économie, en cours de préparation. La proposition de loi à laquelle la mission a abouti vise à améliorer les dispositions du projet de loi qui devraient concerner la gouvernance statistique.

Le rapport aborde quatre thèmes : l'inflation et le pouvoir d'achat, les chiffres du chômage, la mesure d'indicateurs de développement durable en complément du PIB, et la crédibilité de la statistique publique et l'amélioration de sa gouvernance.

S'agissant de l'inflation et du pouvoir d'achat, **M. Hervé Mariton, Rapporteur**, a souligné que l'indice des prix à la consommation – IPC – est un instrument fiable qui n'est pas contesté scientifiquement, mais que c'est un instrument de politique économique qui n'a pas pour objet de traduire des situations individuelles. S'il est certainement possible de l'améliorer techniquement, c'est davantage la création d'indicateurs complémentaires qui permettra de fournir des informations pour le débat sur l'évolution du pouvoir d'achat. En effet, on constate un décalage entre la mesure du pouvoir d'achat par l'INSEE – Institut National de la Statistique et des Études Économiques – et sa perception par les ménages, notamment du fait de la variété des situations individuelles.

La mission a été prudente sur la question des « dépenses contraintes » car cette notion prête à confusion. La dépense contrainte peut être la dépense pour laquelle les capacités d'arbitrage des ménages sont limitées, car elle est préengagée, par des abonnements le plus souvent. Or, les abonnements ne concernent pas forcément des dépenses vitales. Le lobbying intensif de certaine enseigne de grande distribution pour la prise en compte des dépenses contraintes est éclairé par le fait que les revenus disponibles pour la consommation dans ce type d'enseignes diminuent.

La mission d'information fait quatre propositions sur le thème de l'inflation et du pouvoir d'achat :

- publier systématiquement l'indicateur du pouvoir d'achat par unité de consommation en complément du pouvoir d'achat des ménages ;
- publier l'évolution du pouvoir d'achat par décile de niveau de vie ; l'INSEE doit, en liaison avec ses homologues européens, développer une véritable politique de recherche en matière de statistique pour mieux cerner les nouvelles réalités sociologiques ;
- l'INSEE doit intensifier ses efforts de pédagogie et de communication.

La deuxième partie du rapport est consacrée aux chiffres du chômage, avec pour ambition de mieux les mesurer et de mieux les diffuser. On se souvient des polémiques de l'an dernier sur ces statistiques et de la décision de l'INSEE de faire cesser la publication mensuelle des chiffres du chômage au sens du Bureau international du travail – BIT – et de reporter le calage annuel des données administratives et des résultats de l'enquête emploi en raison de leur trop grande divergence. La mission considère que le bon outil statistique est l'enquête emploi. Dans la mesure où les données administratives de l'ANPE sont mensuelles,

il est indispensable que l'enquête emploi de l'INSEE puisse aussi donner des chiffres mensuels, sans quoi le débat public continuera de porter sur les chiffres de l'ANPE.

Par ailleurs, la mission s'est penchée sur les travaux menés dans le cadre du Conseil national de l'information statistique – CNIS. Il faut compléter les statistiques en analysant les questions de « halo du chômage » et de sous-emploi. Il est regrettable que le débat porte plus souvent sur le taux de chômage que sur les données relatives à l'emploi. De même, s'agissant du pouvoir d'achat, il est surprenant de constater qu'en France, on discute de l'évolution des prix quand, dans les autres pays européens, le débat porte sur l'évolution des salaires.

La mission avance quatre propositions sur le chômage :

– faire de l'enquête emploi l'instrument de mesure de l'évolution conjoncturelle du chômage, en augmentant l'échantillon et en améliorant les méthodes de pondération. Il faut faire apparaître clairement qu'enquête emploi et sources administratives ne mesurent pas les mêmes phénomènes et engager l'indispensable réflexion au niveau européen sur les moyens d'améliorer les instruments du suivi conjoncturel du chômage ;

– publier mensuellement des indicateurs complémentaires du chômage au sens du Bureau international du travail – BIT : le halo du chômage et le sous-emploi ; améliorer la qualité et la diffusion des statistiques de l'emploi et envisager la publication d'un dossier commun annuel regroupant divers documents et indicateurs sur le chômage, l'emploi ainsi que les marges entre chômage, emploi et inactivité ;

– renforcer la statistique locale ; il faudra remettre au Parlement un rapport sur les voies d'amélioration des statistiques locales, améliorer la qualité des statistiques de l'emploi et du chômage dans les départements d'outre-mer et informer le Parlement sur l'intégration des personnes au chômage en outre-mer dans les statistiques nationales ;

– améliorer la publication des chiffres, en distinguant clairement les publications de l'INSEE qui fournissent l'évolution du taux de chômage, et celles de l'ANPE-DARES, qui permettent un suivi des politiques de l'emploi, et en annonçant en début d'année un calendrier de publication des statistiques de l'emploi et du chômage. Il faudra respecter les règles déontologiques en matière de communication des chiffres et informer le public de la communication anticipée des chiffres au Gouvernement, et, enfin, veiller à publier des documents clairs et pédagogiques.

Comme pour l'inflation et le pouvoir d'achat, l'ensemble de ces recommandations ne remet pas en cause la fiabilité des chiffres existants mais montre la nécessité de créer des indicateurs complémentaires.

La troisième partie du rapport traite de la prise en compte du développement durable dans la mesure de la croissance. Il y a un consensus politique et scientifique sur la nécessité d'aller au-delà de la mesure du seul PIB, bien que tout le monde reconnaisse la difficulté de mesurer le développement durable. Le PIB est un instrument de mesure précieux, qui permet les comparaisons internationales, et il n'est pas question de le remettre en cause. En revanche, il serait intéressant de le compléter par la mesure d'autres dimensions du développement, comme les dommages à l'environnement, le progrès social ou les inégalités.

La difficulté est à la fois scientifique, car ces notions sont difficiles à mesurer, et politique, car cette démarche peut traduire une prise de position idéologique. C'est pourquoi

la mission invite à poursuivre les travaux sur le sujet, en encourageant l'INSEE à prendre les devants. Les propositions sont les suivantes :

- développer la recherche sur les indicateurs de développement durable ;
- consacrer le rôle clé de l'INSEE dans la coordination des différents travaux menés au plan national sur le développement durable ;
- participer aux travaux européens et internationaux sur les indicateurs de développement durable ;
- mieux informer le public sur les indicateurs de développement durable.

Enfin, la mission s'est penchée sur la gouvernance des instituts de statistiques. La qualité scientifique de l'INSEE et des autres producteurs de statistiques que sont les services statistiques ministériels comme la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques – DARES – ne sont pas contestés. Néanmoins, dans le contexte européen, le système français fait figure d'exception, car l'indépendance du travail statistique, bien qu'observée dans les faits, n'est pas inscrite dans le droit. C'est le constat énoncé par l'ancien directeur général de l'INSEE M. Jean-Michel Charpin, lors de son audition, ainsi que par les personnels de l'INSEE et le Gouvernement.

Dans le cadre du code de bonnes pratiques de la statistique européenne, la mission s'est interrogée sur le statut de l'INSEE. Le rapport de la commission pour la libération de la croissance française présidée par M. Jacques Attali propose la transformation de l'INSEE en agence autonome, solution que la mission a écartée. L'INSEE doit rester une direction générale, au sein du ministère de l'Économie. Pour garantir son indépendance, le Rapporteur de la mission et son président ont discuté de l'éventualité de l'inamovibilité du mandat du directeur général. Cette solution a finalement été écartée, car peu compatible avec le statut juridique de direction d'administration centrale.

Lorsque la mission a commencé ses travaux, le Gouvernement considérait que la gouvernance des instituts statistiques était un sujet réglementaire et non législatif. L'avant-projet de loi de modernisation de l'économie comporte pourtant un article qui propose la création d'une haute autorité de la statistique. La mission a préféré ne pas suivre cette solution qui consiste à créer une structure supplémentaire à côté du CNIS. Cela dit, le Gouvernement n'est pas hostile à ce que nous essayions de trouver une solution consensuelle.

Dans une proposition de loi que les membres de la mission déposeront, l'article 1^{er} de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, est modifié pour définir la statistique publique et affirmer l'indépendance de ses travaux ; le CNIS est transformé en Conseil supérieur de la statistique dont le président n'est plus le ministre de l'Économie mais une personne indépendante, nommée par décret du président de la République, sur proposition des membres du Conseil supérieur. Il est assisté, au sein du CNIS, d'un comité scientifique composé de neuf membres, qui veillent au respect du principe d'indépendance professionnelle dans la production et la diffusion de statistiques publiques par l'ensemble des personnes publiques.

Le **Président Didier Migaud** a demandé comment serait composé le Conseil supérieur de la statistique.

M. Hervé Mariton, Rapporteur, a indiqué qu'il reprendrait la composition très large du CNIS, en renforçant la représentation des consommateurs.

M. Pierre-Alain Muet, Président de la mission d'information, a souligné qu'un consensus a émergé au sein de la mission au fil des auditions. Concernant le pouvoir d'achat, l'écart entre l'évolution constatée et l'évolution ressentie s'explique pour l'essentiel par le fort contraste qui existe entre les situations individuelles, contraste qui se trouve accentué par la faible progression du pouvoir d'achat. C'est pourquoi le rapport d'information propose de publier l'évolution du pouvoir d'achat par décile de niveau de vie. Concernant le chômage, il conviendrait de privilégier les mesures réalisées par le Bureau international du travail. L'enquête emploi actuellement réalisée par l'INSEE repose sur un échantillon trop faible et n'autorise pas la publication d'une statistique mensuelle. Or, il importe de ne pas se fonder sur la seule mesure administrative réalisée par l'Agence nationale pour l'emploi. Concernant la publication des statistiques, il est important d'établir et de respecter des règles précises. Concernant la mesure du produit intérieur brut, force est de constater que la France est en retard sur certains pays qui, depuis une quinzaine d'années, mènent une réflexion sur la question de l'élargissement de l'indicateur PIB, notamment à des données mesurant le développement durable et sur la mesure du bien-être. Il appartient à l'INSEE de développer une réflexion de cette nature comme l'a souligné le Président Barroso lors d'une conférence intitulée « Au-delà du PIB : *il est temps de développer d'autres outils que ceux qui ont été créés pour le monde des années 30* ». Concernant enfin la gouvernance de l'INSEE, la France fait encore une fois figure d'exception. En effet, l'autonomie de l'institut national de statistique n'est prévue par aucun texte. De fait, ainsi que la mission d'information a pu le constater au cours des auditions, l'indépendance de l'INSEE est reconnue par tous. Le sujet de la proposition de loi annexée au rapport entend consacrer juridiquement cette indépendance de fait. En outre, l'adoption de la proposition de loi permettrait au comité scientifique du Conseil supérieur de la statistique, composé de neuf « sages », d'être le garant de la fiabilité des travaux conduits par l'INSEE.

M. Hervé Mariton, Rapporteur, a relevé dans l'actualité deux données qui soulignent l'opportunité des travaux conduits par la mission d'information. La première concerne l'évolution du pouvoir d'achat. En 2007, le pouvoir d'achat a progressé de 3 % ; en 2008, il devrait progresser de 0,5 % seulement. Or, pour 2007, l'évolution ressentie par les ménages a été nettement plus faible. Que sera-t-elle donc en 2008, avec une évolution réelle très inférieure ? La seconde donnée concerne l'accroissement de l'inflation. Informés d'une progression des prix supérieure à 3 % en 2007, les ménages français se sont sans doute dit qu'ils n'avaient rien appris, ressentant depuis plus longtemps ce retour de l'inflation.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Affaires culturelles, a salué la qualité du rapport de la mission d'information. Il est important de pouvoir comparer les grandes données économiques et sociales au niveau européen. Comment établir de telles comparaisons, et avec quelle fiabilité ?

M. Hervé Mariton, Rapporteur, a indiqué que la mission d'information a commandé à ce sujet une étude comparative aux missions économiques de divers pays. Il en ressort que l'INSEE travaille en partenariat avec ses homologues de l'Union européenne, pratique qu'il conviendrait de renforcer. L'étude synthétisée par la direction générale du Trésor et de la politique économique – DGTPE – sera publiée en annexe au rapport.

M. Pierre-Alain Muet, Président de la mission d'information, a précisé que l'utilisation des données du BIT faciliterait le travail de comparaison. Il faut relever que les

indices de prix à la consommation sont construits de façon similaire dans de nombreux pays européens. En tout état de cause, la comparabilité des données est essentielle à la crédibilité des travaux statistiques.

M. Hervé Mariton, Rapporteur, a attiré l'attention de ses collègues sur un ensemble de courbes figurant dans le rapport et montrant la différence de perception de l'évolution de l'inflation au sein de l'Union européenne. En France, depuis 2002, l'inflation ressentie est supérieure à l'inflation réelle. Auparavant, à l'inverse, l'inflation réelle était parfois plus importante que l'inflation ressentie. Dans la plupart des pays européens, l'inflation ressentie a dépassé l'inflation réelle en 2002, en raison du passage à l'Euro. Mais depuis lors, les courbes se rapprochent, voire se croisent. La dispersion des situations individuelles, évoquée plus tôt comme cause principale de la distorsion entre inflation réelle et inflation perçue, existe pourtant également chez nos voisins européens. La singularité française s'explique peut-être par des causes politiques, tenant à la façon dont se déroule dans notre pays le débat sur le pouvoir d'achat.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Affaires culturelles, a rappelé que les travaux conduits par le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale ont montré qu'en France, l'essentiel des gains de productivité se traduit par un accroissement du salaire socialisé et non du salaire direct. Il est donc particulièrement important de mesurer l'effet sur le pouvoir d'achat des dépenses sociales, qui représentent 500 milliards d'euros et 24 prestations, versées tout au long de la vie.

M. Serge Poignant, vice-Président de la commission des Affaires économiques, a félicité les membres de la mission d'information pour la richesse de leur travail. Il est primordial d'assurer aux travaux statistiques la plus grande crédibilité, dans un souci de juste information du grand public. Il serait intéressant que les membres de la mission d'information travaillent avec M. Jean-Paul Charié, qui rapportera au nom de la commission des Affaires économiques le projet de loi de modernisation de l'économie. Ce texte, dont un important volet sera consacré à la consommation et à la concurrence, devrait en effet proposer notamment la création d'une haute autorité statistique.

M. Marc Bernier a souhaité insister sur la remarque formulée par le Président Pierre Méhaignerie. Il est en effet très important de prendre en compte l'évolution des différentes mesures sociales et leur impact sur le pouvoir d'achat, réel comme ressenti.

M. Hervé Mariton, Rapporteur, a précisé que ce sujet est traité dans le rapport de la mission d'information. Pour évaluer l'évolution de leur pouvoir d'achat, les ménages rapportent l'évolution de leur salaire à celle des prix. L'augmentation du volume des prestations sociales, qui a été plus importante que celle des seuls salaires, n'est sans doute pas prise en compte dans le calcul ainsi effectué.

M. Serge Poignant, vice-Président de la commission des Affaires économiques, s'est déclaré en accord avec les propos du Président qui a souligné la nécessité de développer la recherche concernant l'amélioration de la notion de PIB et la prise en compte de la notion de bien-être et de développement durable.

M. Hervé Mariton, Rapporteur, a indiqué que l'INSEE poursuivait des travaux en ce sens et que la loi sur la modernisation de l'économie, qui viendra prochainement en discussion, pourrait être l'occasion de déposer des amendements sur ce sujet.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Affaires culturelles, a souligné que des progrès considérables avaient été accomplis depuis quelques années quant à la prise en compte, dans le calcul du PIB, des dommages que l'activité économique cause à l'environnement. Le fait de retrancher ces dommages du calcul du PIB commence à être admis. Par ailleurs, grâce à la comptabilité nationale, l'INSEE mesure avec précision l'évolution des revenus et du pouvoir d'achat. Mais ces résultats ne sont connus qu'avec retard.

Le **Président Didier Migaud** a demandé si ce débat sur la pertinence des statistiques existait dans d'autres pays de l'Union européenne.

M. Hervé Mariton, Rapporteur, a répondu que ce débat existait, mais de manière inégale. En Grèce, les graves difficultés rencontrées dans la collecte des statistiques ont mis cette question sur la place publique. Au Royaume-Uni, le débat sur les chiffres du chômage a conduit à une modification de leur mode de calcul. Mais c'est en France que la question est soulevée avec le plus de vigueur et depuis le plus longtemps.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Affaires culturelles, a rappelé que la polémique sur le calcul de la hausse des prix et du chômage depuis les années 70 et 80 avait déjà conduit à plusieurs modifications de leur mode de mesure.

Le **Président Didier Migaud** a constaté l'unanimité des membres des trois commissions sur la pertinence du projet de proposition de loi contenu dans le rapport. Il a indiqué que ce texte pourrait être débattu à l'occasion de la discussion du projet de loi de modernisation de l'économie, prévue pour la deuxième quinzaine de mai.

La commission des Finances, conjointement avec la commission des Affaires culturelles et la commission des Affaires économiques, a alors *autorisé* la publication du rapport d'information sur la mesure des grandes données économiques et sociales.

