

N° 80

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IX

STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES

Par Mme Michelle DEMESSINE

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mme Sandrine Hurel, M. Charles Josselin, Mme Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

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

Sénat : 77 et 78 (annexe n° 31) (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	7
A. LE PROGRAMME « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ET RÉFORME DE L'ÉTAT »	7
1. <i>Des crédits en baisse</i>	7
2. <i>Une lisibilité qui pourrait encore être améliorée</i>	8
3. <i>Un positionnement du responsable de programme délicat</i>	9
4. <i>Des performances contrastées</i>	10
5. <i>D'importants chantiers de modernisation de l'Etat en cours</i>	11
a) <i>L'administration en ligne : la France dans le « Top cinq » européen</i>	11
b) <i>Les audits de modernisation : d'importants gains potentiels identifiés</i>	12
c) <i>Un effort à fournir pour améliorer les systèmes d'information financière de l'Etat</i>	12
B. LE PROGRAMME « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »	13
1. <i>Des crédits légèrement en baisse</i>	13
2. <i>Les objectifs et indicateurs</i>	14
II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS	15
A. UNE PERFORMANCE À AMÉLIORER : LA PRÉVISION DE CROISSANCE	15
B. UNE RÉFLEXION À ENGAGER : L'INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION	16
C. UNE DOTATION À RÉEXAMINER : LE RECENSEMENT DE LA POPULATION	18

Mesdames, Messieurs,

La mission budgétaire « Stratégie économique et pilotage des finances publiques », qui relève du ministère de l'économie et des finances, regroupe les crédits des directions d'état-major de Bercy chargées d'aider à définir la politique économique et financière de la France et ceux affectés à la modernisation de l'Etat et à la mise en œuvre des systèmes d'information financière.

Dotée d'environ 860 millions d'euros pour 2007, elle se caractérise par plusieurs nouveautés : la mise en place de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME), la poursuite de l'adaptation des systèmes d'information financière de l'État, l'élaboration d'un contrat pluriannuel de performance avec l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et le lancement des audits de modernisation.

En outre, cette mission est concernée, cette année, par deux débats dont les médias se sont récemment fait l'écho, relatifs aux instruments de pilotage et de mesure des politiques économiques et budgétaires. Il s'agit, d'une part, de la prévision de croissance économique, qui constitue l'un des indicateurs de performance du premier programme de la mission et, d'autre part, de l'indice des prix à la consommation élaboré par l'INSEE, dont les crédits sont regroupés dans le deuxième programme.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis, après avoir examiné les principales orientations du projet de budget pour 2007, consacrera une partie de son rapport à ces questions.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

La mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » est dotée d'environ 816,2 millions d'euros en autorisations d'engagement hors fonds de concours, soit une baisse de 24,8 % par rapport à 2006. Les crédits de paiement s'élèvent, hors fonds de concours, à 860,1 millions d'euros, soit une baisse de 0,2 %. Elle se compose de deux programmes.

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

Le premier programme de la mission, intitulé « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat », concerne la conception et la mise en œuvre des politiques économique et financière ainsi que le pilotage des actions de modernisation de l'Etat.

1. Des crédits en baisse

(en millions d'euros)

Actions du programme 221	Autorisations d'engagement 2007	Autorisations d'engagement 2006	Crédits de paiement 2007	Crédits de paiement 2006	Variation des crédits de paiement 2007/2006
Définition et mise en oeuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen	204,38	199,22	204,22	199,22	2,4 %
Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	25,61	28,65	25,79	28,65	-10 %
Elaboration de la législation fiscale	12,79	12,65	12,79	12,65	1 %
Modernisation de l'Etat	69,05	86,20	64,51	67,48	- 4,6 %
Systèmes d'information financière de l'Etat	57,60	297,54	106,83	117,54	- 10 %
Total	369,44	624,28	414,49	425,56	- 2,7 %

Source : *Projet de loi de finances pour 2007*

Les crédits passent, en autorisations d'engagement, de 624 à 369,4 millions d'euros, **soit une baisse de 40,8 %**. Cette diminution est due principalement à la très forte contraction des crédits de l'action « Systèmes d'information financière », qui sont réduits de 297,5 à 57,5 millions d'euros. D'après les explications fournies à votre rapporteur pour avis, le volume des crédits demandés pour 2006 était lié à la nécessité d'assurer l'adaptation des systèmes d'information à la LOLF, et n'a donc pas vocation à être reconduit en 2007.

On relèvera également que les autorisations d'engagement de l'action « Modernisation de l'Etat » **passent de 86 à 69 millions d'euros, soit une baisse de presque 20 %**. D'après les explications fournies à votre rapporteur pour avis, cette baisse s'explique notamment par le fait que certains projets ont été lancés au cours de l'année 2006 sur la base de marchés publics consommant des autorisations d'engagement pour l'année 2006. Ces marchés ne nécessiteront pas de nouveaux engagements mais devront être couverts par des crédits de paiement au cours de l'année 2007. C'est notamment le cas pour des projets concernant le développement de l'administration électronique, comme le portail personnalisé pour l'utilisateur « mon.service-public ».

S'agissant des crédits de paiement, ils connaissent une baisse de 2,7 %, de 425,5 à 414 millions d'euros. La baisse de 10 % des crédits de l'action « Politique des finances publiques » s'explique exclusivement, d'après les informations transmises, par des modifications de périmètre¹.

2. Une lisibilité qui pourrait encore être améliorée

Les dépenses de personnel représentent 31 % des autorisations d'engagement du programme, programme « support » des grandes directions de Bercy, notamment la direction du Budget, la direction de la législation fiscale et la direction générale du Trésor et de la politique économique. Or les personnels concernés sont extrêmement polyvalents et participent donc, en réalité, à de nombreux autres programmes répartis dans d'autres missions.

C'est pourquoi **la lecture des coûts au sein du programme s'avère relativement complexe**, et des efforts pourraient encore être effectués pour améliorer la lisibilité des documents budgétaires. La justification au premier euro pourrait ainsi être plus précise, notamment s'agissant des augmentations ou diminutions de crédits prévus.

¹ Il s'agit, d'une part, du transfert des CEGEFI (contrôleurs généraux économiques et financiers) du BOP de la direction du budget (programme 221) vers le BOP du CEGEFI (programme 218), à hauteur de 36 emplois et, d'autre part, du transfert de 9 emplois de l'INSEE vers le BOP de la direction du budget. A ces transferts s'ajoutent 14 créations d'emplois.

On relèvera que, d'ores et déjà, certaines améliorations dans la présentation du projet annuel de performances peuvent être notées, comme la création d'un nouvel objectif, relatif à l'amélioration de la qualité du volet performance du budget de l'Etat, avec un indicateur concernant la qualité des objectifs et des indicateurs des programmes.

3. Un positionnement du responsable de programme délicat

Le responsable du programme est le directeur de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat. Or **celui-ci n'a pas d'autorité hiérarchique sur les directeurs d'administration centrale dont il est pourtant sensé gérer les crédits.**

Le rapport remis par MM. Alain Lambert et Didier Migaud en octobre 2006 sur la mise en œuvre de la LOLF¹ souligne à ce sujet « *qu'il est indispensable d'installer sans équivoque le responsable de programme dans le nouveau paysage budgétaire issu de la LOLF afin d'en faire le véritable pilote des crédits, des emplois et de la performance.* » Le positionnement du responsable de programme est « *complexe et délicat lorsque le responsable du programme ne dispose pas d'une autorité hiérarchique sur l'ensemble des services qui contribuent au programme et pose notamment la question de ses relations avec les directions d'administration centrale de son ministère* ».

En réponse à votre rapporteur pour avis, il a été indiqué sur ce point que, compte tenu des spécificités de ce programme d'état-major multidirectionnel, le rôle du responsable se concentre sur des fonctions de facilitateur et de régulateur entre les directions composant le programme. La cohérence de la gestion du programme passe en outre par le développement progressif de méthodes et d'habitudes de travail communes, dans une logique transversale aux directions (définition des objectifs et indicateurs, règles de gestion des crédits, des emplois et de la masse salariale). **Les retours d'expérience sur la première année de vie de ce programme donneront des éléments pour évaluer la pertinence de son pilotage.**

¹ La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme, rapport au Gouvernement de MM. Alain Lambert et Didier Migaud, Octobre 2006.

4. Des performances contrastées

L'action n° 1 « Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France » comporte 50,9 millions d'euros de dépenses de personnel et 153,3 millions d'euros de dépenses d'intervention, dont l'essentiel (146,2 millions d'euros) concerne la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France et l'Institut d'émission des départements d'outre-mer pour le compte de l'Etat.

Ces missions concernent notamment le secrétariat des commissions de surendettement, la tenue des balances des paiements de la France, l'émission des monnaies métalliques, la tenue du compte du Trésor, etc. **Or aucun objectif ni aucun indicateur de performance n'est associé à ces crédits, qui représentent pourtant 39,5 % des autorisations d'engagement du programme.** Il a été répondu, sur ce point, à votre rapporteur pour avis, que dans la pratique, l'évaluation de la performance pouvait s'effectuer dans le cadre des relations entre l'Etat et la Banque de France, soit au sein de la commission Etat-Banque de France chargée d'analyser ces missions soit à travers le contrat de service public conclu entre l'Etat et la Banque de France.

S'agissant des performances du programme, certains indicateurs montrent des **progrès**. C'est le cas, par exemple, pour la transposition de directives européennes. En effet, le taux de directives communautaires non transposées à la date limite est passé à 40 % en 2005 et atteindrait, selon les prévisions, 25 % en 2006 et 14 % en 2007, avec une valeur cible de 0 % en 2008.

D'autres points pourraient encore être améliorés. Il en va ainsi de l'indicateur relatif à la clarté de la norme fiscale, qui concerne la date de mise à disposition sur Légifrance du code général des impôts applicable au 1^{er} janvier chaque année. Celle-ci est fixée au **1^{er} avril, comme en 2005, ce qui n'apparaît pas très satisfaisant, compte-tenu de l'importance de ce code pour de nombreux acteurs économiques, même si votre rapporteur pour avis ne méconnaît pas les contraintes liées aux délais inhérents au travail de codification.**

Une autre performance apparaît peu satisfaisante, puisque l'indicateur indique une régression : le pourcentage des personnels d'encadrement de l'Etat satisfaits de l'appui apporté par la nouvelle direction à la modernisation de l'Etat passerait selon les prévisions de 58 % en 2005 à 50 % en 2006. **En outre, l'objectif cible, en 2008, est de seulement 54 %, ce qui n'apparaît pas très ambitieux : cette valeur cible devrait, selon votre commission pour avis, être relevée.**

5. D'importants chantiers de modernisation de l'Etat en cours

Votre rapporteur pour avis rappelle tout d'abord qu'elle estime, à titre personnel, pour les raisons qu'elle avait fait valoir lors du précédent budget, que le rattachement de la réforme de l'Etat au ministère du budget présente le risque d'enfermer la réforme de l'Etat dans des considérations purement budgétaires, ce qui ne lui paraît pas opportun.

Votre commission pour avis se félicite quant à elle du lancement de plusieurs projets ambitieux de modernisation de l'Etat, sous l'impulsion de la nouvelle direction générale de la modernisation de l'Etat.

a) L'administration en ligne : la France dans le « Top cinq » européen

Votre rapporteur pour avis, qui avait consacré, l'an dernier, une partie de son rapport au développement de l'administration en ligne, constate que **le programme « Adele », relatif à l'amélioration de l'administration en ligne avance conformément au calendrier prévu.**

La France apparaît même particulièrement bien placée de ce point de vue, comme l'indique le 6^{ème} rapport annuel sur les services publics en ligne en Europe, publié en juin 2006 par la Commission européenne. Celui-ci, qui mesure le nombre et le niveau de développement des services publics disponibles en ligne, **a ainsi situé la France dans le « Top 5 » européen en matière d'administration électronique :**

– 65 % des services proposés peuvent être effectués intégralement en ligne, soit un résultat de 17 points au dessus de la moyenne européenne ;

– l'indicateur de sophistication, qui mesure le niveau de développement des services en ligne et leur degré d'interactivité avec l'utilisateur, est l'un des meilleurs d'Europe, à 85 %, soit 10 points au dessus de la moyenne européenne ;

– 74 % des personnes interrogées considèrent l'administration électronique comme un moyen facile à utiliser pour accéder aux services publics ;

– plus d'un Français sur deux (53 %) a déjà utilisé Internet pour effectuer une démarche administrative.

b) Les audits de modernisation : d'importants gains potentiels identifiés

En outre, **la réforme de l'Etat est marquée par une nouvelle démarche interministérielle, les audits de modernisation**. Ainsi, 104 audits ont été réalisés, portant sur 101,5 milliards de dépenses, en quatre vagues :

– les 17 audits de la 1^{ère} vague (octobre 2005) portaient sur 1 milliard d'euros et 15.000 agents ;

– les 20 audits de la 2^{ème} vague (janvier 2006) portaient sur 17,5 milliards d'euros et 144.000 agents ;

– les 20 audits de la 3^{ème} vague (avril 2006) portaient sur 30 milliards d'euros et 330.000 agents ;

– les 18 audits ministériels et les 14 audits de la gestion de la paye et du personnel de la 4^{ème} vague (juin 2006) concernent 38 milliards d'euros et 150.000 agents.

Une 5^{ème} vague de 23 audits, portant sur un périmètre de dépenses de 22 milliards d'euros, concernant plus de 60.000 équivalents temps plein, a été lancée, le 17 octobre 2006.

Les audits déjà réalisés auraient ainsi permis d'identifier 3 milliards d'euros de gains potentiels sur trois ans, ce dont votre commission pour avis se félicite.

c) Un effort à fournir pour améliorer les systèmes d'information financière de l'Etat

Enfin, un important chantier d'adaptation des systèmes d'information financière de l'Etat est en cours, sous l'impulsion de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE). En 2004, l'Agence a lancé le projet Palier 2006, qui devait permettre le passage à la LOLF et, au premier semestre 2005, le projet Chorus qui doit remplacer l'ensemble des applications actuelles à partir de 2008-2009.

Le rapport Migaud/Lambert précité relève à ce sujet que le projet interministériel Palier 2006 a été réalisé dans les délais impartis, et que la réussite de cette transition constitue une « *expérience irremplaçable* » pour la mise en place du système Chorus. Toutefois, **il constate ensuite que « les systèmes d'information constituent depuis le 1^{er} janvier un « point noir » pour un grand nombre des interlocuteurs qu'elle a rencontrés. Les services gestionnaires nous ont ainsi fait part quasi unanimement de la lourdeur et de la complexité d'utilisation des systèmes, de l'impossibilité d'obtenir des restitutions adaptées à leurs besoins, des contraintes techniques posées à la mise en oeuvre de certaines des souplesses offertes par la LOLF, notamment la fongibilité asymétrique, etc. ».**

Le rapport indique, en conséquence, qu'une construction rapide et efficace de Chorus **doit être désormais l'objectif prioritaire, et souligne trois nécessités** : cet outil doit s'accompagner d'une refondation des processus financiers de l'État, il doit rester centré sur la dimension budgétaire, financière et comptable, et il doit associer les services déconcentrés. Il constate en effet à cet égard que les services déconcentrés expriment de fortes attentes vis-à-vis de Chorus, alors qu'ils n'ont jusqu'ici pas été associés aux travaux de conception, à l'exception des services du ministère des finances.

Cette **situation se reflète dans la faible performance mesurée par l'indicateur relatif à l'indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'AIFE**. D'après l'enquête réalisée auprès de ces derniers, 48 % des utilisateurs sont satisfaits, alors que l'AIFE avait prévu, pour 2006, 66 % de bénéficiaires satisfaits. On relèvera toutefois que cette enquête est très sujette à caution, du fait de l'extrême faiblesse du taux de réponses (7 %). **Sur ce point, il a été indiqué à votre rapporteur pour avis que l'AIFE avait pris des mesures pour que le taux de réponse à la prochaine enquête soit plus satisfaisant (amélioration du dispositif de sollicitation des utilisateurs, suivi du taux de participation et relance des ministères).**

B. LE PROGRAMME « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »

1. Des crédits légèrement en baisse

Le deuxième programme de la mission présente une cohérence plus grande que le précédent, puisqu'il concerne essentiellement les crédits de l'INSEE. Ces crédits, constitués à 83 % de dépenses de personnel, s'élèvent, pour 2007, à environ 446,7 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse de 3 %, cette réduction affectant surtout les crédits de personnel. En effet, le programme enregistre une réduction de 241 emplois, dont 122 emplois transférés à d'autres programmes.

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement 2007	Autorisations d'engagement 2006	Crédits de paiement 2007	Crédits de paiement 2006	Variation des crédits de paiement 2007/2006
Infrastructure statistique	156,6	153,3	156,4	151,1	3,5 %
Information sur les entreprises et synthèse économique	73,5	81	73,4	76,6	- 4,1 %
Information démographique et sociale	62,9	98,2	63	97,8	- 35,5 %
Formation	22,6	16,9	22,6	16,4	37 %
Soutien	131	111,1	130,3	107,4	- 21,3 %
Total	446,7	460,7	445,9	452,6	- 1,48 %

Source : *Projet de loi de finances pour 2007*

Les réductions d'emplois s'inscrivent dans le cadre de la politique de modernisation menée au sein du ministère de l'économie et des finances, qui se traduit par l'élaboration d'un contrat de performance pour la période 2007-2009. Celui-ci devrait porter notamment sur la rénovation des applications dans le domaine de la statistique des entreprises et la mutualisation des moyens entre établissements régionaux. Votre rapporteur pour avis ne peut que regretter, à titre personnel, les suppressions d'emplois qui affectent l'INSEE, et rappeler que les syndicats dénoncent fortement l'élaboration en cours de ce contrat de performance.

L'action la plus importante de ce programme, « Infrastructure statistique », est dotée d'environ 156,6 millions d'euros et regroupe 35,1 % des crédits. Elle comporte les crédits de personnel affectés au recensement, à la comptabilité nationale et au calcul de l'indice des prix à la consommation et concerne également la dotation forfaitaire de recensement versée chaque année aux collectivités territoriales, qui s'élève à 18 millions d'euros.

2. Les objectifs et indicateurs

On relèvera que le nombre d'objectifs du programme a été réduit de 7 à 6 et celui d'indicateurs de 8 à 6. Ont ainsi été supprimés :

- l'ancien objectif 4, « améliorer la pertinence des études sectorielles sur l'industrie française », qui était difficile à mesurer, ainsi que son indicateur (part des études économiques sur l'industrie française consacrées à des problématiques prioritaires) ;

– l'ancien objectif 7, « maintenir l'attractivité de la formation dispensée par le Groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES) » et son indicateur associé.

En revanche, l'objectif 1, « respecter les engagements européens en termes de délais de publication des résultats macroéconomiques de la France et des indices sectoriels sur l'économie française » a été dédoublé (l'objectif 1 concerne les résultats économiques tandis que l'objectif 2 vise les résultats sectoriels conjoncturels).

Votre rapporteur pour avis déplore, à titre personnel, la suppression de l'objectif relatif à l'amélioration de la pertinence des études sectorielles, dans la mesure où elle estime que le problème des délocalisations, qui se pose avec de plus en plus d'acuité, ne fait pas l'objet d'une mobilisation suffisante de la part des services de l'Etat, et nécessiterait notamment que davantage d'études y soient consacrées. **Elle s'interroge en revanche sur l'opportunité du dédoublement de l'objectif n° 1, ces deux objectifs étant de même nature.**

II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS

A. UNE PERFORMANCE À AMÉLIORER : LA PRÉVISION DE CROISSANCE

Le programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat » comporte un objectif particulièrement important, qui concerne la qualité de l'analyse et des prévisions présentées dans le projet de loi de finances en ce qui concerne les évolutions économiques. A cet objectif est associé un indicateur relatif à la fiabilité comparée, au vu des réalisations, des prévisions du Gouvernement présentées dans le rapport économique social et financier (RESF) et de celles des instituts de sondage.

Or cet indicateur est marqué cette année par une performance médiocre, puisque le précédent RESF avait prévu une croissance de 2,5 % pour 2005, c'est-à-dire une prévision plus optimiste que les instituts de conjoncture, qui la fixait à 2,2 %. Or, la croissance n'a été que de 1,2 % en 2005, soit un écart de 1,3 point par rapport à ce scénario. Ce dernier reposait notamment sur l'hypothèse d'une prolongation de l'accélération de l'activité, et sur un « repli » progressif du prix du pétrole.

Cette situation menace de se répéter pour 2006. En effet, le RESF prévoit une croissance de 2-2,5 % alors que, d'après les derniers chiffres fournis par l'INSEE, le troisième trimestre 2006 devrait être marqué par une croissance nulle. De ce fait, d'après la plupart des prévisionnistes, il est peu probable que la croissance soit supérieure à 2 % en 2006.

Votre rapporteur pour avis ne peut que regretter cet écart. Comme l'a souligné la Cour des comptes dans un rapport récent¹ : la surestimation systématique de la croissance dans les prévisions est l'un des éléments qui expliquent la non réalisation des objectifs de réduction du déficit français et, a fortiori, du ratio d'endettement, lui-même calculé par rapport au PIB.

La Cour souligne ainsi « *qu'aucun des quatre programmes pluriannuels établis entre décembre 2001 et décembre 2004 n'a été exécuté conformément aux prévisions. Tous se sont traduits par des résultats très en retrait des ambitions affichées, en raison d'hypothèses économiques insuffisamment réalisées (...)* L'hypothèse centrale de croissance a été, sur l'ensemble de la période, de 2,5 % par an, soit un taux légèrement supérieur à la « croissance potentielle » de notre économie (estimée autour de 2,25 %). Les trois premiers plans retenaient même une variante haute à 3 %. Dans la plupart des programmes, l'idée d'un rattrapage du « retard de demande » a été invoquée pour justifier le choix d'un scénario central à 2,5 %. Or la croissance moyenne des années 2002-2005 n'a pas dépassé 1,4 % par an, soit un point de moins que l'objectif. »

Votre rapporteur pour avis estime donc qu'il conviendra d'être particulièrement attentif à l'évolution de cet indicateur à l'avenir.

B. UNE RÉFLEXION À ENGAGER : L'INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION

Depuis la création de l'euro, les statistiques fournies par l'INSEE concernant le pouvoir d'achat sont en décalage avec la perception qu'en ont les Français, comme l'a montré l'annonce au début du mois d'octobre, d'une hausse de 2,3 % du pouvoir d'achat en 2006. Cette estimation suscite des interrogations, dans la mesure où elle repose sur l'indice des prix à la consommation, dont la construction est contestée.

Tout d'abord, cet indice sous-estimerait le poids réel de certaines dépenses. Ainsi les **loyers** ne pèsent que **6 %** dans la composition de l'indice alors que les locataires, qui représentent 40 % de la population française, consacrent **près d'un quart** de leur budget à se loger. De même, les crédits immobiliers ne sont pas pris en compte par l'INSEE, alors qu'ils grèvent de plus en plus le budget des familles.

D'après l'indice sur le coût de la vie, créé par Michel-Edouard Leclerc en 2004, le pouvoir d'achat n'aurait augmenté que de 0,5 %, une fois soustraites les **charges contraintes**, c'est-à-dire le remboursement des crédits, les loyers, les assurances, les transports publics. Entre les deux, l'Institut de la

¹ Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques préliminaire au débat d'orientation budgétaire, juin 2006.

consommation a quant à lui estimé à 0,9 % la hausse du pouvoir d'achat en 2006.

En outre, d'après le Centre d'analyse stratégique¹, l'indice des prix à la consommation calculé par l'INSEE est un indice macroéconomique **qui, par définition, ne peut rendre compte de l'hétérogénéité des structures de consommation des ménages**. Or, note le centre, la part relative des différents postes de dépenses des ménages n'est pas la même suivant que le ménage considéré est, par exemple, une personne seule vivant à Paris ou une famille avec jeunes enfants vivant en zone rurale.

Le centre se livre en conséquence à une analyse qui confirme, in fine, l'hypothèse de la variation des évolutions de prix en fonction des catégories de ménages, du fait de la différence des structures de consommation entre celles-ci. Il conclut que **la seule surreprésentation des loyers, du tabac et des transports dans les dépenses de consommation des ménages identifiés comme davantage exposés à l'inflation explique une grande partie de la divergence observée entre indice des prix et indices de prix catégoriels**.

Toutefois, il relève également qu'on ne note pas d'accroissement notable des écarts d'inflation entre groupes sociodémographiques sur la période 2000-2005, contrairement à ce que pourrait laisser supposer le décrochage entre l'inflation mesurée et l'inflation perçue depuis 2002, et estime donc que **l'explication reste partielle**. Un certain nombre de voies complémentaires mériteraient en conséquence d'être explorées, comme les disparités face au coût du logement ou la différenciation plus pointue des prix pour des produits ou services d'une même catégorie. Par ailleurs, pourrait être effectuée une analyse de l'évolution du revenu disponible par catégorie de ménages, c'est-à-dire la part du revenu « libérée » de la composante non modulable de la dépense (loyers, alcools et tabacs, forfaits, abonnements), dont le périmètre tend à croître entre autres du fait de l'extension de certaines pratiques tarifaires.

Il convient de relever que l'INSEE a déjà commencé à présenter des analyses par catégorie de population, qui ont notamment montré qu'entre 1995 et 2005, **l'indice des prix a augmenté plus vite pour les 10 % de ménages les plus pauvres que pour les 10 % les plus riches**, l'une des explications tenant à l'évolution des prix du tabac, dont la consommation décroît au fur et à mesure que l'on s'élève dans l'échelle des revenus.

En conclusion, **votre rapporteur pour avis estime nécessaire que soit engagée une réflexion sur l'élaboration de nouveaux instruments de mesure, plus transparents et plus fiables**. Votre commission pour avis rappelle à cet égard que le Premier ministre a récemment confié au Conseil d'analyse économique une mission de réflexion sur l'indice des prix à la consommation. D'ores et déjà, le récent rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, intitulé « La France en transition

¹ Note externe n° 32, 30 octobre 2006, *Comment évolue le pouvoir d'achat en fonction de l'hétérogénéité des structures de consommation en France ?*

1993-2005 », chargé de préparer la conférence sur les revenus du 14 décembre prochain, a proposé d'évaluer le pouvoir d'achat à partir d'un indice combiné qui prendrait en compte en particulier les dépenses de logement, comme c'est le cas en Grande-Bretagne.

C. UNE DOTATION À RÉEXAMINER : LE RECENSEMENT DE LA POPULATION

Le projet de budget pour 2007 prévoit, au profit des collectivités territoriales, une dotation de recensement de 18,1 millions d'euros, calculée en fonction du nombre d'habitants et de logements dans la commune. Votre rapporteur pour avis rappelle à cet égard que la réforme du recensement engagée par la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité a entraîné trois innovations principales :

- une hausse de la fréquence du recensement pour les communes de moins de 10.000 habitants (5 ans au lieu de 9) ;
- des innovations méthodologiques importantes pour les grandes communes, qui entraînent des coûts d'adaptation ;
- et enfin, de nouvelles missions mises à la charge des communes, comme le recrutement des agents recenseurs.

L'innovation de la loi réside également dans la prise en charge de la préparation et la réalisation de la collecte des informations par les communes ou les EPCI, si les communes délèguent leur compétence. Ceci inclut la prise en charge du recrutement des agents recenseurs, la préparation de la collecte, l'encadrement direct et le suivi des agents recenseurs, la formation du coordonnateur communal, l'installation de locaux aménagés et équipés (afin d'assurer la confidentialité de l'opération) voire le détachement sur leur temps de travail d'un certain nombre d'agents communaux.

L'Association des maires de France souligne ainsi que « ***bien que le recensement rénové donne lieu à une dotation de l'Etat, de nombreuses communes de plus de 10.000 habitants ont fait part à l'AMF d'un surcoût certain de ce nouveau recensement.*** » De ce fait, et afin de mesurer le coût du recensement rénové, l'AMF a effectué une enquête auprès des communes de plus de 30.000 habitants (245 communes interrogées). Il en ressort que ce recensement a un coût indéniable pour les communes et que la dotation forfaitaire de l'Etat ne compenserait pas, dans de nombreux cas, les dépenses engagées par les communes.

Ainsi, en 2005, 60 % des communes interrogées (25 communes sur 42) prennent en charge elles-mêmes plus de la moitié des dépenses induites par le recensement rénové et 17 % d'entre elles entre la moitié et le tiers des dépenses.

Votre rapporteur pour avis relève que cette préoccupation est partagée, puisqu'à l'occasion de l'examen des crédits de la présente mission par la commission des finances, M. Jean-Claude Frécon, président de la commission nationale d'évaluation du recensement de la population, a précisé que la commission avait diligenté une mission de contrôle pour tenter de mettre en évidence le coût réel du recensement. Il a aussi souligné que la plupart des collectivités considérait que la subvention de l'Etat couvrait insuffisamment la dépense réelle induite par les opérations de recensement. Il conviendrait donc que la question de la réévaluation de cette dotation soit examinée par le comité des finances locales.

*

*

*

Réunie le mardi 15 novembre 2006 sous la présidence de **M. Gérard César, vice-président**, la commission des affaires économiques a, en dépit de la proposition d'avis d'abstention présentée par son rapporteur, **adopté les crédits de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques »**, les groupes socialiste et communiste s'abstenant.