

N° 150

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 décembre 2001

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour la planification (1) sur les *actes du colloque du 27 juin 2001 sur l'information économique en France,*

Par M. Joël BOURDIN,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : M. Joël Bourdin, *président* ; Mme Évelyne Didier, MM. Serge Lepeltier, Marcel Lesbros, Jean-Pierre Plancade, *vice-présidents* ; MM. Pierre André, Yvon Collin, *secrétaires* ; MM. Gérard Bailly, Joseph Kerguéris, Patrick Lassourd, Michel Pelchat, Daniel Percheron, Roger Rinchet, Gérard Roujas, Bruno Sido.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	4
INTRODUCTION	6
SYNTHÈSE DES ACTES DU COLLOQUE	9
I. DES MOYENS IMPORTANTS DONT L'ALLOCATION EST CENTRÉE SUR LA SPHÈRE GOUVERNEMENTALE	9
A. UN MONOPOLE DE L'EXÉCUTIF EN MATIÈRE STATISTIQUE ET DE COMPTABILISATION DES OPÉRATIONS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	10
B. UN PROCESSUS DE DIVERSIFICATION DE L'ANALYSE ÉCONOMIQUE QUI CONNAÎT DES LIMITES	11
II. UNE SITUATION PERFECTIBLE QUI APPELLE D'IMPORTANTES PROGRÈS	12
A. UN SYSTÈME BLOQUÉ	12
1. <i>Un sentiment de confiscation</i>	12
2. <i>Un système qui produit des biais, sources d'une déperdition de l'information à vocation décisionnelle</i>	13
a) Monopole « statistique » et information à vocation décisionnelle font mauvais ménage	14
b) Un système qui ne donne pas toujours une image fidèle de l'action des administrations publiques	15
B. DES PROGRÈS DOIVENT ÊTRE RECHERCHÉS	15
1. <i>Comment améliorer la qualité de la production d'informations économiques par le système public</i>	16
2. <i>Comment revivifier le débat public économique ?</i>	18
ANNEXE N° 1 : COLLOQUE DU 27 JUIN 2001, ORGANISÉ SOUS L'ÉGIDE DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DE LA DÉLÉGATION POUR LA PLANIFICATION : « L'INFORMATION ÉCONOMIQUE EN FRANCE EST-ELLE SATISFAISANTE ? »	23
TABLE RONDE N° 1 : COMMENT AMÉLIORER L'INFORMATION STATISTIQUE SUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ?	30
TABLE RONDE N° 2 : LE MODÈLE AMÉRICAIN D'INFORMATION ÉCONOMIQUE PEUT-IL ÊTRE TRANSPOSÉ EN FRANCE ?	68

ANNEXE N° 2 : PRODUCTEURS DE STATISTIQUES PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE DE LEUR SIGLE	107
ANNEXE N° 3 : MANDAT DU GROUPE « CLARTÉ ET ACCESSIBILITÉ DES INFORMATIONS ISSUES DU SYSTÈME STATISTIQUE PUBLIC ».....	114
ANNEXE N° 4 : SONDAGE ADRESSÉ PAR LE CNIS DANS LE CADRE DU MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA CLARTÉ ET L'ACCESSIBILITÉ DES DONNÉES ISSUES DU SYSTÈME STATISTIQUE PUBLIC	116

AVANT-PROPOS

Le 27 juin dernier, s'est tenu au Sénat, sous l'égide de sa commission des finances, dont le président **Alain LAMBERT** doit être remercié pour son implication, et de sa délégation pour la planification, un colloque dont l'objet était de répondre à la question suivante : **l'information économique en France est-elle satisfaisante ?**

Il s'agissait de se centrer sur l'information économique en tant qu'élément de la décision publique. Plusieurs données conféraient à ce colloque une particulière actualité. Le Parlement était en voie d'adopter un texte majeur¹ réécrivant l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 sur les lois de finances. Cette réforme allait dans le sens d'une profonde rénovation de notre système d'information sur les administrations publiques.

En outre, et la commission des finances et la délégation du Sénat pour la planification venaient de se pencher sur les problèmes du niveau et des performances de l'information économique sous deux angles complémentaires.

La commission des finances, dans un rapport d'information² réalisé avec la contribution de REXECODE, s'était interrogée sur la qualité de l'information statistique sur les administrations publiques.

La délégation du Sénat pour la planification avait, quant à elle, adopté un rapport³ sur les enseignements à tirer, pour la France, des conditions dans lesquelles l'information économique est organisée aux Etats-Unis.

Ce contexte particulièrement riche justifiait de confronter les points de vue des principaux acteurs et d'organiser un moment d'échanges des « retours d'expérience » de chacun.

A cet effet, deux tables rondes ont été organisées.

¹ Texte devenu depuis la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001.

² « L'évaluation des systèmes d'information statistique sur les administrations publiques » - Rapport n° 203, Joël BOURDIN – Commission des finances - 30 janvier 2001.

³ « De la démocratie budgétaire en Amérique ». Rapport n° 326, Joël BOURDIN – Délégation du Sénat pour la planification - 15 mai 2001.

La première, consacrée à la question des voies et moyens d'une amélioration de l'information sur les administrations publiques, a réuni, dans l'ordre des interventions, MM. **Michel DIDIER**, président de REXECODE, **Philippe AUBERGER**, député, **François DELAFOSSE**, président de la première chambre de la Cour des comptes, **Bernard ZIMMERN**, président de l'IFRAP, **Paul CHAMPSAUR**, directeur général de l'INSEE et **Jean BASSÈRES**, directeur général de la comptabilité publique.

La seconde table ronde a porté sur les enseignements à tirer du modèle américain d'information économique et sur la question de sa transposition en France.

Elle a réuni MM. **Jean PISANI-FERRY**, président-délégué du Conseil d'analyse économique, **Jean-Paul FITOUSSI**, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), **Philippe LEFOURNIER**, directeur général du Centre de prévision de l'Expansion, François **VILLEROY de GALHAU**, directeur général des Impôts, **Jean-Philippe COTIS**, directeur de la prévision et **Jean-Pierre PATAT**, directeur général des études et des relations internationales à la Banque de France.

Enfin, **M. Philippe MARINI**, rapporteur général de la commission des finances, a présenté une synthèse éclairante des débats.

Votre rapporteur tient à adresser ses sincères remerciements à l'ensemble des intervenants. Par leur présence et par la qualité de leurs contributions, ils ont témoigné de leur attention à un sujet d'intérêt général et ont contribué à esquisser les progrès importants qu'il nous reste, collectivement, à accomplir.

INTRODUCTION

La mission impartie au colloque, dont le présent rapport a pour objet de présenter les débats, était novatrice. En effet, depuis 1979 et la remise au Président de la République d'un rapport¹ sur ce thème, les conditions de l'information économique n'avaient plus fait l'objet de débats publics.

Est-ce à dire que les acteurs jugeaient ces conditions satisfaisantes ? Assurément pas ! Un malaise latent, s'exprimant sporadiquement, devait culminer lors de l'épisode popularisé sous le nom de « cagnotte » en 1999. Dans son rapport précité², notre délégation en avait rendu compte en ces termes :

« Dès 1995, la mission d'information commune de l'Assemblée nationale sur l'information du Parlement avait ainsi plus généralement souligné les difficultés résultant pour le Parlement de « son absence d'autonomie quant aux instruments lui permettant de se forger un jugement ».

Ces difficultés ont d'ailleurs été illustrées par les polémiques qui ont entouré en 1998 les débats relatifs à la réduction de la durée légale du travail. En effet, la commission d'enquête du Sénat sur les conséquences économiques, sociales et financières des « 35 heures » a alors estimé que le gouvernement présentait de manière « tronquée » les résultats des études qu'il avait alors demandées à la quasi-totalité des institutions disposant de modèles macro-économétriques.

*A une moindre échelle, la délégation du Sénat pour la planification, qui commande régulièrement depuis près de vingt ans à des organismes extérieurs au Sénat des études, des projections et des simulations réalisées à l'aide de modèle macro-économétriques, rencontre des **problèmes d'offre croissants**.*

En effet, la dynamique de coopération technique engagée au cours des années 1980 avec des administrations comme l'INSEE s'est progressivement interrompue à partir du milieu des années 1990, et l'offre d'expertise indépendante des administrations publiques demeure extrêmement limitée. »

¹ Rapport cosigné par MM. René LENOIR et Baudouin PROT « L'information économique et sociale dans les grands pays industrialisés ».

² Voir note n° 3 page 1.

Nous avons souligné que ce malaise dépassait largement le cadre du Parlement, remarquant que **l'Etat était lui-même confronté aux carences de ses propres systèmes d'information**.

Nous avons cité notamment les rapports particuliers de la Cour des Comptes sur la fonction publique de l'Etat qui avaient mis en évidence « *la faiblesse des moyens de pilotage global de l'emploi public, l'insuffisante connaissance de la situation réelle des effectifs, la fréquente transgression des règles juridiques fondamentales concernant les rémunérations, plus particulièrement les indemnités* », « *les documents budgétaires ne [donnant] pas au Parlement une information complète et exacte sur la situation réelle des emplois et des rémunérations* ».

Notre délégation avait naturellement exprimé sa préoccupation face aux conséquences du « *manque de contre-expertise économique indépendante* », en particulier en terme de « *défiance de l'opinion publique* ».

En réalité, malgré des avancées importantes, la toile de fond de l'information économique en France continuait d'inspirer une réelle insatisfaction.

Sans doute, fallait-il se féliciter des progrès accomplis en matière de prévisions économiques et pouvait-on nuancer le diagnostic établi par le rapport LENOIR-PROT en 1979, selon lequel la prévision économique était du ressort d'un « **oligopole administratif** » dirigé par des experts appartenant à une même « *famille intellectuelle* », « *personne, hors de l'Etat, n'ayant fait l'effort de bâtir un instrument de grande dimension* ».

Toutefois, nul renversement de diagnostic ne semblait pouvoir être posé.

En outre, depuis 1979, une prise de conscience progressive était intervenue, portant sur les lacunes du système d'information sur les administrations publiques. Elle devait déboucher sur la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, qui renforce considérablement les exigences d'information sur la sphère publique.

Le colloque tenu au Sénat le 27 juin dernier a été l'occasion d'affiner le diagnostic et d'envisager les solutions permettant de progresser.

Le présent rapport a pour objet de publier les interventions de chacun des participants. Votre rapporteur a jugé utile de faire précéder cette publication par les conclusions qu'il tire des débats.

Votre rapporteur ne conclut pas des riches interventions qui ont rythmé ce colloque qu'il faille fondamentalement réviser ce diagnostic. Les importants moyens dont bénéficie le système public d'information économique dans notre pays débouchent encore sur des résultats insuffisants.

Sur le plan des remèdes à appliquer, votre rapporteur se félicite que les débats aient permis de faire un pas supplémentaire vers la résolution des problèmes créés par cette situation.

Les perspectives d'amélioration ouvertes par des mesures purement institutionnelles ont été quelque peu nuancées au cours des débats. Ces tempéraments ne doivent cependant pas conduire à renoncer à toute initiative de cette nature.

C'est en revanche sans nuances qu'il faut s'engager vers une meilleure régulation du service public de l'information économique et vers le renforcement d'un pôle d'expertise indépendant auquel le Parlement pourrait, c'est la conviction de votre rapporteur, fournir un point d'ancrage efficace.

SYNTHÈSE DES ACTES DU COLLOQUE

Les interventions du colloque n'ont fait que confirmer que, si l'information économique mobilise, en France, des moyens importants, ces moyens sont essentiellement alloués à des institutions publiques relevant directement de l'exécutif. On peut, sans forcer le trait, évoquer un monopole pour les opérations de collecte et de formalisation statistiques, mais aussi pour les collectes et les traitements comptables correspondant aux administrations publiques. Quant à l'expertise économique, si elle s'est, heureusement, diffusée vers des pôles indépendants, cette diffusion reste néanmoins inégale et, par certains aspects, précaire.

Cet ensemble de caractéristiques débouche sur des résultats inégalement satisfaisants du point de vue de l'utilité collective. Il est donc essentiel d'améliorer le système.

A cette fin, des solutions institutionnelles sont envisageables. Votre rapporteur relève qu'aux yeux de nombreux intervenants, les plus radicales d'entre elles poseraient des problèmes sérieux pour des gains hypothétiques. Plus prometteuses, des démarches pragmatiques associées à un renforcement des obligations de service public des producteurs d'informations statistiques méritent, sans nul doute, d'être entreprises.

I. DES MOYENS IMPORTANTS DONT L'ALLOCATION EST CENTRÉE SUR LA SPHÈRE GOUVERNEMENTALE

Les moyens consacrés à l'information économique sont importants mais sont principalement affectés aux administrations de l'exécutif.

De cette donnée a témoigné, symboliquement, la profession des intervenants au colloque. Les responsables des administrations publiques de l'exécutif présents étaient largement majoritaires parmi les intervenants représentant les producteurs d'informations économiques brutes.

Si la capacité d'analyse économique - l'expertise économique - est, désormais, plus diversifiée, force est de constater certaines des limites auxquelles se heurte, en ce domaine, l'émergence d'un pôle solide et indépendant.

A. UN MONOPOLE DE L'EXÉCUTIF EN MATIÈRE STATISTIQUE ET DE COMPTABILISATION DES OPÉRATIONS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

On doit, s'agissant de la fonction de **production de l'information statistique**, évoquer un monopole de l'exécutif.

Ce monopole est reconnu par des dispositions législatives et réglementaires, dont le décret n° 84-628 du 17 juillet 1984 qui rappelle :

*« Les **services producteurs** sont l'INSEE et les services statistiques ministériels, les administrations, les organismes publics ou dans lesquels des personnes publiques détiennent la majorité, les organismes privés chargés d'un service public ou assurant, grâce à des subventions publiques ou par accord avec des services publics, la collecte ou l'exploitation de données économiques et sociales ».*

La liste des « producteurs » de statistiques, figurant en annexe, confirme la prééminence des organismes publics, les organismes privés qui souhaiteraient entreprendre une telle activité étant d'ailleurs soumis à l'appréciation du gouvernement par des procédures de visas et d'agrément dont dépend l'effectivité de leur éventuelle activité statistique¹.

Ce monopole statistique n'est pas, cependant, synonyme de centralisme. Si l'INSEE occupe une place éminente dans le paysage statistique français, le système est déconcentré², de nombreuses productions statistiques émanant des services *ad hoc* des ministères.

Ce constat d'un monopole est transposable aux productions comptables relatives aux administrations publiques. C'est vrai dans le domaine de la comptabilité publique où la direction générale de la comptabilité publique tient la comptabilité de l'Etat, des établissements publics nationaux ainsi que des collectivités et établissements publics locaux. Par contraste, la tenue des comptes de la sécurité sociale offre un panorama nettement plus diversifié. C'est vrai également dans le domaine de la comptabilité nationale, qui est renseignée au terme de processus purement internes à l'exécutif.

¹ Voir la loi n° 51-711 du 7 juin 1951.

² Déconcentré mais pas pour autant décentralisé.

B. UN PROCESSUS DE DIVERSIFICATION DE L'ANALYSE ÉCONOMIQUE QUI CONNAÎT DES LIMITES

La diffusion de l'expertise économique a fort heureusement beaucoup progressé depuis la rédaction du rapport LENOIR-PROT.

La capacité d'études économiques appliquées dans des enceintes indépendantes de l'exécutif a d'abord progressé en raison de l'attention portée à ce sujet par les assemblées parlementaires. Elle a débouché sur quelques réels progrès d'organisation et sur une prise de conscience des enjeux de toute nature attachés à l'émergence d'une capacité autonome d'analyse. Votre rapporteur souligne que ces enjeux apparaissent renforcés depuis l'adoption de la réforme de l'ordonnance organique relative aux lois de finances. Celle-ci bouleverse en effet les approches de la *contribution publique*, faisant passer au premier plan le critère de performance de l'action publique en lieu et place d'une perspective centrée sur ses moyens. Cette transition appelle à un net renforcement des capacités de contrôle et d'évaluation des gestions publiques par le Parlement, qu'il s'agisse d'évaluer la gestion des services ou les politiques publiques qu'ils mettent en œuvre.

Des instituts indépendants, tels l'OFCE ou REXECODE, ont, par ailleurs, vu le jour et acquis une réelle crédibilité, par la qualité de leurs travaux mais aussi par leur orientation tournée vers les débats publics portant sur les questions de politique économique. C'est cette dernière caractéristique qui confère à ces organismes toute leur utilité et les différencie des services économiques des entreprises ou des organisations syndicales.

Dans ce panorama désormais plus satisfaisant, quatre problèmes importants subsistent :

- ◆ les capacités d'études économiques du Parlement n'ont encore connu qu'un essor modeste ;
- ◆ la contribution des instances académiques de recherche économique (universités, laboratoires du CNRS...) au débat public et à la formation de la décision économique publique reste discrète ;
- ◆ les instituts indépendants manquent souvent de moyens et leur capacité à atteindre la taille critique est, pour eux, en permanence, un défi ;
- ◆ les instituts indépendants, tout comme les autres producteurs d'analyses économiques, sont dépendants de productions statistiques, qui demeurent souvent difficilement accessibles en termes de pratique ou de lisibilité.

II. UNE SITUATION PERFECTIBLE QUI APPELLE D'IMPORTANTES PROGRÈS

Votre rapporteur n'entend pas ici mettre en cause les compétences professionnelles des gestionnaires du monopole gouvernemental. Elles sont très largement reconnues et il a pu les éprouver en nombre d'occasions.

Mais, force est de reconnaître que les conditions de fonctionnement du système d'information économique débouchent sur une situation insatisfaisante sous les deux angles ici retenus : l'information statistique sur les administrations publiques, la diversification et le pluralisme de l'analyse économique.

Votre rapporteur souhaite donc que des progrès interviennent. Il se félicite que les débats, qui se sont tenus lors du colloque, aient permis, de ce point de vue, de mieux formaliser les possibles.

A. UN SYSTÈME BLOQUÉ

Le déséquilibre des moyens au profit des administrations de l'exécutif, combiné avec la situation hiérarchique des producteurs d'informations économiques – ils sont placés sous l'autorité de l'exécutif – débouchent sur le sentiment d'une confiscation de l'information économique et produit des biais, qui sont autant d'occasions d'une déperdition de l'information à vocation décisionnelle.

1. Un sentiment de confiscation

L'impression diffuse d'une confiscation de l'information économique est inéluctable dans le domaine statistique, dès lors que la définition des programmes statistiques des ministères échappe au débat public. L'offre se déploie sans que, le plus souvent, la demande sociale ne soit sollicitée et puisse réellement s'exprimer, faute de droit de saisine, en tant que telle.

En théorie, le Conseil national de l'information statistique (CNIS) devrait permettre ce dialogue entre producteurs et utilisateurs de données statistiques. Dans les faits, pour des raisons qui restent à déterminer avec précision, tel ne semble pas être le cas. Votre rapporteur n'en citera qu'une illustration.

Le CNIS a, le 16 mars 2000, décidé de créer en son sein un groupe de travail sur la *clarté et l'accessibilité des données issues du système statistique*

public. Incidemment, votre rapporteur observe que le mandat du groupe, présenté en annexe, recouvre nombre des questions abordées par le Sénat. Pour conduire sa réflexion, le CNIS a souhaité sonder les utilisateurs de statistiques.

Il aurait été logique que ce sondage soit directement adressé aux parlementaires concernés et aux commissions compétentes. Mais, à la connaissance de votre rapporteur, tel n'a pas été le cas. Votre rapporteur le regrette, d'autant que ce sondage, présenté en annexe afin que chacun de nos collègues puisse, à sa convenance, formaliser sa propre opinion sur le système statistique public, posait autant de bonnes questions.

Une considération importante doit être soulignée. Tandis qu'au plan national, offre et demande de production statistique peinent parfois à se rencontrer, la normalisation statistique européenne se développe et plusieurs règlements importants portant sur les obligations statistiques des Etats-membres et sur la formalisation des données de comptabilité nationale sont intervenus. Il conviendrait, à tout le moins, qu'un bilan de la réglementation européenne soit régulièrement dressé et diffusé auprès de tous les utilisateurs nationaux, dont le Parlement.

Votre rapporteur veut souligner, pour conclure ces observations, certaines «ouvertures» dont le colloque du 27 juin a été l'occasion. Il relève en particulier :

- ♦ La suggestion du directeur de la Prévision, M. Jean-Philippe COTIS, que lui soient adressées toutes observations formulées sur le contenu des travaux de prévision dont son administration a la charge afin de *faire évoluer ces produits* ;

- ♦ les réponses favorables données par le directeur général des impôts, M. François VILLEROY de GALHAU, à la réalisation de travaux de simulations fiscales demandés par la commission des finances de l'Assemblée nationale. A la connaissance de votre rapporteur, cette pratique connaît d'ailleurs actuellement des prolongements, l'administration fiscale étant en passe de transmettre à la commission des finances de l'Assemblée nationale un certain nombre de données fiscales propres à favoriser la réalisation, par ses propres moyens, de simulations de mesures fiscales.

2. Un système qui produit des biais, sources d'une déperdition de l'information à vocation décisionnelle

Les caractéristiques du système public d'information économique – sa monopolisation de fait par des organismes placés dans la sphère gouvernementale et, accessoirement, son animation par les ministères gestionnaires – est à la source, semble-t-il, d'une certaine difficulté à produire

des informations utiles à la décision et ne donnent pas toujours une image fidèle de l'activité des administrations publiques.

*a) Monopole « statistique » et information à vocation décisionnelle
font mauvais ménage*

Plusieurs illustrations de la relation négative entre un système monopolistique d'information économique et décision publique peuvent être citées.

Les travaux préparatoires à la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ont été l'occasion de dresser un bilan du **système d'information comptable** sur les administrations publiques. Il apparaît particulièrement peu favorable puisqu'aussi bien, en dépit de quelques progrès, la comptabilité publique n'a pas connu, au cours des années qui se sont écoulées depuis ce texte, les améliorations qui, seules, auraient permis à l'Etat de disposer d'une véritable comptabilité opérationnelle. Votre rapporteur remarque qu'il aura, finalement, fallu attendre l'intervention du législateur pour que soient posées les exigences d'une telle amélioration. **Il en conclut, à titre personnel, à la nécessité absolue d'une réglementation du monopole statistique de l'Etat par des enceintes extérieures au gouvernement.**

Quittant le domaine comptable pour celui des statistiques, votre rapporteur veut s'interroger sur les conséquences du modèle français d'organisation du système statistique public sur la pertinence des informations produites. Il est sans doute utile de disposer d'un réseau déconcentré en ce domaine. Mais, l'expérience montre que laisser l'initiative statistique aux ministères gestionnaires ne suffit pas. Tout d'abord, le degré de diffusion de l'effort statistique apparaît inégal selon les ministères. Ensuite, il semble que la fonction statistique n'y soit encore souvent qu'un sous-produit des opérations de gestion confiées à chacun d'eux. Votre rapporteur souscrit à l'observation du directeur général des impôts tendant à mettre en évidence le saut qualitatif et les exigences en moyens que suppose le passage d'une statistique de conséquence à une statistique élaborée. Il n'en est pas moins convaincu que la capacité de notre appareil statistique à produire des informations utiles à la décision imposera cette mise à niveau. Elle est en toute hypothèse nécessaire, compte tenu des obligations posées par la nouvelle loi organique sur les lois de finances en termes d'indicateurs de performances. **A ce propos, votre rapporteur, instruit par l'expérience, estime que le Parlement, et plus particulièrement ses commissions des finances, devrait être mis en mesure de participer effectivement à l'élaboration de ces indicateurs.**

b) Un système qui ne donne pas toujours une image fidèle de l'action des administrations publiques

Les retards dans l'organisation comptable de l'Etat n'ont pas seulement engendré les manques de données décisionnelles précédemment mentionnés. Elles ont aussi favorisé la diffusion d'images comptables trompeuses. Votre rapporteur remarque, à ce propos, que la seule existence d'un auditeur ou commissaire aux comptes ne suffit pas, dès lors que ses missions légalement définies restreignent son contrôle. Ainsi, si dans le domaine qui était le sien, le jugement des comptes des comptables publics, la Cour des Comptes a sans aucun doute exercé ses missions avec efficacité, ce domaine était trop strictement défini pour répondre à des exigences élevées de garantie de la sincérité des informations comptables produites par l'Etat. C'est d'ailleurs sur la base de ce constat que la mission de la Cour a été largement renouvelée par la loi organique du 1^{er} août 2001.

Votre rapporteur en tire une conclusion : la réglementation du monopole de la production d'information statistique de l'Etat passe sans nul doute par l'instauration, tout comme dans le domaine comptable, d'auditeurs externes mais, de plus, ceux-ci doivent être dotés des plus larges prérogatives et compétences, si l'on souhaite les mettre à même d'exercer un plein contrôle .

Dans le domaine statistique, des constats analogues peuvent être posés. Le suivi des performances est très incertain et, même, les moyens mis en œuvre sont mal identifiés. Il est, en particulier, un domaine où le contraste entre l'information juridique disponible et la réalité semble maximale, celui de la fonction publique. Cela a été souligné par plusieurs rapports récents de la Cour des Comptes et par de nombreux intervenants au colloque, MM. Michel DIDIER, François DELAFOSSE et Paul CHAMPSAUR.

Votre rapporteur souhaite, compte tenu de l'influence de l'emploi public sur la satisfaction collective, qu'une mise à niveau de l'information publique intervienne dans ce domaine. A cet égard, le bilan des travaux de l'Observatoire de l'emploi public devra être suivi avec attention.

B. DES PROGRÈS DOIVENT ÊTRE RECHERCHÉS

Comment progresser vers une information économique plus satisfaisante ?

Cette question globale peut se décliner en deux interrogations :

- ♦ comment améliorer la qualité de la production d'informations économiques par le système public sous monopole ?
- ♦ comment revivifier le débat public économique ?

1. Comment améliorer la qualité de la production d'informations économiques par le système public

A partir du constat largement partagé d'une relation étroite entre le niveau de qualité des informations économiques produites par le système public et son organisation sous forme de monopole placé dans la sphère gouvernementale, il pourrait être tentant de supprimer ce monopole. On pourrait ainsi songer à constituer en agences indépendantes les services à vocation statistique tel l'INSEE, voire la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP).

Sans récuser *a priori* cette solution, votre rapporteur est conscient des difficultés qu'elle comporte. S'il est indispensable de conférer davantage d'autonomie aux producteurs d'informations économiques, il convient de prendre en considération des données pratiques telles que les relations naturelles entre productions statistiques et actions administratives. **Une bonne insertion des services d'informations économiques dans les administrations paraît plutôt le gage d'une information de qualité, comme l'ont souligné Paul CHAMPSAUR, directeur général de l'INSEE, ou Jean BASSÈRES, directeur général de la comptabilité publique.**

Pour autant, le *statu quo* ne saurait être privilégié. Il convient assurément de progresser vers davantage d'autonomie des producteurs publics d'informations économiques. Il faut, dans ce cadre, progresser notamment vers plus de transparence et de partage de leurs productions.

Aux yeux de votre rapporteur, cet objectif requiert d'abord l'énoncé d'un ensemble de règles générales constitutives d'une sorte de « code de bonnes pratiques » ou, comme on voudra, de « charte des services publics d'information économique ». Les obligations de service public qu'ils devraient respecter doivent être précisées, qu'il s'agisse de la programmation, de l'explicitation ou de la livraison des données produites. En même temps, des garanties doivent être accordées à ces services en termes d'accès aux données produites par les entités gestionnaires mais aussi de protection contre les influences politiques. La réflexion à laquelle invitent ces recommandations suppose sans doute de concevoir un statut de l'information

économique, variable selon les enjeux propres à chaque catégorie d'informations. Une classification de ces données pourrait être développée.

En tout cas, l'énoncé d'un « code de bonnes pratiques » doit impliquer des acteurs extérieurs aux administrations elles-mêmes. L'expérience de la réforme de l'ordonnance organique est, là aussi, probante. Sans l'implication très forte du Parlement, les progrès que comporte la nouvelle loi organique dans le domaine de l'information comptable n'auraient été qu'hypothétiques. L'information statistique devra faire l'objet d'une « normalisation » entreprise de l'extérieur, en partenariat, c'est évident, avec les producteurs.

Votre rapporteur considère que la transparence et le partage des productions d'informations économiques devront être un élément fort de cette charte des services publics d'information économique. Pour assurer la transparence et le partage de l'information économique produite par le système public, il convient d'abord de veiller à ce que des règles adéquates soient établies dans le cadre du « code de bonnes pratiques » qu'il appelle de ses vœux. Elles devront concerner les informations économiques brutes mais aussi les procédés plus élaborés de production de ces informations.

On peut en citer un exemple particulièrement important, qui a trait à l'information sur les administrations publiques. Votre rapporteur est ainsi conduit à saluer l'effort de transparence réalisé par la direction de la Prévision en matière de prévisions fiscales et rappelé dans les termes suivants par M. Jean-Philippe COTIS, directeur de la Prévision :

« Cet effort de transparence, nous avons souhaité le prolonger depuis l'automne dernier en organisant une séance plus spécifiquement consacrée aux prévisions fiscales et aux méthodes qui les sous-tendent. C'est un domaine où l'expertise n'est pas très développée à l'extérieur du ministère. Il est donc important que les économistes extérieurs soient en mesure de mieux déchiffrer et, si nécessaire, de mieux critiquer nos prévisions. »

Il semble à votre rapporteur que cet effort devrait être prolongé par un partage organisé du savoir-faire de la direction de la Prévision, notamment en matière d'élucidation des tendances des finances publiques. Il existe d'ailleurs une convention entre le Sénat et le ministère des finances garantissant un tel partage. Malheureusement, sans qu'il ne l'ait formellement dénoncée, le ministère des finances s'en est affranchi en pratique. Il convient donc de reprendre cette question pour concevoir des solutions ne frustrant pas la communauté nationale de l'accès à un savoir-faire qui, comme l'a souvent rappelé notre collègue Bernard ANGELS, rapporteur spécial des crédits du ministère des finances, constitue un bien public par excellence.

Mais, au-delà de l'énoncé de règles, des mesures supplémentaires s'imposent pour que les administrations productrices d'informations économiques communiquent mieux avec leur environnement. Deux aspects devraient être développés.

Tout d'abord, il conviendrait qu'une **certification** des données produites par ces administrations soit organisée¹. Cette recommandation s'inspire directement de la solution sagement retenue dans le cadre de la réforme de l'ordonnance organique avec la mission de certification des comptes de l'Etat attribuée à la Cour des Comptes.

D'autre part, il importe de trouver les moyens d'une **rencontre plus satisfaisante entre l'offre et la demande d'informations économiques**. Le « code de bonnes pratiques » souhaité par votre rapporteur devra comporter des règles *ad hoc* ; mais il faut également revitaliser les instances où un tel dialogue peut se nouer. **Votre rapporteur considère qu'au moment où les parlementaires ont souhaité poser des exigences renforcées de pilotage des actions publiques par la performance, il faut instaurer une instance de haut niveau destinée à garantir l'accès démocratique aux données, et à leurs conditions de production, qui fonderont l'appréciation desdites performances.**

2. Comment revivifier le débat public économique ?

Votre rapporteur a été très marqué par la tonalité de plusieurs interventions d'où s'est dégagée l'idée d'une certaine faiblesse du débat économique en France.

Ainsi, M. Philippe LEFOURNIER a-t-il pu se demander si « *en conservant la spécificité française – ce monopole de l'INSEE -, on ne pourrait tout de même pas améliorer sa contribution au débat* », ajoutant : « *Il ne faudrait pas que l'on ait l'impression que l'INSEE ne travaille que pour le gouvernement, mais que ce soit aussi la maison de tout le monde, la maison du peuple.* »

Quant à lui, le directeur délégué du Conseil d'analyse économique, Jean PISANI-FERRY, après avoir estimé qu'on devrait « *avoir beaucoup d'admiration pour la qualité du débat économique américain* » et observé que beaucoup de progrès avaient été réalisés en France, a déploré que « *la culture économique reste peu présente dans le débat français* ».

¹ *Votre rapporteur saisit cette occasion pour saluer les efforts entrepris par la direction des relations économiques extérieures (DREE) pour bénéficier de la certification ISO 9001.*

De toute évidence, nous restons très éloignés du modèle américain et, sans ambitionner de le transposer littéralement, nous gagnerions à amplifier les efforts réalisés au cours des vingt dernières années pour en réunir les meilleurs aspects. Quels sont-ils ?

Le premier d'entre eux est, à l'évidence, le pluralisme de l'expertise économique ; le second, l'existence au Congrès, de services spécialisés d'analyse économique assurant au Parlement une forte capacité autonome d'expertise dans le domaine macroéconomique, sectoriel ou d'évaluation des politiques publiques.

S'agissant du premier volet, la France a sans doute beaucoup progressé. Mais votre rapporteur souhaite que les instituts indépendants, qui ont été l'une des incarnations majeures de ces progrès, soient confortés. A cet égard, il juge pertinentes les recommandations du président de REXECODE, Michel DIDIER, soulignant qu' *« un accès permanent des instituts d'étude et de recherche indépendants aux administrations financières devrait être organisé et officialisé, c'est-à-dire que les questions que les chercheurs, les instituts extérieurs à l'administration peuvent avoir à poser, tant sur la préparation du budget, sur le contenu du budget, sur son exécution, ces questions doivent être reconnues comme normales par les administrations publiques. Cela suppose, à mon sens, que cela soit organisé. Cela ne peut pas se faire uniquement par les relations bilatérales ou personnelles qui peuvent s'établir entre l'administration et telle ou telle personne extérieure. »*. Il souscrit également à sa suggestion selon laquelle *« des études d'intérêt général sur les administrations publiques devraient être initiées par l'administration elle-même. »*

De la même manière, il partage l'insistance du Président de l'OFCE, Jean-Paul FITOUSSI, pour que l'indépendance de son organisme soit respectée et il ne peut qu'être sensible aux problèmes de taille critique évoqués par lui.

Votre rapporteur estime qu'un grand nombre de difficultés rencontrées par les acteurs de l'information économique pourront être résolues dans le cadre de la « charte des services publics d'information économique » qu'il convient d'élaborer. Il milite, en outre, pour que soient garantis aux instituts indépendants des financements stables, organisés de telle sorte que leur indépendance n'en soit pas affectée.

En ce sens, il se félicite que le Sénat ait, depuis longtemps, montré son soutien à ces organismes et souhaite vivement que cette contribution soit maintenue, voire amplifiée.

Notre Haute Assemblée ne peut pas, en effet, être indifférente aux hommages qu'elle reçoit et votre rapporteur est ainsi fier de pouvoir citer ici ceux qui ont été décernés lors du colloque dont les débats sont ici rapportés. Il remercie notamment le Président de l'OFCE, Jean-Paul FITOUSSI, pour ses propos :

« Si je disais que substantiellement, je suis très heureux de me trouver en ce lieu, c'est que le Sénat a joué un rôle majeur dans la crédibilité de l'OFCE. Un rôle majeur parce qu'il lui a confié de nombreuses études. Je me souviens du modèle multinational de l'économie mondiale, que ce modèle est né ici, dans cette salle.

Cela montre bien que d'emblée, le Sénat a exprimé le besoin d'études indépendantes et en même temps a crédibilisé ces études indépendantes. C'est essentiel. Je ne saurais trop me féliciter ex post de cette politique qui consiste à privilégier sur toutes les autres études que l'OFCE peut réaliser, les études pour les assemblées parlementaires. »

Il remercie également, en tant que président de la délégation du Sénat pour la planification, Jean PISANI-FERRY, d'avoir rappelé la contribution de cette délégation en ces termes :

« De la part du Parlement, il y a eu, notamment dans le cadre de la délégation à la planification, une demande constante mais plutôt centrée aussi sur les aspects macro-économiques. Cela a contribué à nourrir des travaux et des progrès dans les instituts auxquels il a été fait appel. »

Votre rapporteur en conclut que le Parlement peut et doit être un point d'ancrage pour que progresse le débat public économique dans notre pays.

Ce faisant, le Parlement se rapprochera d'ailleurs naturellement des standards américains, qui comportent la constitution d'une forte expertise économique auprès du Congrès.

Le Président du Sénat, M. Christian PONCELET, a très opportunément souhaité accélérer la rénovation de l'institution sénatoriale. Elle devra sans nul doute comporter un volet sur la capacité d'expertise économique, au sens large¹, du Sénat. Le débat est donc ouvert.

¹ Sens qui inclut non seulement l'analyse macroéconomique mais encore toutes les autres branches de l'économie politique, en particulier la gestion publique.

Votre rapporteur veut, à ce stade, rappeler deux des caractéristiques importantes du système placé dans l'orbite du Congrès américain :

♦ La première est qu'avec le *General Accounting Office (GAO)*, qui est formellement une agence du Congrès, celui-ci dispose d'un «chien de garde» («*watchdog*» en américain) en matière d'audit et d'évaluation dont l'objectif est de satisfaire les besoins de son client. A cet égard, il apparaît que l'équivalent national du GAO, la Cour des comptes, ne peut pas offrir les mêmes services, dans les mêmes conditions. C'est, en tout cas, semble-t-il, tout le sens de la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001. Il semble que, dans notre ordre constitutionnel, la nature juridictionnelle de la Cour des comptes, et l'indépendance indispensable qui s'y attache, interdisent de lui conférer pleinement un rôle analogue à celui du GAO. Cette donnée doit être prise en considération.

♦ La seconde est que le Congrès, pour asseoir sa compétence, s'est doté d'organismes propres, concentrant d'importants moyens indépendants, spécialisés et au service de l'ensemble de l'institution parlementaire.

Votre rapporteur s'interroge sur la transposabilité de toutes ces caractéristiques à la situation française. Il souscrit aux nuances mises en évidence par Philippe MARINI, rapporteur général de notre commission des finances. Il est bien vrai que la nature du régime politique doit être prise en compte et qu'«*en régime présidentiel, les pouvoirs publics étant indépendants, en quelque sorte, les uns des autres, en tout cas le législatif étant indépendant de l'exécutif, il est normal et légitime que le législatif, pour aller au bout de ses missions, soit doté de l'arsenal le plus complet d'informations économiques sous sa maîtrise exclusive.*» Inversement, «*dans le système parlementaire, les choses sont évidemment plus complexes...*».

Ainsi, il serait probablement inutile, voire utopique, et en tout cas fort coûteux, de dupliquer les administrations gouvernementales auprès du Parlement, et de doter celui-ci en propre de moyens aussi considérables que ceux du Congrès.

Votre rapporteur ajoute que la perspective de services d'expertise communs à l'Assemblée nationale et au Sénat, sans être *a priori* récusable se heurterait sans doute aux caractéristiques du bicamérisme à la française.

En revanche, votre rapporteur considère que les autres traits de l'organisation du Congrès peuvent utilement servir de références. Il en va ainsi de l'existence de services spécialisés, indépendants (cette condition est déjà largement remplie compte tenu de l'obligation de neutralité politique imposée aux fonctionnaires parlementaires) et transversaux, c'est-à-dire capables de répondre aux demandes des différentes composantes d'une assemblée parlementaire.

Enfin, une augmentation des moyens d'études doit intervenir. Sur ce point, votre rapporteur considère que, si les moyens propres du Parlement doivent être renforcés, il faut également, pour reprendre la suggestion de notre collègue Philippe MARINI « *avoir de l'argent pour payer les experts et mettre à disposition gratuitement leurs travaux* ». En bref, pour reprendre une image propre au développement des entreprises, la croissance interne ne doit pas occulter l'importance des partenariats.

Votre délégation en est particulièrement consciente, elle qui, grâce à la compétence générale qui lui a donnée la loi et à la liberté que lui donne une activité qui n'est pas directement soumise aux contraintes de l'actualité législative, s'efforce de mobiliser les expertises extérieures au service du Sénat.

SÉNAT

ANNEXE N° 1

COLLOQUE DU 27 JUIN 2001

ORGANISÉ SOUS L'ÉGIDE

DE LA COMMISSION DES FINANCES

ET DE LA DÉLÉGATION POUR LA PLANIFICATION

**« L'INFORMATION ÉCONOMIQUE EN FRANCE EST-ELLE
SATISFAISANTE ? »**

Présidé par

M. Alain LAMBERT, Président de la Commission des Finances

M. Joël BOURDIN, Président de la Délégation pour la Planification

Animé par M. Philippe MABILLE, journaliste aux Echos

(La séance est ouverte à 9 heures 05.)

M. MABILLE.- Mesdames et Messieurs, je vous remercie d'être ici ce matin pour ce colloque sur l'information économique en France.

Nous avons réuni un parterre très « haut de gamme », où Bercy est évidemment très représenté. Il ne manque finalement que le directeur du Budget et le directeur du Trésor pour être au complet. Je ne m'interrogerai pas sur la raison de leur absence, je suis sûr qu'ils ont de bonnes motivations et que ce n'est pas pour des raisons de non-transparence de leur part !

Le sujet de la transparence -vous le savez tous- est un sujet qui a pris dans l'actualité budgétaire, politique, etc., une acuité particulière ces dernières années à l'occasion de la question des plus-values fiscales de 1999-2000, appelée l'affaire de la cagnotte. Au-delà de ces péripéties, ce qui est intéressant et ce que chacun des participants va probablement montrer ce matin, c'est qu'il y a un vrai questionnement sur la transparence de l'information économique dans ce pays, que les choses ont bougé ces dernières années et que l'on observe un mouvement qui est maintenant irréversible, dont l'une des pierres d'angle va être l'adoption de la réforme de l'ordonnance sur les lois de finances, demain au Sénat.

Je laisse au président Alain LAMBERT le soin de nous dire quelques mots d'ouverture des débats avant que l'on présente les intervenants.

M. LAMBERT.- Merci beaucoup. Avec Joël BOURDIN, je vous souhaite à tous la bienvenue à la Haute Assemblée. C'est un plaisir pour nous de vous accueillir ici.

Comme Philippe MABILLE le dit, ce colloque vient à point puisque résonne dans la maison une réforme qui vient d'être adoptée en seconde lecture à l'Assemblée nationale –je parle sous le contrôle de Philippe AUBERGER- qui viendra en séance publique devant le Sénat demain et qui pourrait connaître un aboutissement, ce qui serait un grand événement, à mes yeux, pour nos finances publiques.

Vous avez fait le choix ce matin de travailler sur cette question de l'information économique. Elle est d'une grande importance parce que la réforme que nous avons voulu engager, Assemblée nationale et Sénat, avec l'accord du Président de la République, du Premier ministre, du ministre de l'économie et des finances, précisément reposait sur l'idée que l'information économique et budgétaire qui est transmise au Parlement était très formelle mais trop incomplète pour permettre à la représentation nationale, au fond, d'apprécier, de contrôler la bonne utilisation des deniers publics. De surcroît, il nous apparaissait de plus en plus, au fil des années, que notre appareil public

ne disposait pas de l'instrument de pilotage dont tout grand appareil doit disposer.

Nous avons naturellement travaillé beaucoup sur les règles de la comptabilité budgétaire.

Ce diagnostic a été partagé par l'Assemblée, le Sénat sans *a priori* partisan, ce qui peut sembler rare en France, mais en même temps il est important de souligner que ce pays n'est jamais aussi grand que lorsque, faisant vivre ses idées les plus fortes au plan philosophique, il sait en même temps s'accorder pour trouver les instruments qui lui sont nécessaires pour réussir dans la compétition dans laquelle il est inscrit.

Je suis fier d'être représentant du peuple français, très modestement, avec bien d'autres présents dans cette salle, et d'avoir contribué comme les autres ici à ce que la maturité de la représentation nationale s'exprime dans cette réforme dont chacun reconnaissait qu'elle était urgente, mais qui avait connu tant d'échecs qu'on pouvait penser qu'il n'était plus utile de remettre l'ouvrage sur le métier.

C'est un immense encouragement à la réforme en général dans notre pays.

Vous êtes, les uns et les autres, dans votre spécialité les meilleurs ; je dis cela sans flagornerie. Il est donc très important pour les participants de ce colloque que vous ayez tous accepté de venir parce que je sens que vos échanges seront d'une très grande qualité.

Nous avons travaillé –je parle sous le contrôle de Joël BOURDIN, chacun sait le rôle qui est le sien, outre que nous partageons tous deux des responsabilités à la commission des finances, lui étant président pour la délégation du Sénat pour la planification- sur l'information économique et nous avons mesuré que cela ne se résumait naturellement pas à l'information comptable et budgétaire. Il fallait impérativement que nous allions plus loin dans nos travaux.

Nous avons acquis la conviction que nos compatriotes avaient de plus en plus besoin d'être rassurés sur l'usage qui est fait des contributions de toutes natures qui sont levées sur eux. Si nous voulons nous prévaloir de vivre en démocratie, il nous a semblé indispensable de rappeler les grands principes de notre République, résumés dans les articles 14 et 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Je me dis souvent que la France donne des leçons de démocratie au monde entier et les textes fondamentaux qui sont nos textes de référence, nous finissons par les oublier.

Ces articles 14 et 15 prévoient que « tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, que la

société a le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration ».

Deux cents ans après, on s'est un peu éloigné de cette exigence et si elle ne peut pas s'exercer aussi simplement qu'on l'écrivait à cette époque, il faut que nous ayons le génie d'inventer les instruments qui permettent d'aboutir néanmoins à ce résultat.

J'ai souhaité travailler en observant de près ce qui se fait dans d'autres pays ; j'ai travaillé avec les responsables budgétaires de l'OCDE et j'ai vu que cette ambition était partagée par de très nombreux pays.

Notre commission des finances a engagé un travail important sur ce sujet. Notre collègue Gérard BRAUN a présenté un rapport d'information important sur « La réforme de l'Etat à l'étranger ». Joël BOURDIN a présenté un rapport très important sur « Les lacunes de l'information statistique relatives aux administrations publiques » en s'appuyant sur les travaux de REXECODE. Il a voulu accéder à une demande constante de notre commission, en réalisant un travail très important sur « L'information économique aux Etats-Unis » qui fascine beaucoup -disons le franchement- nos collègues au Sénat. Et à l'évidence la délégation était l'organe approprié pour effectuer cette mission.

Ces deux rapports sont à votre disposition à l'entrée de la salle. Ils mettent en lumière un certain nombre de bonnes pratiques en matière d'information, ils ouvrent des pistes pour l'amélioration de l'information économique de notre pays.

Je retiens en même temps l'idée qu'il appartient à chaque pays, en fonction de ses traditions, de ses institutions, de trouver sa voie pour améliorer la qualité, la transparence, la diffusion de l'information. C'est pourquoi il est indispensable de confronter les points de vue. C'est la chance que donne une table ronde comme celle qui est organisée ce matin qui permettra à chacun de s'exprimer.

J'ai déjà été trop long, je voudrais simplement pour conclure, vous dire qu'après tout, on a fait de grandes déclarations à propos de changement de siècle, de millénaire. Si nous nous habituons à l'idée que c'est le moment de changer un peu nos habitudes, tout simplement, les uns et les autres, chacun dans les fonctions que nous occupons, nous aurions déjà fait un grand pas.

Changer les habitudes, c'est nous mettre tous en réforme, voir comment nous pouvons faire progresser notre pays en menant des actions là où nous sommes, refonder la démocratie en ce début de siècle, faire en sorte que le bon usage de l'argent public puisse être garanti par la représentation nationale et pas seulement dans des émissions de télévision, aussi bien réalisées qu'elles soient.

Les citoyens français seront mieux informés en faisant en sorte que leur représentation nationale assume les missions pour laquelle elle a été instituée.

C'est le vœu que je forme, je suis sûr que vous y parviendrez et je ne manquerai pas de lire l'ensemble des échanges que vous aurez ce matin. Je vous remercie.

M. MABILLE.- Merci. Je passe la parole à Joël BOURDIN qui va présenter l'ensemble des participants à cette première table ronde.

M. BOURDIN.- Mon cher Président, chers collègues, Mesdames, Messieurs, permettez-moi tout d'abord, vous qui avez accepté d'intervenir lors de ce colloque, de joindre mes remerciements à ceux que vient de vous adresser le président Alain LAMBERT.

Vous êtes les principaux acteurs de l'information économique aujourd'hui en France. Vos propos constitueront donc –je n'en doute pas- une contribution essentielle à la réflexion en cours sur les moyens d'améliorer l'information économique en France.

L'information économique me semble être, en effet, une condition essentielle de la démocratie, ce que vient de rappeler Alain LAMBERT.

C'est parce que j'ai cette conviction que je préside depuis maintenant trois ans la délégation du Sénat pour la planification dont une fonction est de contribuer, modestement certes, mais avec constance, à éclairer le débat public et en particulier celui qui se tient au Sénat sur les enjeux économiques à moyen et long terme.

Que l'on ne se méprenne pas cependant ; à la question qui constitue l'intitulé du colloque, « L'information économique en France est-elle satisfaisante ? », je réponds plutôt par l'affirmative. En effet, la France dispose d'organismes remarquables, dont certains sont représentés ici, qui donnent la preuve que l'excellence n'est plus à faire dans ce domaine.

Il ne s'agit donc pas de faire le procès d'un système d'information qui mérite avant tout des compliments, l'objectif de ce colloque, tel que je le conçois, c'est de contribuer à la réflexion, sur des améliorations qui pourraient être apportées à ce système d'information.

C'est dans cet esprit que j'ai été amené à présenter un certain nombre de propositions. Ces propositions ont pour seul objectif de favoriser l'émergence d'un débat. Je ne prétends évidemment pas détenir de vérité première sur ce sujet, sur ce que doit être l'information économique, mais j'ai l'ambition, avec la délégation, avec la commission des finances, de contribuer à l'améliorer.

J'ai récemment, comme cela vient d'être indiqué, présenté deux rapports sur l'information économique, qui correspondent aux thèmes de chacune des tables rondes.

Le premier a été effectué dans le cadre de la commission des finances sous la présidence d'Alain LAMBERT. Il porte sur l'information statistique et sur les administrations publiques, objet de la première table ronde.

La commission des finances a commandé pour cela une étude à l'Institut REXECODE, dont le Directeur, Michel DIDIER, nous fait l'honneur de se joindre à nous aujourd'hui. Cette étude a été annexée au rapport que vous avez pu trouver à l'entrée de cette salle.

C'est donc M. Michel DIDIER qui ouvrira les débats de la première table ronde.

Notre collègue de l'Assemblée nationale, Philippe AUBERGER, que je remercie aussi de sa participation situera ensuite l'amélioration de l'information économique dans le contexte de la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

M. François DELAFOSSE, nouveau Président de Chambre à la Cour des comptes, nous indiquera alors le point de vue de la Cour qui nous est évidemment précieux.

Puis M. Bernard ZIMMERN, Président de l'Institut français de recherche sur les administrations publiques, nous indiquera en quoi l'information sur et par les administrations publiques pourrait, selon lui, être améliorée.

Enfin, cette table ronde se conclura par les interventions des responsables de deux fournisseurs essentiels d'information sur les administrations publiques, M. Paul CHAMPSAUR, directeur général de l'INSEE, et M. Jean BASSERES, que je salue également, directeur de la comptabilité publique.

Le second rapport sur l'information économique que j'ai présenté récemment, rendu public il y a un mois, l'a été dans le cadre de la délégation pour la planification en parfaite harmonie avec la commission des finances. Il porte sur l'information économique aux Etats-Unis et sur les enseignements que la France peut en tirer.

Ce thème de l'information économique, de manière plus générale, est celui de la seconde table ronde.

Tout d'abord, M. Jean PISANI-FERRY, président délégué du Conseil d'analyse économique, nous présentera l'expérience de cet organisme.

M. Jean-Paul FITOUSSI, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques, s'interrogera ensuite sur le système français d'analyse économique indépendant et M. Philippe LEFOURNIER, directeur du Centre de prévision de L'Expansion nous donnera son point de vue sur l'information de la presse, enjeu essentiel s'il en est un

Enfin, comme dans le cadre de la première table ronde, ce sera au tour des représentants de l'administration de s'exprimer. M. François VILLEROY de GALHAU, directeur général des impôts, abordera la question de l'information fiscale, M. Jean-Philippe COTIS, directeur de la prévision, nous exposera son point de vue sur le rôle de la direction de la prévision dans la formation économique.

M. Jean-Pierre PATAT, directeur général des études et des relations internationales de la Banque de France nous indiquera ensuite si, selon lui, le rôle de la Banque de France dans l'information économique pourrait être modifié, renforcé.

Il ne sera peut-être pas possible de parvenir aujourd'hui à un consensus. L'important est que chacun puisse s'exprimer et que des pistes prometteuses puissent s'ouvrir.

Notre collègue, Philippe MARINI, rapporteur général de la commission des finances, présentera la synthèse des débats. Il sera alors temps de nous séparer.

Pour terminer, je souhaite bien sûr remercier M. Philippe MABILLE, journaliste aux Echos, d'avoir accepté d'animer ce colloque. Il nous a en effet semblé que le recours à une personnalité extérieure était un bon moyen à la fois de rendre le débat plus vivant, voire plus incisif, et de profiter aussi de l'expérience d'un grand producteur d'information économique.

Monsieur MABILLE, je vous rends la parole.

M. MABILLE.- Merci beaucoup.

« Producteur », je ne sais pas, modeste médiateur sans doute, on est sûr d'éviter deux écueils : manipuler et être manipulé par l'information ; cela fera partie des sujets de notre discussion.

Je vais proposer que chacun des intervenants, dans l'ordre prévu, puisse s'exprimer pendant une dizaine de minutes.

Je passe tout de suite la parole à M. Michel DIDIER qui va nous présenter les résultats de l'étude qui a été réalisée par REXECODE.

TABLE RONDE N° 1 :
COMMENT AMÉLIORER L' INFORMATION STATISTIQUE
SUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ?

→ Les propositions de REXECODE.

M. DIDIER.- L'étude qui nous a été demandée par la commission des finances du Sénat et la délégation pour la planification portait sur la comparaison de la situation française et de la situation d'autres grands pays en ce qui concerne l'information statistique sur les administrations publiques. Cette étude comportait essentiellement deux grandes parties. La principale était la comparaison domaine par domaine, sur l'emploi, sur le patrimoine, sur la dépense, les recettes, des informations disponibles en France, aux Etats-Unis, en Allemagne et au Royaume Uni. Et une deuxième partie comportait un peu plus de propositions pour faire évoluer les choses en tenant compte bien sûr des différences structurelles et institutionnelles qui peuvent exister entre les pays, même si fondamentalement les besoins restent les mêmes.

Je ne vais pas résumer la première partie car ce serait impossible en une dizaine minutes ; elle est très analytique. Je vais surtout me concentrer sur la deuxième, c'est-à-dire celle qui débouche sur quelques propositions d'évolution qui, elles, ont trait à notre pays.

Je rappellerai que, pour ce qui concerne la France, il y a eu des progrès aux cours des vingt-trente dernières années en matière d'information statistique sur les administrations publiques, mais force est de constater qu'il y a aussi des points sur lesquels non seulement il n'y a pas eu de progrès, mais peut-être même quelques retours en arrière ou un peu de régression dans la disponibilité de l'information.

Je n'en cite que quelques unes. Par exemple, il existait à une certaine époque une revue périodique mensuelle qui rendait compte très régulièrement de données sur les finances publiques. Cette revue qui s'appelait « Statistiques et études financières » a disparu il y a une vingtaine d'années et il est plus difficile maintenant d'accéder à des données régulières parce que cette revue n'existe plus.

Je citerai une anecdote. J'ai travaillé il y a quelques années dans une université américaine dont les bibliothèques sont généralement très bien fournies, et j'ai voulu chercher des données sur les finances publiques françaises. J'ai donc cherché dans tous les rayons. Plusieurs milliers de revues étaient référencées et disponibles, en accès libre jour et nuit comme d'habitude dans les universités américaines. J'ai trouvé effectivement une revue sur les finances publiques françaises qui était « Statistiques et études financières ». L'ennui, c'est que cette revue était interrompue depuis le début des années 1980. Depuis cette époque, on ne trouve donc plus rien dans cette université, ou beaucoup plus difficilement qu'avant.

D'autres exemples pourraient être donnés. On ne connaît pas la dépense publique par mission, ou par programme d'intervention, mais c'est un des objets de la réforme actuelle. L'information sur la manière dont les calculs budgétaires sont effectués est extrêmement difficile d'accès pour les instituts indépendants hors l'administration. Il n'y a pas véritablement de calendrier prévisionnel précis annoncé à l'avance en matière de diffusion des informations sur les finances publiques, soit en cours d'année soit en fin d'année (finances publiques d'ailleurs signifiant l'Etat mais pas simplement, il y a aussi les collectivités locales, la Sécurité sociale). En matière de données rétrospectives sur les comptes publics, sur l'équilibre et les données des finances publiques, une initiative a été prise il y a un peu plus de vingt ans, par le ministère des Finances pour donner à l'appui des documents budgétaires des séries passées d'informations. Ce dossier statistique sur les finances publiques passées n'a absolument pas bougé depuis une vingtaine d'années, aucune initiative nouvelle n'a été prise. Il ne comporte de toute façon que quelques pages avec les grands équilibres. A titre de comparaison, l'administration américaine annexe chaque année au projet de budget un document de 280 pages, qui fournit une information rétrospective large, continue et détaillée sur les finances publiques américaines, ceci depuis 1934. Je n'insiste pas, on sait tous que le système d'information sur les coûts et les résultats de l'action publique est évidemment un des aspects à la fois souhaitable pour l'avenir, mais aujourd'hui mal renseigné et enfin naturellement il faut toujours un minimum d'interprétation pour les données. Il faut donc une documentation pour y accéder, les comprendre, les analyser. Cela aussi manque aujourd'hui dans notre système d'information sur les finances publiques.

Sur ces constats qui résument très brièvement les éléments de comparaisons internationales que l'on a pu faire, il semble maintenant souhaitable de les faire évoluer pour l'avenir. C'est dans ce sens qu'un certain nombre de propositions ont été formulées dans le rapport.

Ces propositions, je les résume très brièvement pour lancer le débat. Elles tournent autour de quelques pistes, sans épuiser bien entendu le sujet.

Premièrement, il me semble qu'une revue mensuelle de statistiques sur les finances publiques devrait être recréée afin de rendre compte

rapidement, régulièrement et de façon documentée de l'évolution des données quantitatives et des comptes de l'Etat, des collectivités locales et de la Sécurité sociale. Cette revue devrait comporter des séries longues, rétrospectives et des études de comparaison internationale. La comparaison avec les autres est une référence tout à fait essentielle, à laquelle nous devons penser. Bien sûr, cette revue devrait être accessible sur internet, ainsi que les séries de statistiques rétrospectives sur les comptes nationaux. Mais là je n'évoque qu'un aspect, qui est l'aspect un peu comptable, c'est-à-dire les résultats en termes comptables des recettes et des dépenses publiques.

Deuxièmement, un calendrier prévisionnel de diffusion des résultats financiers des administrations publiques tant en cours d'année qu'en fin d'année, devrait être annoncé et respecté.

Troisièmement, un accès permanent des instituts d'étude et de recherche indépendants aux administrations financières devrait être organisé et officialisé, c'est-à-dire que les questions que les chercheurs, les instituts extérieurs à l'administration peuvent avoir à poser, tant sur la préparation du budget, sur le contenu du budget, sur son exécution, ces questions doivent être reconnues comme normales par les administrations publiques. Cela suppose, à mon sens, que cela soit organisé. Cela ne peut pas se faire uniquement par les relations bilatérales ou personnelles qui peuvent s'établir entre l'administration et telle ou telle personne extérieure. Il y a d'ailleurs un exemple qui fonctionne, qui peut sûrement être amélioré, qui est l'organisation des relations entre le public en général et la presse. Les administrations se sont dotées de bureaux de presse et un journaliste sait à qui s'adresser quand il a besoin d'information. Au moins, cette relation entre l'extérieur et l'interne des administrations publiques, est organisée.

Je ne crois pas qu'il existe la même chose pour ce qui concerne l'accès des chercheurs ou des instituts aux administrations, notamment aux administrations décideuses, la direction du Budget, la direction du Trésor mais aussi celles qui détiennent de l'information, comme la direction de la comptabilité publique dont la mission principale n'est pas, à la différence de l'INSEE, d'être en permanence tournée vers la diffusion d'informations vers le public.

Quatrième observation : des études d'intérêt général sur les administrations publiques devraient être initiées par l'administration elle-même. Je dis cela mais il ne faut pas se faire d'illusions ! Je lisais dans un des rapports, celui sur la comparaison avec les Etats-Unis, une audition d'un ministre de l'économie et des finances à la commission des finances du Sénat, qui se plaignait du fait que l'université en France devrait faire beaucoup d'études comparatives entre la France et l'étranger sur la situation des administrations publiques. Mais il ne suffit pas de le souhaiter. L'état des choses aujourd'hui ne le permet pas ! Il faut un minimum d'accès et probablement aussi un minimum d'encouragement. Une formule du type

« *National Science Foundation* », c'est-à-dire des programmes de recherche, en confiant des projets à des instances extérieures notamment universitaires, avec des financements -il ne faut pas se leurrer, s'il n'y en a pas, il ne se passera pas grand-chose- serait une formule possible et d'ailleurs assez peu coûteuse, pouvant déboucher sur un vrai débat, des comparaisons, sur des points de vue éventuellement différents sur le système des administrations publiques en France et à l'étranger, sur leur coût, leur rendement, etc. Je mentionne au passage qu'une question doit tout de même être résolue, c'est qu'il y a un peu de difficulté à faire coexister des études ou des recherches conduites par des organismes privés et par des organismes publics, les organismes publics ayant naturellement tendance à facturer leurs prestations au coût marginal, les organismes privés ne le pouvant évidemment pas. Il y a donc un problème d'organisation de la concurrence dans la recherche et dans les études qui n'est pas bien réglé aujourd'hui. Je ne sais pas s'il y a des solutions mais il faudrait en trouver si l'on voulait encourager les études de cette nature et leur réalisation de façon pluraliste.

Dernière point qui est le point essentiel : celui de la collecte et de la diffusion des données. La fonction de collecte et de diffusion des données sur les administrations publiques devrait être, à mon sens, explicitement créée et mise en oeuvre avec une autonomie suffisante par rapport aux tâches de gestion administrative courante.

L'histoire de l'information économique et statistique, c'est assez largement une certaine autonomisation progressive de l'information statistique publique. Longtemps, l'information statistique a été un sous-produit de la collecte de l'information de gestion de l'administration. Progressivement, dans le domaine économique et social, l'information pour le public a pris son autonomie.

Une étape supplémentaire devrait être franchie aujourd'hui, dans deux domaines : d'abord le domaine comptable, sur la comptabilité financière et la comptabilité de gestion de l'Etat et -pourquoi pas- de l'ensemble des administrations publiques, puis sur les données à caractère statistique, c'est-à-dire essentiellement sur les résultats et les moyens des administrations publiques, notamment les moyens physiques (emploi, bâtiments, matériels).

La fonction comptable et financière est aujourd'hui bien sûr remplie par la direction de la comptabilité publique. Sa mission principale est tout de même d'établir les comptes de l'Etat, plus que de réunir des données à finalité plus statistique. Je pense qu'un certain nombre de progrès comptables sont possibles -certains sont évoqués dans les rapports- sur la comptabilité de l'Etat. Personnellement, je ne suis pas très soucieux du problème de la manière de comptabiliser un certain nombre de biens publics qui, de toute façon, sont des biens qui ne seront pas mis sur le marché. Ce n'est donc pas le problème fondamental que la comptabilité publique -au sens global- a à traiter.

Le problème, c'est comment collecter une information qui améliore la gestion de l'Etat? En particulier, par exemple, pour ce qui concerne le patrimoine, il y a des problèmes comptables, bien sûr, c'est bien d'avoir un bilan de l'Etat, mais c'est surtout important de savoir comment intégrer des informations patrimoniales au niveau des décideurs décentralisés, dans des décisions d'optimisation de leur gestion. C'est cela le problème essentiel et c'est par rapport à cela que l'information doit s'organiser.

Pour ce qui concerne les statistiques, je pense que l'Institut national de la statistique et des études économiques qui a montré une très grande compétence dans le domaine des statistiques d'entreprises et des ménages, a jusqu'ici moins investi dans le domaine des statistiques sur les administrations publiques.

Il me semble aujourd'hui, vu l'importance du secteur public, vu sa diversité, vu le fait qu'il y a plusieurs milliers d'unités administratives, comme il y a des millions de ménages et des millions d'entreprises, cela nécessite qu'une fonction statistique de collecte et de diffusion de l'information sur les administrations publiques soit autonomisée et reconnue en tant que telle, qu'un programme de collecte et de diffusion de l'information statistique sur les administrations publiques soit connu et que ce programme soit élaboré autant que possible avec des partenaires hors l'administration afin de tenter de faire s'exprimer une demande externe à l'administration.

Il y a donc là des investissements possibles, à notre portée, mais qui naturellement nécessiteront des coûts, cela va de soi.

Plusieurs hypothèses sont possibles quant à l'organisation de ces fonctions statistiques et d'information publique. On peut imaginer des choses nouvelles mais il me semble –c'est même à mon sens la seule solution- que le mieux est de s'appuyer sur les grandes administrations qui ont déjà à la fois une très grande expérience et compétence en la matière, c'est-à-dire la direction de la comptabilité publique et l'INSEE.

Je terminerai par quelques mots sur les enjeux de la réforme budgétaire qui est en cours.

L'un des points rappelés dans le rapport qui a été élaboré pour le Sénat par Rexecode, pour la commission des finances et la délégation de la planification, c'est l'histoire de la rationalisation des choix budgétaires en France (RCB) il y a une trentaine d'années. Certaines personnes qui sont dans cette salle ont vécu cette période. Au fond, l'inspiration de la RCB est assez proche de la nouvelle réforme de la procédure budgétaire. C'est un peu cela qu'on remet aujourd'hui sur le tapis, mais il faut se rappeler que la première expérience a échoué. A mon sens, l'une des causes de l'échec de la première expérience de RCB a été que le système d'information n'a pas suivi, c'est-à-dire qu'on a conçu une autre manière de regarder la dépense publique, de

mettre en rapport des programmes, des résultats de programmes, des coûts et des moyens engagés pour leur réalisation, mais c'est un bouleversement complet du système d'information qu'il faut envisager à partir du moment où l'on veut se gérer ainsi. Ce qui est une très bonne orientation. Or, le système d'information n'a pas suivi dans les années 1970, de sorte qu'à la fin des années 1970, il y avait un décalage tel qu'il a fallu revenir au système ancien de comptabilité générale avec le système que l'on connaît encore aujourd'hui.

Ce qui n'a pas suivi non plus, c'est tout ce qui était informations statistiques sur les résultats de l'administration publique.

Il faut faire très attention. Si la première réforme n'a pas réussi, cela a été « demi-mal » en ce sens qu'on a pu finalement, rien n'étant changé sur le plan organique des finances publiques, sortir « sur la pointe des pieds », c'est-à-dire que l'on a abandonné progressivement un certain nombre de choses et on est revenu à la méthode classique. La réforme budgétaire actuelle change beaucoup de choses parce que nous serons dans un autre système organique et si d'aventure le système d'information ne suivait pas à l'avenir, nous nous trouverions dans une difficulté majeure car nous aurions quand même à appliquer la réforme budgétaire sans en avoir les moyens.

Voilà quelques unes des observations que nous avons formulées à l'issue de notre rapport.

M. MABILLE.- Merci beaucoup. Je passe la parole à Philippe AUBERGER qui a une contrainte de temps. Il veut nous parler de la réforme de l'ordonnance.

→ L'information statistique sur les administrations publiques, condition de succès de la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ?

M. AUBERGER.- Monsieur le Président, comme vous venez de le dire, j'ai effectivement une contrainte de temps, ce qui va m'obliger à vous quitter tout à l'heure parce que nous avons deux textes actuellement en navette, dont précisément d'ailleurs le texte sur l'ordonnance de 1959.

Cela dit, je voudrais dire d'abord que même si mon propos n'est pas tout à fait complet, on pourra se reporter avantageusement au rapport sur l'efficacité de la dépense publique, rapport du groupe de travail présidé par M. FABIUS, à l'époque Président de l'Assemblée nationale, qui m'avait demandé de faire un exposé sur les différents thèmes que je vais aborder de façon plus elliptique ce matin.

Je pense que c'est d'autant plus intéressant, que, comme vous l'avez dit tout à l'heure, la réforme de l'ordonnance 1959 est une réforme actuellement « transpartisane », mais qu'on pourrait appeler également de « transfonctionnelle ». Un des atouts de cette réforme est le fait que le Président de l'Assemblée nationale, qui l'avait initiée en 1998, est devenu ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, donc n'était pas en situation de refuser ou de laisser son administration refuser une réforme qu'il avait lui-même initiée. C'est important et cela le sera d'autant plus en matière d'information économique et financière puisque l'essentiel de cette information est détenu par un certain nombre de directions ou de services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; de ce fait, la rétention sera sans doute plus difficile dès lors que M. FABIUS avait avalisé en quelque sorte dans ce groupe de travail un certain nombre d'éléments.

Je m'en tiendrai pour limiter mon propos à la partie macro-économique et financière, c'est-à-dire essentiellement l'économie générale et les recettes. Je n'aborderai pas le volet des dépenses pour deux raisons : d'une part, parce que ce volet des dépenses va être considérablement modifié par la définition des missions et des programmes que nous ne connaissons pas. Il est donc difficile de l'anticiper. D'autre part, je pense qu'il y a un certain nombre d'autres intervenants qui parleront abondamment de ce sujet. Cela risquerait donc d'être redondant.

En ce qui concerne l'information macro-économique et financière, le point le plus important, c'est de savoir que nos assemblées disposent pour l'examen de la loi de finances, peut-être un peu moins pour le contrôle de l'exécution, de beaucoup d'informations, même de trop d'informations. Si l'on fait le poids de l'ensemble des documents qui nous sont donnés à l'occasion de l'examen de la loi de finances, il y en a certainement plusieurs dizaines de kilos ! Personne n'est donc en mesure de les exploiter correctement et utilement dans leur intégralité.

Ce n'est donc pas un problème de volume d'informations, c'est un problème essentiellement de cohérence.

J'aurais aimé d'ailleurs que dans la réforme de l'ordonnance, on accepte ce principe de cohérence. Cela n'a pas été possible pour différentes raisons, mais on a quand même retenu le principe de sincérité qui n'est pas équivalent, mais qui va dans le même sens, c'est-à-dire un certain souci qu'il n'y ait pas des propositions divergentes en ce qui concerne, par exemple, l'économie générale et l'évolution des recettes.

Pour être concret, je crois qu'il faut analyser quatre points.

Le premier point important, aussi bien au moment de l'examen de la loi de finances, c'est-à-dire à l'automne, que pendant l'exécution de la loi de finances, c'est de pouvoir suivre l'ensemble des hypothèses économiques et de savoir quel est leur degré de crédibilité, de fiabilité.

Pour cela, on dispose essentiellement des hypothèses annoncées par le ministre, c'est-à-dire celles élaborées à Bercy, mais actuellement il faut reconnaître que nous n'avons pas l'équivalent de ce qui existe aux Etats-Unis, c'est-à-dire le « *joint economic comity* » qui est commun aux deux assemblées, qui est lui très étoffé, qui établit lui-même des modèles et des prévisions économiques, qui a donc un rôle très critique vis-à-vis de l'administration américaine. Nous n'avons pas du tout cet appareil et nous manquons d'éléments pour critiquer correctement les hypothèses qui nous sont fournies par le Gouvernement.

C'est si vrai que dans le rapport qui nous a été fourni pour le débat d'orientation budgétaire, qui date à l'Assemblée du début du mois de juin et au Sénat d'une dizaine de jours, il était encore affiché une croissance économique pour 2001 de 2,9 %, pour 2002, des prévisions à 3% alors que je crois savoir que l'INSEE travaille actuellement plutôt sur une hypothèse de 2,4 % ou 2,5 % pour cette année et que plus personne ne peut raisonnablement encore tableur sur des chiffres aussi hauts. Mais nous n'avons pas l'appareil critique et le rapporteur général, mon successeur à l'Assemblée nationale, n'a exercé aucune critique sur cet élément-là. Or, c'était quand même un élément fondamental du débat.

Le deuxième point concerne l'estimation des recettes. Là également, - et on l'a vu dans l'affaire de la cagnotte notamment- nous sommes actuellement entièrement dépendants des prévisions faites par le ministère de l'économie dans ce domaine. Aussi bien au moment de l'élaboration de la loi de finances, notamment sur l'aspect de la cohérence entre les hypothèses économiques et les hypothèses en matière de recettes, qu'en ce qui concerne le cours de l'exécution. Actuellement, par exemple, nous sommes hors d'état de dire si, compte tenu d'une prévision à 2,4-2,5 % qui paraît plus raisonnable pour 2001, nous serons avec des moins-values fiscales qui seront de 15 milliards comme l'affiche le Gouvernement ou de 30 à 40 milliards comme on peut plutôt l'escompter. Il y donc là une lacune très importante qu'il conviendrait de combler.

Nous devrions donc avoir accès, d'une part, aux méthodes de calcul de l'administration et d'autre part, le cas échéant, utiliser des modèles et des hypothèses pour pouvoir faire d'autres simulations qui donneraient d'autres résultats et qui permettraient de discuter valablement de ce qui nous est fourni.

Troisième point : nous avons également de fortes lacunes en ce qui concerne l'estimation d'ensemble des comptes publics. Michel DIDIER y a déjà fait allusion. Il faut absolument obtenir une consolidation des comptes de l'Etat, de la sécurité sociale et des collectivités locales à la fois en exécution et surtout en prévision.

La réforme de l'ordonnance de 1959 va amener des évolutions substantielles puisqu'il a été décidé, par exemple, qu'il y aurait un débat annuel sur l'évolution de l'ensemble des prélèvements obligatoires et de leur affectation, ce qui n'existait pas jusqu'à présent, et qui obligera à mettre en cohérence -ce qui est très important et ce qui n'a jamais été obtenu jusqu'à présent- les recettes qui figurent au budget de l'Etat et les recettes qui figurent ou qui devraient figurer dans les projets de lois de financement de la sécurité sociale.

On ne peut pas avoir une évaluation correcte de l'ensemble des prélèvements obligatoires si l'on ne fait pas cette consolidation. Or, actuellement, elle n'est pas faite et l'on voit des sommes qui se baladent d'une loi à l'autre, ou qui vont dans le FOREC, que l'on ne retrouve ni dans l'une ni dans l'autre. On manque donc complètement d'une vue d'ensemble. Or je rappelle que le FOREC, c'est plus de 90 milliards, c'est appelé à aller jusqu'à 110-120 milliards de francs. Ce ne sont donc pas des sommes négligeables et qui doivent se trouver ainsi dans la nature.

Il y a également le problème du solde des comptes publics. C'est évidemment un point fondamental. Il y a surtout le problème de la coordination entre l'ensemble de ces comptes publics et les prévisions triennales qui sont fournies à Bruxelles dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Actuellement -cela rejoint une critique faite par Michel DIDIER-

il y a une déconnexion, un découplage du calendrier en ce qui concerne l'examen de la loi de finances et du calendrier de la programmation triennale envoyée à Bruxelles puisque celle-ci est envoyée soit fin décembre soit courant janvier, avec d'ailleurs des problèmes de raccordement parce que les données des comptes publics, vues par la comptabilité nationale et par EUROSTAT, ne sont pas exactement similaires. En décembre ou janvier, ces prévisions sont simplement portées à la connaissance des commissions des deux assemblées, ne donnent pas lieu à un débat public alors qu'après on s'y réfère, notamment dans le débat d'orientation budgétaire.

Dans la proposition actuelle de réforme de l'ordonnance de 1959, si elle est définitivement votée dans les jours qui viennent, il est prévu que cette programmation triennale figure en annexe à la loi de finances. Il devrait donc y avoir une certaine cohérence entre ces prévisions triennales et les prévisions de la loi de finances.

Le quatrième point que je voudrais brièvement aborder, c'est le problème de l'examen, en cours de discussion, des différents amendements sur les dispositions fiscales. Actuellement, les assemblées ne disposent d'aucun élément pour pouvoir correctement évaluer l'effet tant mécanique et financier que, le cas échéant, psychologique de ces mesures. Cela peut avoir une incidence très importante.

Je prends un seul exemple récent : la prime pour l'emploi qui a été votée après différents avatars au mois de février. Pour qu'elle soit appliquée, elle supposait que les personnes intéressées - d'après les statistiques, il y aurait environ 10 millions de personnes intéressées, dont 7 à 8 millions ne sont pas imposables- devraient faire une déclaration d'impôt sur le revenu pour pouvoir bénéficier de la prime à l'emploi. Il est donc certain que la première année, il y aura beaucoup de personnes qui, n'étant pas imposables, n'auront pas fait leur déclaration et, de ce fait, ne pourront pas bénéficier du « premier tour » de la prime pour l'emploi. On nous a donc annoncé des chiffres de 8 milliards pour la première année, de 24 milliards à terme. Le Parlement est hors d'état de discuter de ces chiffres. Il y a donc là une lacune. Il faut que nous puissions avoir accès aux banques de données de Bercy pour pouvoir voir quelles sont les méthodes utilisées, les hypothèses et discuter de l'incidence.

Voilà, Monsieur le Président, les quelques réflexions que je voulais faire.

Je voudrais dire que le Parlement, à l'heure actuelle, a un pouvoir certain, celui de voter, mais si on vote différentes mesures sans être correctement informé de l'incidence de celles-ci, la validité de ces votes est compromise. Or l'information est largement détenue actuellement par le pouvoir exécutif. C'est donc véritablement un pouvoir d'information ou de rétention de l'information et le problème que nous traitons, c'est donc un problème de rapport entre l'exécutif et le législatif et il faut dire que la

Constitution de 1958 et l'ordonnance du 2 janvier 1959, dans son état primitif, étaient en faveur du Gouvernement et pas du Parlement. Dans ces conditions, les rapports de force étaient très déséquilibrés. Donc l'information était plus souvent retenue.

Ce que de la nouvelle mouture de l'ordonnance vise à faire, c'est de mieux établir les pouvoirs du Parlement. Donc des progrès en matière d'information devraient en résulter.

M. MABILLE.- Merci, Monsieur AUBERGER. On verra au cours du débat si ces progrès viendront en leur temps.

Je passe la parole maintenant à François DELAFOSSE. La Cour des Comptes qui vient de remettre son rapport sur l'exécution du budget 2000. C'est donc en pleine actualité qu'il va pouvoir nous faire part du point de vue de la Cour.

→ Le rôle de la Cour des comptes

M. DELAFOSSE.-

Je voudrais d'abord rappeler que de la Cour n'est pas un producteur de données, c'est un utilisateur de données, dont elle fait deux choses : des travaux de vérification sur les comptes et un travail de commentaire, de diffusion d'informations.

La matière première de la Cour, son matériau de base, ce n'est pas la statistique, c'est la matière comptable, celle qui provient pour l'essentiel des services de M. BASSERES et du réseau des comptables publics.

Par ailleurs, la Cour travaille sur des comptes annuels, travaille *ex post* sur les comptes arrêtés. Donc, *a priori*, elle n'intervient pas dans la période infra-annuelle.

Cependant, sa mission de contrôle et, au-delà de sa mission de vérification de la régularité comptable, procédurale, juridique, sa mission d'appréciation des gestions publiques ainsi que la demande des destinataires de ces informations, c'est-à-dire le Parlement et la demande sociale en général, tout cela l'a conduite à se préoccuper des systèmes d'information dans leur ensemble, au-delà des systèmes d'information comptable *stricto sensu*, et cela l'a conduite à prendre en compte, d'abord l'horizon pluriannuel car, pour apprécier des politiques publiques, il faut dépasser le cadre de l'annualité. Il n'est pas nécessaire de développer des exemples, on pense aux programmes d'armement, aux applications et à la mise en oeuvre de politiques d'orientation telle que celle de la sécurité publique et de la police. Ensuite, la Cour est également amenée à prendre en compte les périodes infra-annuelles lorsqu'elle se préoccupe, par exemple, de la régulation de la dépense, des modifications en cours d'année du volume et de la répartition des crédits ou lorsqu'elle se penche sur l'articulation entre opérations de trésorerie et opérations budgétaires ou encore et plus spécifiquement lorsqu'elle regarde de près ces périodes très sensibles que sont les mois de décembre à fin janvier, où se situent des questions d'imputation de telles ou telles opérations, en recettes comme en dépenses, d'un exercice sur l'autre.

C'est donc l'ensemble des systèmes d'information qui nous concerne.

Je ne prétendrai pas être exhaustif dans une intervention aussi brève ; je laisserai donc de côté un certain nombre de lacunes bien connues. Je me permets pour le dernier état de la question, à nos yeux, de renvoyer au rapport

déposé avant-hier, que citait Philippe MABILLE, sur l'exécution des lois de finances 2000.

Je n'évoquerai pas la comptabilité patrimoniale ni les problèmes de comptabilisation de la dette de l'Etat. Je me contenterai de pointer deux séries de problèmes qui révèlent beaucoup de défaillances : d'une part, la connaissance des coûts et, d'autre part, la mesure de l'activité des administrations publiques et plus encore celle de leurs résultats.

Lacune de l'information en ce qui concerne la connaissance des coûts, M. DIDIER y a fait allusion en disant que c'était bien connu. Je voudrais quand même revenir sur certains points parce que la question est très actuelle compte tenu de la réforme de la loi organique.

Je pointerai deux insuffisances : celle qui concerne les comptabilités de gestion et la comptabilité analytique et celle qui concerne le suivi des emplois publics.

◆ Comptabilité de gestion : si on se reporte au règlement général sur la comptabilité publique (texte de 1962), ce règlement prévoyait une articulation entre la comptabilité générale de l'Etat et les comptabilités de gestion des ministères. Quarante ans plus tard, nous constatons que ces comptabilités de gestion des ministères, sont diverses et généralement lacunaires. Diversité qui s'explique de nombreuses façons, d'abord par les caractéristiques propres à chaque ministère.

Si on prend le système d'information de l'éducation nationale, on trouve qu'il a une forte connotation « gestion des personnel », ce qui n'a rien d'étonnant.

Le système d'information comptable de gestion de la défense est marqué par l'importance relative des dépenses en capital, plus forte que dans d'autres ministères.

La diversité s'explique aussi par l'environnement de l'activité propre à chaque ministère.

Je citerai à ce propos un exemple : la direction générale de l'aviation civile. La mise en place d'une comptabilité analytique s'est imposée sous une pression extérieure, c'est-à-dire suite au constat de l'incapacité dans laquelle se trouvait la direction générale de l'aviation civile de justifier vis-à-vis des compagnies aériennes, le montant des redevances pour service rendu en fonction des dépenses réellement effectuées. Il y avait là une contrainte exogène qui a obligé le service à monter une comptabilité analytique.

Puis on constate que l'histoire est propre à chaque ministère. La plus grande importance de leurs moyens a conduit à des systèmes d'information plus ou moins développés.

Nous en arrivons donc à une situation marquée par des lacunes notables :

- Pas d'unification des systèmes d'information comptable et budgétaire entre les ministères. Tout cela reste un ensemble éclaté.

- Pas d'application unique à l'intérieur même de la sphère comptable entre le comptable qui paie, l'ordonnateur et le contrôleur financier. Cette remarque vaut pour l'échelon central davantage que pour les échelons déconcentrés où la situation est meilleure.

- Pas de connexion entre les systèmes locaux et les systèmes centraux d'information des ministères à l'exception notable de l'Agence comptable centrale du Trésor où sont centralisées les données de tous les postes comptables de la direction générale de la comptabilité publique. Pour le système des ministères, il y a nette séparation entre niveau central et niveau déconcentré, avec circulation des informations le plus souvent sur support papier, ce qui implique des ressaisies fort lourdes à l'échelon local notamment.

Dernière considération : ce système privilégie la comptabilité de caisse, en encaissement-décaissement, au détriment de la comptabilité générale et, par voie de conséquence, au détriment de la comptabilité de gestion.

Bien sûr, on trouve au stade de l'autorisation budgétaire, de la loi de finances, une clef de passage entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité de gestion, qui sont les fameux codes économiques, issus du système de la comptabilité nationale et qui permettent de passer à une présentation en termes de comptabilité de gestion.

Seulement, il n'y a pas de suivi au niveau de l'exécution et c'est seulement une fois par an, en fin d'année, que les opérations du système comptabilisé selon la grille juridique de la comptabilité budgétaire sont rebasculées suivant les codes économiques.

En dépit de relances régulières et méritoires pour progresser sur ce plan des comptabilités de gestion, je pense à 1981, à 1987, plus récemment à la période qui démarre en 1995, on se trouve toujours devant un système éclaté.

Bien sûr, le système ACCORD qui est dans une phase de préparation active, et qui est un système interministériel et c'est son premier intérêt, devrait permettre de mettre sur les rails un dispositif intégré de comptabilité globale réunissant tous les aspects que j'évoquais.

C'est donc une première série de lacunes sans doute connues, mais je souhaitais les rappeler.

◆ Deuxième série de lacunes : carence de la comptabilité des emplois. Là je ne développerai pas parce que la Cour, dans les deux rapports publics particuliers qu'elle a consacrés, pour l'instant –il y en aura d'autres- à la fonction publique de l'Etat pointent cette carence et ce paradoxe qui veut qu'au-delà d'autorisations budgétaires très détaillées par ministère, par chapitre, qui donnent des autorisations d'emplois déclinées par corps et par grade de façon extrêmement précise, le suivi de la comptabilité des emplois ne soit pas normalisé. Là-encore, on a des systèmes d'information très différents suivant les ministères. Il est frappant d'ailleurs que le règlement général sur la comptabilité publique de 1962 ignore cette notion d'emploi budgétaire.

Cette carence, dont nous avons analysé les conséquences, rend bien entendu difficile, voire impossible, une gestion rationnelle et prévisionnelle des emplois publics. En dépit d'orientations nouvelles annoncées après notre premier rapport public particulier sur la fonction publique, nous devons bien constater que le mouvement est lent à se créer.

Je prends un exemple : celui de l'éducation nationale et ce que nous en disons dans notre rapport sur la fonction publique d'avril dernier.

Dans toutes les académies contrôlées par la Cour -il s'agit de la gestion des personnels enseignants du secondaire (480.000 personnes)- le dénombrement exact des enseignants à une date donnée et leur répartition en fonction de leur affectation ou de leur position administrative se sont révélés impossibles. Il y a des systèmes qui coexistent indépendamment les uns des autres mais la cohérence de l'ensemble n'est pas assurée ; cela se passe de commentaire.

Il résulte de ces séries de lacunes qu'il y a une chose impossible aujourd'hui, c'est l'évaluation en coût complet, par mission, des missions des administrations publiques, des missions des administrations de l'Etat.

Les priorités me paraissent donc claires. La mise en place d'un système comptable qui permette de dégager des coûts complets par mission et par programme s'impose parce qu'il est bien évident que si cette évolution n'est pas concrétisée, il sera impossible, après la réforme organique d'apprécier les coûts si l'on en reste au système actuel de connaissance de ces coûts.

Autre série de lacunes sur lesquelles je serai plus bref, mais elles sont tout aussi graves, c'est lorsque l'on cherche à chiffrer l'activité de l'administration et à évaluer les résultats de cette activité.

La question se pose pour nous lorsque nous cherchons à réfléchir sur l'adéquation des missions et des moyens. On rencontre immédiatement deux séries d'incertitudes qui affectent un tel travail :

- Incertitudes sur la force de travail réellement disponible au-delà des emplois même physiquement connus. C'est la question du temps de travail

dans l'administration. N'oublions pas qu'il a fallu une mission spéciale, celle confiée à mon collègue, M. ROCHÉ, pour dresser un état des lieux qui permette de mesurer la durée réelle du travail dans les diverses administrations, donc d'apprécier la force de travail disponible. Cela a fait ressortir une grande complexité des régimes et aussi des écarts très fréquents entre la règle affichée et la pratique constatée sur le terrain. Je renvoie aussi aux débats sur l'absentéisme des enseignants et ce que nous en disons dans notre dernier rapport sur la Fonction publique de l'Etat. « L'absentéisme inférieur à quinze jours n'est tout simplement pas recensé ». On peut polémiquer et s'échanger des pourcentages, si l'on occulte cette donnée de base, puisque ce sont les absences inférieures à quinze jours qui sont les plus fréquentes, on ne peut pas apprécier de façon sérieuse la force de travail disponible.

- Incertitude sur la charge de travail, l'activité des services. Par exemple, le flou et l'impossibilité d'avoir des séries statistiques suffisamment longues et fiables sur l'activité des juridictions de l'ordre judiciaire. On sait qu'elle a tendance à augmenter mais on constate que sur ce point le ministère de la justice est défaillant en ce qui concerne le choix d'indicateurs pertinents.

Incertitude encore plus grande lorsque l'on prétend mesurer les résultats. Là-encore, on ne peut que constater que les batteries d'indicateurs qui sont indispensables dans la perspective que j'évoquais tout à l'heure de réforme de la loi organique, sont encore, au mieux, embryonnaires. On constate des essais intéressants concernant le ministère de l'intérieur et l'activité de la police. Je renvoie là également à ce qui est dit dans notre dernier rapport sur l'exécution des lois de finances, à la synthèse concernant le ministère de l'intérieur. Mais cela n'est encore qu'un débat qui démarre et ces indicateurs ne sont pas validés.

Au total, la mise en rapport de coûts calculés analytiquement et de résultats des politiques publiques, nécessite encore des efforts considérables dans la perspective de ce droit budgétaire qui est en train de renouveler. Merci.

M. MABILLE.- Merci, Monsieur DELAFOSSE.

Monsieur ZIMMERN, je crois que le débat est bien lancé pour que vous puissiez intervenir.

→ L'information sur la fonction publique française est-elle satisfaisante ?

M. ZIMMERN.- Merci de me donner la parole et merci au sénateur BOURDIN et au président LAMBERT d'avoir demandé à l'iFRAP de participer à ce colloque. Il est en effet pour nous très important. Vous savez que l'information statistique est pour l'iFRAP, un instrument essentiel car nous existons depuis 1985 avec un objectif : l'étude des dysfonctionnements des services publics.

Dans ce contexte, le rapport qui nous a été présenté aujourd'hui notamment par Michel DIDIER, est un rapport remarquable pour nous, à la fois par l'étendue des sujets couverts et par leur précision.

Je me suis demandé d'ailleurs en lisant ce rapport, ce que l'iFRAP pourrait bien apporter autour de cette table. Je vais essayer de puiser cet apport dans l'originalité de l'iFRAP.

Quelle est cette originalité ? Je crois que nous sommes peut-être le seul institut de recherche français à n'avoir aucun argent public, ni sous forme de subvention, ni sous forme de donation. Nous sommes entièrement financés par le secteur privé, ce qui nous donne évidemment une liberté de parole que certains parfois nous reprochent.

Cela nous amène aussi à concentrer nos faibles moyens, puisque nous n'avons qu'une dizaine de chercheurs, à faire non pas des études horizontales, importantes, mais des études en profondeur.

C'est donc à partir de ces études que je vais chercher, non pas à élargir le rapport de REXECODE qui nous a été présenté, mais à apporter un certain nombre de témoignages ponctuels sur certains points que nous croyons fondamentaux.

Je voudrais d'abord vous parler de programmes qui, pour nous, sont très sensibles, très importants. Il s'agit des programmes sociaux.

A l'examen tant des programmes d'aide aux chômeurs que des programmes d'aide aux plus démunis, nous avons été sidérés de découvrir des programmes qui représentent des dizaines de milliards, et qui ne font l'objet d'aucun contrôle ou d'évaluation sérieux. Aucun contrôle d'évaluation, hors des auto-évaluations qui tournent à l'autosatisfaction.

J'ai une équipe d'enquêteurs qui va sur le terrain voir ce qui se passe sur ces programmes et leurs résultats nous laissent à penser qu'une grande partie de ces programmes ne sert qu'à justifier la bureaucratie qui vit de la distribution des aides de l'Etat.

Cela nous a conduits à nous pencher sur une nouvelle voie d'eau dans le navire de la dépense publique. Il s'agit des subventions aux associations.

Des chiffres publiés par le Conseil d'Etat à l'occasion de l'anniversaire de la loi de 1901, il ressort que les subventions publiques aux associations -hors facturation pour leurs services- représentent 130 milliards de francs. Par comparaison, les dons privés représentent 11 % et 89 % des ressources des associations (hors services) proviennent de l'argent public : Etat, collectivités locales ou sécurité sociale.

Ce chiffre est extrêmement élevé par rapport à ce que l'on trouve dans la plupart des grandes démocraties. Il s'agit, en fait, de l'utilisation de la loi de 1901 pour contourner les règles de la comptabilité publique et permettre de consommer l'argent public confortablement, à l'abri de tout contrôle ou de tout regard indiscret.

Il nous semble que pour limiter la corruption que ce système pervers entraîne, le Parlement devrait imposer à toute association subventionnée, au-delà d'un certain montant, d'avoir au moins la même transparence qu'une société privée, de publier ses comptes, l'origine de ses fonds et leurs emplois et de les déposer au greffe.

Mais à part cette voie d'eau, je crois que le rapport de M. Michel DIDIER et la synthèse présentée par le rapporteur de votre commission font excellemment le tour de l'insuffisance de l'information sur les administrations publiques.

Je voudrais alors m'attacher à un aspect complémentaire, qui est celui de l'information non pas « sur », mais « par » les administrations publiques, et évoquer rapidement les désinformations résultant du monopole de l'information statistique des administrations.

Je donnerai quelques exemples précis.

- Il y a quelques années, l'O.C.D.E. publie une étude sur la littéracy, c'est-à-dire la capacité des enfants à comprendre des phrases simples. Au dernier moment, la France fait retirer ces chiffres en raison de son très mauvais classement.

- La création et le développement des entreprises sont au cœur de l'emploi et du chômage. La démographie des entreprises et des facteurs qui l'affectent devrait être au centre des études statistiques. Or, il n'existe aucune

publication annuelle sur la démographie des entreprises. Il est impossible de simplement connaître le parc d'entreprises sur une longue période.

L'entreprise reste l'un des enfants les plus pauvres de l'enquête statistique.

Ce désintérêt pour l'entreprise est d'ailleurs confirmé par un rapport de la plus haute autorité en matière économique et sociale puisqu'il conseille le Gouvernement. J'ai cité le Conseil d'analyse économique. Dans le rapport « Plein emploi » de septembre 2000, dès l'introduction, il est clairement expliqué que l'entreprise ne sera pas examinée comme un facteur explicatif du chômage.

Un autre rapport sur la réduction du chômage explique que le chômage provient de chocs, mais à aucun moment ne sont envisagés les chocs qui depuis trente ans s'abattent sur l'entreprise et pourraient expliquer le peu d'enthousiasme pour l'embauche.

- Enfin, je ne puis qu'être troublé de voir le même Conseil d'analyse économique, sous la plume de son président, publier une information scientifiquement fautive : « Les prélèvements obligatoires, quand on ajoute les contributions volontaires de santé et de retraite, seraient sensiblement les mêmes en France et aux Etats-Unis. » En fait, les chiffres montrent que l'écart est de plus de 10 % du produit intérieur brut, soit pour la France, environ 1 000 milliards de prélèvements en plus.

Si l'on ajoute à cela les rapports déformés sur la situation réelle du chômage que l'iFRAP a dénoncés à plusieurs reprises, etc., on doit conclure que l'information statistique n'est plus neutre, mais orientée, qu'elle est devenue peut-être un moyen de propagande.

C'est pourquoi je crois fermement, comme les auteurs du rapport du Sénat, que l'information statistique doit cesser d'être un monopole.

Parmi les solutions proposées par REXECODE, je pencherai donc fortement pour des solutions qui donnent au Sénat des moyens d'enquête propres et pour ne laisser aux administrations que la fonction de collecte de l'information statistique, le traitement de cette information étant l'affaire d'entreprises privées, comme cela se pratique dans la plupart des pays avancés.

Mais j'irai plus loin ; je regardais un tableau sur le poids des organismes privés et publics en matière d'information statistique et constatais que le rapport des effectifs est à peu près de l'ordre de 1 à 100. Or, la liberté en matière d'information statistique provient de la diversité.

Il serait important d'obtenir que le ministère des finances confirme que les textes qui permettent de donner à des associations, pour des motifs d'intérêt général, exemptent bien les donations au profit d'organismes faisant

de la recherche économique et sociale, que ceci appartient bien à la catégorie prévue dans le Code qui parle de « recherche à caractère scientifique ».

M. MABILLE.- Merci Monsieur ZIMMERN. Je crois que vous avez ouvert un certain nombre de fronts. Merci d'avoir respecté votre temps de parole puisque cela permettra aux représentants de l'administration de tenter d'y répondre.

Nous allons maintenant évoquer les réponses de l'administration sur la question de l'information.

Je ne sais pas si M. CHAMPSAUR va répondre tout de suite aux questions, d'information, propagande, etc., mais il aura sans doute sur le rôle public de l'information beaucoup de choses à nous dire.

→ Le rôle de l'INSEE et du système statistique public : situation actuelle et perspectives d'évolution.

M. CHAMPSAUR.- Je ne vais certainement pas répondre à tout ce que je viens d'entendre, faute de temps. Je relèverai seulement que, notamment dans le cas de M. ZIMMERN, certains des termes employés peuvent prêter à confusion.

En un mot, M. ZIMMERN a parlé de statistiques alors qu'en fait il réclame la subvention des activités d'étude ; il ne faut pas confondre.

Je parlerai non seulement du rôle de l'INSEE, mais plus largement de celui du système statistique public.

En effet, une part très importante de l'information statistique sur les administrations publiques est produite par les services statistiques des ministères.

Avant d'aborder des questions précises, je voudrais faire deux remarques de portée générale. Cela me permettra d'ailleurs de revenir sur les histoires de monopole.

Les deux rapports du Sénat, qui sont à l'origine du colloque de ce matin, utilisent comme référence l'exemple américain et sont remplis de comparaisons entre la France et les USA. Compte tenu de la qualité de l'information publiée aux USA sur les administrations publiques, il est tout fait naturel que la situation américaine serve de référence en la matière. Les deux rapports sont d'ailleurs remarquablement bien documentés sur la situation américaine.

Par contre, les comparaisons entre la France et les Etats-Unis dans le domaine de l'information proprement statistique, m'ont paru parfois moins approfondies et peuvent conduire le lecteur non averti à des malentendus. La lecture des deux rapports donne, en effet, l'impression que l'organisation et la gamme des productions des systèmes américain et français sont assez différentes. Tel n'est pas le cas.

Quand on compare les systèmes statistiques des pays de l'O.C.D.E., le système français est très proche des systèmes britannique et américain, en tout cas beaucoup plus que ne le sont les systèmes des autres pays européens.

Il y a à cette situation une très bonne raison. Quand l'INSEE a été créé dans l'immédiat après guerre et quand le système statistique français s'est construit dans les années qui ont suivi, la stratégie retenue a été –et est

toujours- de s'inspirer du système américain parce qu'il est considéré comme le meilleur, notamment en matière de statistique économique.

Ainsi, la France a fait le choix d'un système décentralisé par domaines avec des services statistiques ministériels, comme aux USA. La plupart des pays d'Europe continentale ont effectué d'autres choix, optant soit pour une organisation complètement centralisée, comme dans les petits pays d'Europe du Nord, soit pour une organisation décentralisée sur une base géographique, comme en Allemagne, en Suisse ou, dans une moindre mesure, en Italie.

Je suis convaincu que ce choix était et est toujours le meilleur pour notre pays.

L'INSEE encourage autant qu'il le peut le renforcement des capacités de statistique et d'étude des grands ministères. Cela a notamment été le cas à l'éducation nationale avec la DEP, devenue direction de la programmation et du développement (DPD), à l'emploi avec la création de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), à l'environnement avec l'Institut français de l'environnement (IFEN), aux Affaires sociales avec la création récente de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).

Dans les domaines correspondants, des progrès importants ont été faits ou sont en cours.

Il ne faut pas oublier les services statistiques plus anciennement établis tels que ceux de l'agriculture, de l'industrie ou de l'équipement.

Le temps me manque pour illustrer concrètement la variété de l'information statistique produite et diffusée par ces services. J'invite simplement ceux d'entre vous qui s'intéresseraient par exemple à l'éducation, à la justice ou bien aux questions sociales, à se mettre en relation avec les services correspondants afin de prendre connaissance de l'éventail de leurs prestations et je suis certain que vous serez agréablement surpris.

Je ne suis donc pas favorable à l'une des propositions formulées dans le rapport de REXECODE consistant à créer une sorte d'agence, éventuellement au sein de l'INSEE, ayant pour mission de rassembler, diffuser des informations concernant l'activité, en particulier les résultats et les moyens, des diverses administrations publiques.

Je pense en effet probable qu'une telle centralisation serait contre-productive quant à la quantité, la qualité et la pertinence de l'information en question. Cette information se prête très mal à normalisation et agrégation car on ne décrit pas du tout de la même façon l'activité de l'éducation nationale, celle de la justice ou bien celle de la protection sociale.

Ma deuxième remarque générale porte sur la distinction entre information statistique et autres informations. S'agissant d'information sur les administrations publiques telle que M. DELAFOSSE la décrivait tout à l'heure, l'objectif est de mieux connaître leur fonctionnement et d'en apprécier la performance. L'information proprement statistique y contribue, mais est loin de suffire et, en outre, elle en dépend dans une large mesure.

L'écart entre une information disponible sur une administration américaine et sur son homologue française résulte assez peu de l'information statistique et beaucoup plus de ce que l'administration américaine est dotée d'un système d'information de gestion plus sophistiqué et plus proche de celui d'une entreprise, avec ce que cela implique d'indicateurs de coût ou de performance, et ce n'est évidemment pas sans rapport avec la réforme de l'ordonnance de 1959 et avec les modalités de gestion et de contrôle des administrations publiques.

J'en viens maintenant à deux questions plus précises : les finances publiques et l'emploi public. Sur les finances publiques, je ne parlerai que de comptabilité nationale.

◆ Le traitement des finances publiques en comptabilité nationale est totalement déterminé par des règlements européens très détaillés auxquels l'INSEE se conforme strictement. Cela vaut, bien sûr, pour les concepts et les méthodes, mais aussi pour les conditions de diffusion liées aux obligations de notification. Toute l'information correspondante est complètement explicitée et sa publication est soumise aux mêmes règles internationales, en particulier de calendrier pré-annoncé, que celles qui s'appliquent à la diffusion de tous les indicateurs économiques importants.

Traditionnellement, cette information était essentiellement annuelle.

Les principales institutions européennes, Conseil économique et financier (à la suite notamment d'une initiative du ministre des finances français, sous la forme d'un mémorandum sur la statistique de la zone euro), la Commission, la Banque centrale européenne, ont souhaité que ce dispositif soit étendu à la comptabilité nationale trimestrielle. Le dispositif réglementaire correspondant est prêt et devrait être complètement adopté d'ici la fin de l'année.

Un premier règlement couvre les principales recettes des administrations publiques (impôts et cotisations sociales) et une partie des prestations sociales.

Les données non corrigées des variations saisonnières reçues par Eurostat posent de sérieux problèmes d'interprétation et ne sont pas encore diffusées à ma connaissance. L'INSEE produit et diffuse depuis longtemps les

indicateurs définis par ce règlement, y compris sous forme d'indicateurs désaisonnalisés. Nous étions donc en avance sur l'application de ce règlement.

Un deuxième règlement est en cours d'adoption. Il a pour objet d'étendre la comptabilité trimestrielle à tous les autres postes notamment de dépenses avec le calcul d'un solde trimestriel des administrations publiques.

Un troisième règlement porte sur les comptes financiers des administrations publiques et devrait être adopté d'ici la fin de l'année.

Ces deux règlements posent des problèmes de mise en oeuvre à beaucoup de pays. Il ne faut pas s'attendre à une diffusion systématique de comptes trimestriels complets des administrations publiques avant 2005.

En France, la mise en oeuvre de ces deux règlements nécessitera un effort important. Une mission du MINEFI se met en place pour coordonner ce travail. Je n'en dis pas plus car Jean BASSERES abordera la question.

◆ J'en viens maintenant à l'emploi public.

L'information sur l'emploi public est souvent critiquée pour ses délais, son manque d'homogénéité, voire de transparence. Elle est pourtant abondante et détaillée. L'étude réalisée par REXECODE pour le Sénat, très critique dans d'autres domaines, délivre un jugement nuancé en matière d'effectifs. En bref, l'information annuelle à caractère structurel est plus riche et plus détaillée pour la France que pour le Royaume-Uni et les USA. Par contre, l'information synthétique infra-annuelle à caractère conjoncturel est plus développée au Royaume-Uni et surtout aux USA qu'en France.

Cependant, il faut reconnaître que le système d'information français sur les agents des services publics est relativement disparate du fait de la très grande diversité des situations juridiques et statutaires. C'est pourquoi l'Observatoire de l'emploi public (OEP) a accordé la priorité à l'amélioration de la transparence, qui passe par une clarification des concepts. L'INSEE vient de mettre au point un tableau de synthèse de l'emploi public pour l'OEP. Ce tableau de synthèse est disponible dès maintenant et accompagnera dorénavant les publications annuelles de l'INSEE sur l'emploi public ; il permettra en particulier d'articuler complètement emploi public et emploi privé et les zones frontières.

Parallèlement, l'OEP a entrepris d'explicitier de façon détaillée le passage des effectifs budgétaires aux effectifs réels dans la fonction publique d'Etat. Il est d'ailleurs tout à fait normal qu'il y ait un écart puisqu'il y a des vacances de poste. Ce travail difficile est réalisé par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), avec l'aide des services gestionnaires de chaque ministère. Au-delà, l'objectif est d'améliorer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans la fonction publique, deuxième grand axe de travail de l'OEP.

Pour conclure, il convient de revenir sur la question de délai de mise à disposition de cette information. Le tableau de synthèse dont j'ai parlé porte sur les effectifs de fin décembre 1998. L'actualisation de fin décembre 1999 sera disponible à la fin de cette année.

Pouvons-nous faire mieux ? Certainement, mais la réponse ne dépend pas uniquement de l'INSEE, je pense notamment aux administrations de sécurité sociale. En outre, nous serons confrontés à un arbitrage délicat entre fraîcheur et qualité des données. Sur les collectivités territoriales, l'INSEE réalise une enquête en cours de rénovation. En régime permanent, elle fournira des résultats plus rapidement à l'automne de l'année n+1.

Sur la fonction publique d'Etat, l'INSEE exploite principalement le fichier de paye transmis par la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), source très riche mais incomplète. Elle ne couvre ni le ministère de la défense ni de nombreux établissements publics. Si les effectifs concernés ne représentent qu'un cinquième du champ de l'Etat, ils sont malheureusement assez variables. L'INSEE réalise donc tous les deux ans une enquête complémentaire extrêmement complexe à exploiter et coûteuse en temps. En ce moment l'exercice est rendu encore plus délicat par la professionnalisation des armées et le développement des emplois aidés. Au total, les choix à effectuer dépendront des besoins exprimés notamment dans le cadre des instances de concertation, OEP et conseil national de l'information statistique (CNIS).

M. MABILLE.- Merci, Monsieur CHAMPSAUR. Je passe maintenant la parole à Jean BASSERES sur le rôle de la DGCP.

→ Le rôle de la Direction générale de la comptabilité publique : situation actuelle et perspectives d'évolution.

M. BASSERES.- Je suis très content d'être parmi vous aujourd'hui puisque ce sera notamment l'occasion pour moi de vous parler d'une direction qui n'est pas toujours très bien identifiée dans l'appareil public et particulièrement d'une mission qui, elle, est souvent complètement méconnue.

Je commencerai mon intervention en rappelant ce qu'est le rôle de la Direction générale de la comptabilité publique, avant d'évoquer quelques perspectives d'évolution, notamment au regard de certaines suggestions faites ce matin.

Notre rôle est double. Il porte d'abord sur **l'information budgétaire et comptable relative à l'Etat et aux collectivités locales**. Nous avons par ailleurs un rôle d'élaboration des comptes nationaux sur lequel je serai plus rapide puisque Paul CHAMPSAUR en a déjà parlé.

En termes d'information budgétaire et comptable pour l'Etat d'abord, nous éditons chaque année les résultats de fin de gestion dans un document qui s'appelle le compte général de l'administration des finances. Annexé à la loi de règlement ce document a vu ses délais de production sensiblement se réduire au cours des dernières années. Nous confectionnons par ailleurs une série de restitutions infra-annuelles que je mentionne rapidement puisqu'elles sont évoquées dans le rapport que vous avez pu lire. La première d'entre elles est une restitution hebdomadaire : la situation hebdomadaire sur l'évolution de l'exécution budgétaire en recettes, dépenses et en trésorerie, que l'on appelle la SH, qui est transmise aux autorités de l'exécutif et, depuis l'an dernier, aux commissions des finances des assemblées parlementaires.

Nous établissons également un certain nombre de situations mensuelles dont la vocation est d'informer le grand public sur la situation des finances de l'Etat : la situation mensuelle budgétaire, la SROT, la SMOT, la TSOT, termes qui sont explicités dans le rapport.

Et, je n'évoquerai pas ici, faute de temps, les publications spécifiques relatives aux délais de paiement, aux flux financiers européens ou à la dette publique, ni les situations particulières réalisées à l'intention des ministères, sur leurs dépenses et leurs recettes sauf pour noter, s'agissant des recettes et des dépenses, que ces situations mensuelles sont adressées aux assemblées parlementaires. Au total, l'information ne manque pas.

Bien sûr, ces publications sont perfectibles, le rapport de REXECODE y fait allusion notamment en termes de calendrier. Nous souhaitons faire des efforts dans les mois qui viennent. Le fait que le ministère des finances mette sur internet désormais l'essentiel de ses publications facilite leur prise de connaissance. Je précise, notamment pour M. DIDIER, qu'il ne faut pas s'étonner que certaines séries en début d'année soient un peu tardives puisqu'il faut d'abord clôturer les comptes avant de pouvoir intégrer le résultat de la clôture dans les séries qui suivent.

Je voudrais insister un peu plus sur un volet peu abordé jusqu'à présent, qui est le secteur local, secteur très significatif en termes de finances publiques. J'ai le sentiment qu'en la matière la DGCP a fait des efforts importants et que nous offrons au final des productions assez riches.

Nous disposons d'abord d'un suivi conjoncturel très précis : nous sortons au 30 septembre et au 31 décembre, des analyses conjoncturelles de la situation des collectivités locales, de manière exhaustive pour les départements et les régions, sur la base d'un échantillon pour les communes. Ces notes conjoncturelles sont bien sûr publiées et mises en ligne sur le site du MINEFI.

Nous éditons des comptes exhaustifs et définitifs en ayant comme souci de les présenter par strate de communes, strate notamment démographique, ce qui facilite les comparaisons. Nous publions ces données définitives en n+1 par rapport à l'année de référence.

A côté de ces données définitives agrégées, nous accomplissons un travail important de mise en ligne de données individuelles des comptes des collectivités locales : régions, départements et communes de plus de 10 000 habitants. Chacun peut accéder aux comptes de ces collectivités. Nous avons travaillé avec l'Association des Maires de France qui nous a donné son accord pour que, très prochainement, cette mise en ligne soit étendue aux communes de plus de 3 500 habitants, ce qui sera une progression forte dans l'accession directe à ces données.

Je précise –cela répond aux demandes exprimées ce matin- que nos bases de données sont gratuites et librement accessibles aux chercheurs et aux universités qui travaillent régulièrement avec nous sur l'exploitation de ces comptes. On n'est donc pas dans une logique que j'ai cru déceler dans certaines interventions, selon laquelle il y aurait une rétention de l'administration, une volonté pour certains de « propagande », mais j'imagine que le terme a dépassé leur pensée. En tout cas nos bases de données sont ouvertes, chacun peut les consulter et j'invite ceux qui sont dans la salle à essayer de le faire pour qu'ils en soient pleinement convaincus.

Second rôle de la DGCP : **les comptes nationaux**. Je serai bref puisque Paul CHAMPSAUR en a parlé. C'est la DGCP qui élabore les

comptes des administrations publiques, c'est-à-dire des administrations publiques centrales, Etat et organismes divers d'administration centrale, administrations publiques locales, (collectivités locales et établissements publics locaux non marchands), et sécurité sociale.

Je voudrais compléter les propos de M. CHAMPSAUR par trois observations très rapides sur ce volet.

- Premièrement pour redire que les règles appliquées par les comptables nationaux sont des règles précises et européennes, récemment affirmées dans un règlement intitulé le SEC 95.

- Deuxième observation, parce qu'il y a là beaucoup d'erreurs commises : il y a des différences de nature entre les règles de la comptabilité de l'Etat ou des collectivités locales et les règles de la comptabilité nationale. Ce n'est pas le même champ, il n'y a pas de raison que les règles soient les mêmes. Ce que nous devons faire et nous avons commencé à le faire cette année dans les comptes de l'Etat pour 2000, c'est élaborer des tableaux de correspondance expliquant les conditions de passage d'un solde budgétaire à un solde comptable et à un besoin de financement. Il est très important d'indiquer qu'il est normal que les chiffres ne soient pas les mêmes puisque les champs décrits et les méthodes utilisées diffèrent. Notre travail, en tant qu'administration, c'est précisément d'explicitier les règles de passage.

- Troisième observation, cela répond à une demande du rapport de REXECODE : j'annonce clairement que nous allons publier, d'ici à la fin de l'année 2001, quatre notes méthodologiques pour préciser les conditions d'élaboration des comptes des administrations publiques, en liaison étroite avec l'INSEE. Ces notes seront bien entendu mises en ligne sur Internet.

Voilà rapidement notre rôle.

Quelques mots sur les perspectives d'évolution. Je voudrais insister sur trois séries d'évolutions qui me paraissent déterminantes pour les prochaines années.

→ Première série d'évolutions : l'amélioration de la pertinence de nos restitutions budgétaires et comptables. C'est un point décisif et, bien sûr, un point qui va être très directement influencé par la réforme de l'ordonnance de 1959 qui devrait introduire deux progrès majeurs.

Le premier, c'est de permettre d'enrichir le suivi comptable patrimonial de l'Etat. Nous avons commencé à faire des efforts importants en 1999 et 2000, l'objectif étant qu'à l'horizon 2005 nous ayons des comptes qui soient élaborés selon les standards de la comptabilité dite d'exercice.

Le second progrès, qui a été abordé notamment par M. DELAFOSSE à propos de la réforme de l'ordonnance de 1959, c'est la mise en place d'une

budgetisation orientée vers les résultats avec détermination de programmes, d'indicateurs et d'instruments d'analyse des résultats et des coûts. On aura là, me semble-t-il, la réponse à beaucoup de critiques exprimées sur le fait que la dépense publique n'est pas analysée en termes suffisamment pertinents.

Lorsque nous aurons réalisé tous les outils techniques - là je rejoins M. DIDIER, c'est un travail indispensable - nous aurons un suivi de la dépense publique qui sera parfaitement comparable à ce qui se fait de mieux à l'étranger.

Je vous affirme que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est pleinement engagé dans cette démarche d'un point de vue conceptuel mais également pratique. M. DELAFOSSE y a fait allusion, nous avons un outil informatique en cours d'expérimentation, qui s'appelle l'outil ACCORD. Il va permettre de suivre la dépense au plan central selon des critères d'analyse très enrichis, dans la perspective du développement de meilleurs outils d'analyse des coûts.

Cet effort d'enrichissement doit être aussi étendu au secteur local. Nous devons, d'une part, poursuivre le travail de modernisation des comptabilités. Nous l'avons fait pour les communes, cela reste encore à faire pour les départements et les régions. Même si les travaux et les expériences en cours me paraissent prometteurs, nous devons poursuivre ce travail et améliorer les restitutions financières.

Je pense à deux sujets importants :

- Définir une approche qui fait défaut aujourd'hui de consolidation des comptes des collectivités locales. C'est un chantier complexe mais prioritaire pour la DGCP.

- Nous devons travailler à l'amélioration de nos restitutions financières sur le secteur local notamment en matière de suivi fonctionnel des dépenses publiques, en matière de communication des données financières par typologie, ou encore de réalisation de monographies thématiques.

→ **Deuxième série d'évolutions : l'optimisation des conditions de centralisation et de restitution des comptes publics.** On n'est pas encore capable d'imaginer une consolidation des comptes publics du point de vue comptable, mais on peut d'ores et déjà travailler à l'enrichissement des modalités de collecte.

Je voudrais réinsister sur trois initiatives importantes.

La première initiative concerne les comptes sociaux : il s'agit de la création d'une mission comptable relative aux organismes de sécurité sociale qui va travailler à une centralisation infra-annuelle des comptes de la sécurité sociale. Ce qui constituera un gros progrès par rapport à la situation actuelle.

La DGCP jouera aux côtés des services du Ministère chargé des affaires sociales un rôle dans cette évolution.

Deuxième initiative : nous travaillons à la DGCP à la création d'une centrale des bilans pour les établissements publics nationaux.

Enfin, troisième initiative : en matière de secteur local, nous allons accélérer la centralisation des comptes définitifs et améliorer la mise à disposition de ces comptes au profit du plus grand nombre.

D'une manière générale, je suis favorable à ce que l'on puisse développer –c'est un projet que nous avons- des enquêtes de qualité auprès des destinataires de nos restitutions comptables, pour savoir ce qu'ils en pensent, ce qui est finalement une approche assez nouvelle.

→ **Troisième série d'évolutions** ou plus exactement perspective d'évolutions que Paul CHAMPSAUR a indiquée et qui m'apparaît essentielle : **nous nous sommes engagés dans le cadre européen dans un dispositif d'élaboration de comptes trimestriels des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale.**

Notre objectif est d'y arriver d'ici 2005, nous y travaillons activement avec l'INSEE et la direction de la prévision. Tout cela va nécessiter beaucoup de travail, mais lorsque nous serons au bout, nous aurons répondu, je crois, à une demande forte notamment exprimée dans le rapport de REXECODE.

Donc au total, j'ai le sentiment que nous avons des projets qui devraient répondre à une partie des préoccupations exprimées, sans doute pas à toutes, comme l'indiquait le sénateur BOURDIN.

Je voudrais pour finir, moi aussi marquer un désaccord avec une des propositions qui est formulée, qui est celle visant à créer un institut, ou une agence, qui pourrait être d'ailleurs rattaché ou pas à la DGCP pour travailler sur les comptes publics.

Je suis réservé parce que je ne comprends pas très bien à quoi cela sert, je n'ai pas compris la finalité de cette création.

Par ailleurs, je crois qu'il y a un risque à séparer la production de l'information et sa diffusion, notamment un domaine comme celui des collectivités locales. C'est une force de gérer à la fois les comptes des comptables et les conditions de restitution de l'information. Séparer les deux, c'est prendre le risque d'assurer une moins bonne coordination.

Enfin, si le reproche était celui de l'indépendance, je ne suis pas convaincu. D'abord parce que les comptables publics ont une indépendance garantie et que la certification à venir des comptes de la Cour des Comptes ne pourra aller que dans ce sens. Je ne vois donc pas de pression sur les

comptables publics. A propos des comptables nationaux, ils ont une méthodologie tellement précise et une tradition sur laquelle Paul CHAMPSAUR est très vigilant, qu'un procès serait vraiment une caricature complète.

Je ne vois donc pas très bien ce qu'apporterait une nouvelle structure. Je vous le dis en termes directs, peut-être pour lancer le débat puisqu'il est temps, je crois, d'aborder ce point de l'ordre du jour.

M. MABILLE.- Merci beaucoup, Jean BASSERES, pour cet exposé comme toujours synthétique, très riche et fructueux.

Avant de passer la parole à la salle, je voudrais remercier tous les intervenants pour la qualité des débats. Evidemment, on ne peut pas tout aborder sur un tel sujet.

Dans les lignes de force de ce qui a été dit ce matin, on voit bien qu'un mouvement est en marche dont on voit bien les caractéristiques. En fait, on s'est insuffisamment interrogé sur les raisons ; on pourra y revenir tout à l'heure, notamment avec le Professeur FITOUSSI. Pourquoi une telle information ? Quel est l'intérêt d'avoir une telle information sur les administrations publiques ? Quelle sont les relations que cela peut avoir avec l'action ?

C'est une de mes remarques concernant ce que vous dites sur les comptes trimestriels au niveau européen : ne risque-t-on pas d'aller vers un « court-termisme » de l'action politique par rapport au marché, un peu comme on a pu le constater pour les entreprises aux Etats-Unis, qui publient des comptes trimestriels et se retrouvent finalement un peu trop sous la pression des marchés ?

Ce serait une de mes premières remarques un peu politique. Une bonne information, ce n'est pas forcément trop d'informations et ce n'est peut-être pas trop d'informations tout le temps. Comment réagissez-vous à cette évolution ?

D'autres questions importantes ont également été soulevées, qui sont la démarche de la réforme de l'ordonnance, c'est-à-dire l'analyse par les coûts, qui doit aller de pair avec ce que vous disiez, c'est-à-dire que le système comptable de l'Etat doit accompagner cette tendance. Les administrations dans leur ensemble sont en situation de responsabilité, ce sont elles qui vont devoir *in fine* produire cet appareil statistique. J'imagine que la pression politique, parce qu'il y a des conséquences en termes de périmètre de l'Etat derrière tout cela, qui pourrait s'exercer sur ces évolutions vous semble importante aussi.

M. CHAMPSAUR.- Les raisons du mouvement en marche, il y en a certainement beaucoup. Il y a des raisons politiques liées au fonctionnement de notre démocratie, mais il y a une raison technique, c'est-à-dire que les

possibilités des technologies se sont fortement accrues. Il est donc possible à moindre coût de faire remonter une information plus riche et de meilleure qualité que ce n'était le cas auparavant.

Tout à l'heure, M. DELAFOSSE a parlé de papier, il est clair que derrière tout cela, il y a l'information plus ou moins généralisée de la comptabilité, des systèmes d'information, etc., et si l'on arrive à articuler les processus d'informatisation, qui sont généraux et qui touchent évidemment toutes les administrations, avec ces besoins d'information, on peut faire beaucoup mieux maintenant qu'on ne le faisait avant. C'est un élément, me semble-t-il, tout à fait important.

C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles il faut que la gestion de notre système d'information notamment statistique, soit décentralisée.

Tout à l'heure, quelqu'un a évoqué la justice. Je pense que le système d'information sur l'activité de la justice est en train de s'améliorer. Il s'améliore d'ailleurs en deux phases : une première phase qui n'est pas visible, consistant à roder un certain nombre d'instruments en interne. Il y a une deuxième phase nécessairement politique dans laquelle le ministre décide un jour – je crois que c'est le cas actuellement- que l'on peut publier régulièrement cette information qui était auparavant interne.

Mais derrière, il y a un travail assez compliqué d'articulation entre la fonction statistique et les systèmes d'information de gestion, c'est-à-dire que, si au moment où l'on informatise, où l'on dote en logiciels les diverses juridictions, on ne pense pas à la restitution de l'information, c'est loupé.

Il est bien clair que cela ne peut pas être fait à l'INSEE. Imaginer de donner à l'INSEE ou à une autre agence centralisée la fonction consistant à aller améliorer le système d'information sur la justice, est une vision irréaliste du fonctionnement des institutions humaines. En tout cas, ce n'est pas celle qui prévaut aux USA qui est la référence de ce matin. Aux USA, le système d'information est décentralisé et c'est d'abord la responsabilité de l'administration en charge d'un domaine de fournir, d'une part, une information sur son activité et, d'autre part, de produire l'information statistique par l'intermédiaire d'agences spécialisées.

M. BASSERES.- Je suis assez d'accord avec Michel DIDIER quand il dit que le vrai problème de la comptabilité de l'Etat, ce n'est pas de savoir comment on va valoriser des biens hors marché, comme Le Louvre. Tout cela fait le délice de spécialistes, mais ce n'est pas un sujet fonctionnellement intéressant.

Le sujet intéressant en termes de rénovation de la comptabilité de l'Etat, à mon avis, c'est d'abord de savoir en quoi elle sert à l'information publique. S'agissant par exemple de l'évolution de la dette publique, je crois

que la présenter en droits constatés ou en encaissements-décaissements n'a pas la même signification. La vraie signification économique et financière, c'est bien les droits constatés qui la délivrent.

Cela a également un intérêt pour les gestionnaires. C'est un point très important. C'est cela qui fera que l'on réussira ou pas la rénovation comptable. Cette fameuse comptabilité rénovée servira à déterminer elle-même des coûts, servira à alimenter des systèmes de comptabilité analytique.

Je voudrais préciser de ce point de vue que je n'étais pas là lors de la RCB, mais une des causes de son échec est sans doute le fait que l'on avait dissocié l'analyse de la RCB de l'allocation des moyens. La chance de la réforme de l'ordonnance de 1959, c'est que l'on mettra l'analyse des résultats et des coûts au cœur du processus décisionnel d'allocation des moyens. Cela me paraît un changement très important.

En contrepartie, vous avez raison, il est nécessaire que l'on développe l'outil du système de gestion de l'information.

M. MABILLE.- M. le sénateur FREVILLE voulait intervenir.

M. FREVILLE.- Monsieur le Président, puis-je me permettre de donner le point de vue de l'utilisateur ? On a vu l'offre d'information économique. En tant que parlementaire de base, je peux représenter la demande.

Je prendrai deux exemples : celui de l'impôt sur les sociétés où l'information n'existe pas tellement, et l'exemple des dépenses fonctionnelles des collectivités locales.

Supposez qu'en tant que parlementaire, je souhaite connaître l'évolution de l'impôt sur les sociétés. C'est quand même l'impôt qui varie dans les plus grandes proportions. Comment puis-je faire ? D'abord, l'information existe certainement sous forme de catégories juridiques et alors je m'aperçois que si je prenais dans les lignes des « Voies et moyens », la ligne « Impôt sur les sociétés », je me tromperais totalement sur le montant de cet impôt parce qu'il faut, bien entendu, déduire des dépenses, des remboursements qui se trouvent à un autre bout du budget et il faut, peut-être, tenir compte également, dans une autre rubrique d'impositions de toutes natures, de plusieurs dizaines de milliards d'impôts recouverts par voie de contentieux.

Voilà le premier problème auquel on est confronté : on a une présentation juridique tout à fait inadaptée à l'information concrète. Les chiffres donnés ainsi sont inutilisables. Première remarque.

Deuxième remarque : supposez que je veuille maintenant connaître, à partir des comptes de la Nation, qui paraissent tardivement, le montant de

l'impôt sur les sociétés. Il y a quelques années, nous avions des tableaux de correspondance, que vous décriviez tout à l'heure, dans les comptes de la Nation, qui donnaient passage de la comptabilité publique à la comptabilité nationale. Ces tableaux ont disparu ! On ne les édite plus dans les comptes de la Nation ! Ils existent certainement quelque part dans les tiroirs de l'INSEE ou de la comptabilité publique, mais le parlementaire de base qui veut avoir cette information très simple « quel est le montant de l'impôt sur les sociétés ? » ne peut plus la connaître ! Il y a donc un problème de connaissance de toutes les méthodes de passage.

Naturellement, cela n'aura pas été amélioré par la réforme de l'ordonnance organique parce que nous avons construit des règles juridiques qui ne correspondent pas nécessairement à toutes les obligations de la nomenclature européenne. Je ferme cette parenthèse.

Il y a donc ici un manque flagrant de connaissance pour l'utilisateur de toutes les règles qui servent à produire l'information statistique.

Je souhaiterais vivement que nous ayons des petits manuels, qui seraient à la disposition de tout le monde, qui expliqueraient comment utiliser cette information qui existe. Ce n'est pas rétention de l'information parce que tout existe et quand on connaît la méthode, on arrive à le faire, c'est mon cas, mais je comprends très bien que quelqu'un qui voudrait utiliser cette information ne soit pas capable aujourd'hui de le faire.

Voilà le premier exemple quand l'information existe mais n'est pas utilisable.

Il y a aussi l'information qui n'existe pas ou qui n'existe plus. M. BASSERES a bien expliqué toutes les améliorations très fortes dans le secteur public local, mais si je veux répondre à une question simple, que font aujourd'hui les collectivités locales, fonction par fonction ?, je ne le peux pas parce que lorsqu'on construit la M 14, on ne s'est pas posé cette question, même si on essaye d'améliorer la situation parce que tout le monde s'est rendu compte de la difficulté.

On a maintenant sur les collectivités locales une excellente information sur leurs modes de gestion financière, sur leur dettes, etc., mais la question simple de savoir combien les collectivités locales donnent pour l'enseignement, combien elles donnent pour la culture, etc, on ne peut pas y répondre actuellement parce qu'on n'a peut-être pas, dans la construction de notre système comptable, pensé à demander aux utilisateurs initialement quels étaient leurs besoins.

M. BASSERES.- Le point de vue des utilisateurs est toujours très important. Je remercie M. le sénateur de nous le donner.

Concernant l'analyse fonctionnelle, il est vrai que l'on publiait jusqu'en 1996 les analyses fonctionnelles des comptes des collectivités locales, publication que l'on a interrompue depuis 1996 pour des raisons essentiellement techniques : on a changé la nomenclature, on a eu des problèmes techniques de centralisation et on a une difficulté dans le secteur local car le nombre de collectivités locales n'est pas neutre, et pose un problème technique de centralisation de l'ensemble des comptes.

Cela dit, pour répondre directement à M. le sénateur, j'ai bon espoir qu'à la fin de cette année, on reprenne –c'est d'ailleurs une demande du rapport REXECODE- la publication de certaines statistiques sur les analyses fonctionnelles. Il est vrai qu'on n'a peut-être pas initialement assez intégré cet élément. Je ne peux que rejoindre M. le sénateur sur ce point.

Sur l'impôt sur les sociétés, l'essentiel a été dit, toutes les informations existent. On est là typiquement dans un problème de présentation avec des approches juridiques ou économiques. Il faut que l'on puisse imaginer une nouvelle présentation.

Pour les comptes de la Nation, je vivais avec une idée sans doute fautive que ces tableaux de correspondance étaient toujours dans les documents. En tout cas, ils existent, il faut qu'ils y soient.

M. MABILLE.- Sur l'impôt sur les sociétés (IS), je ne suis pas certain qu'il y ait beaucoup d'autres pays européens dans lesquels on va pouvoir avoir début juillet les informations statistiques sur l'acompte du mois de juin, qui nous donnera une première tendance du comportement de provision des entreprises dans une période conjoncturelle un peu difficile. Cela permettra d'avoir une évaluation, de savoir s'il y aura ou non des moins-values fiscales importantes cette année. Je ne sais pas s'il y a d'autres pays européens qui donnent autant d'informations. C'est en tout cas une information précieuse que l'on attend tous.

M. BASSERES.- Je n'ai pas de référentiels sur l'IS. Paul peut-être ?

M. CHAMPSAUR.- Non, je ne suis pas capable de comparer. D'une façon générale, l'information infra-annuelle disponible en Europe -je raisonne sur la comptabilité nationale- n'est pas très riche. J'y ai fait allusion tout à l'heure. C'est pourquoi le projet de mise en place d'une comptabilité trimestrielle des finances publiques est un projet très sérieux, qui va demander un très gros effort à beaucoup de pays.

Pour résumer, nous ne sommes certainement pas exemplaires vis-à-vis des pays anglo-saxons, mais nous ne sommes certainement pas en retard vis-à-vis de l'Europe sur ces questions. Des pays comme l'Allemagne, qui ont un système beaucoup plus décentralisé que le nôtre, ont inévitablement de

moins bonnes connaissances de l'état de leurs finances publiques en cours d'année.

M. MABILLE.- Justement, ne va-t-il pas y avoir des résistances politiques sur cette information trimestrielle parce que cela peut avoir une influence sur l'action et sur les popularités des gouvernements ?

M. CHAMPSAUR.- Ce n'est pas simple... Tout à l'heure, vous avez parlé du risque de « court-termisme ». En matière de finances publiques trimestrielles, on court effectivement ce risque parce que les données en question sont très difficiles à traiter. On sait très bien que si les données ne sont pas corrigées des variations saisonnières, d'un certain nombre d'aléas, il est difficile d'en faire quelque chose.

Comme je l'ai expliqué précédemment, les données qui se prêtent le plus facilement à des traitements de ce type sont déjà publiées. C'est le premier règlement dont j'ai expliqué que la France l'appliquait par anticipation parce qu'il y a un certain nombre de recettes, comme la TVA, ou des cotisations sociales, qui se prêtent assez bien à un suivi infra-annuel.

Il est clair qu'il y a un certain nombre de recettes qui sont très localisées dans l'année, d'une part, et, d'autre part, un certain nombre de dépenses qui sont très erratiques. On retrouve cela d'ailleurs dans la comptabilité d'entreprise. A l'INSEE, on a l'habitude depuis quelques temps de suivre les comptes trimestriels des grandes entreprises et les comptes annuels. Il y a des postes pour lesquels cela se raccorde bien et des postes pour lesquels cela ne se raccorde pas du tout ! Si vous voulez prévoir ce que raconteront les comptes consolidés d'une grande entreprise au niveau annuel, à partir de l'information donnée par des comptes trimestriels, sur certains postes, cela ne fonctionne pas du tout !

On aura des difficultés de ce type en matière de finances publiques. Il y a donc effectivement un risque de « court-termisme », c'est-à-dire qu'on donne une information mais tellement difficile à interpréter qu'elle peut induire des erreurs.

M. MABILLE.- D'autres personnes demandent la parole.

M. BLIN.- Je serais tenté de poser une question à nos éminents interlocuteurs concernant un domaine qui paraît plus simple, moins obscur, moins fermé que celui des comptes publics de l'Etat. C'est le problème des sociétés nationalisées. M. CHAMPSAUR en a dit un mot tout à l'heure.

C'est un problème, à mon avis, plus simple parce que si l'administration obéit à des lois qui n'ont rien à voir avec celles du marché, ces sociétés-là –je pense par exemple, entre autres, à EDF ou à la SNCF– répondent dans une certaine mesure à des impératifs économiques auxquels elles doivent se soumettre.

Or, j'ai le sentiment que l'enjeu est lourd. Pour ne prendre qu'un exemple, que tout le monde connaît, la dette de la SNCF est accablante, l'enjeu est sensible à l'opinion moyenne. Le TGV est un instrument brillant qui satisfait une population fière de son réseau ferroviaire, mais combien de Français s'interrogent sur les comptes de la SNCF ?

Encore un petit exemple et ce sera le seul que je prendrai dans le domaine politique : cela fait deux fois que je demande au ministre des transports de bien vouloir me dire s'il est possible de connaître les comptes particuliers du TGV. Je sais bien quels sont les problèmes qu'il affronte, mais tout de même, voilà un train qui rapporte beaucoup, même s'il a coûté beaucoup à mettre en route ! Il sera long à amortir, mais quelle réussite financière ! Quel rôle joue cette réussite financière dans les comptes actuels de la SNCF ? Je n'arrive pas à le savoir, dans le temps même où l'on tend la main aux collectivités locales, aux conseils régionaux pour aider à la survie de lignes beaucoup moins intéressantes. Bref, voilà un exemple simple, à la portée de tout le monde.

Avez-vous en ces matières des lumières satisfaisantes ou vous heurtez-vous à des difficultés d'approche que l'on connaît dans d'autres domaines ? Elles me paraissent plus transparentes, plus accessibles et plus sensibles à l'opinion moyenne que ces obscures méditations qui passent très au-dessus j'ose à peine dire du parlementaire moyen.

M. BASSERES.- Pour ce qui est de la direction générale de la comptabilité publique, nos relations avec les entreprises publiques, d'un point de vue comptable, sont assez limitées. On n'a qu'une question à se poser, qui n'est pas simple : comment valoriser la participation de l'Etat dans ses comptes ? C'est un sujet sur lequel la réflexion théorique est assez importante. On a commencé à y travailler ces dernières années.

Pour ce qui est des comptes de la SNCF, ils sont élaborés selon les règles de l'art. Ce sont des comptes tenus selon le plan comptable général et, sauf à dire une bêtise, certifiés.

Ce que vous évoquez sur le TGV est un problème qui montre que l'Etat n'est pas seul confronté à cette difficulté de disposer d'une bonne comptabilité analytique. La question que vous posez relève de l'exploitation de la comptabilité analytique de la SNCF ; y a-t-il dans sa comptabilité analytique de quoi isoler les ressources et les charges liées au TGV ? Je n'ai pas la réponse, mais ce sont les seuls commentaires techniques que je peux faire.

M. CHAMPSAUR.- Le problème que vous citez est très réel notamment quand on veut ouvrir les secteurs correspondants à la concurrence, puisque l'on doit à ce moment-là distinguer dans les activités des entreprises celles qui sont soumises à concurrence et les autres, et avoir une comptabilité

qui permette d'assurer un minimum d'homogénéité. Ces problèmes ne sont pas encore complètement résolus en France.

M. MABILLE.- Y a-t-il une question dans la salle ?

M. Alain MATHIEU.- Je voudrais souligner deux caractéristiques de notre pays qui font que l'information statistique sur les administrations est très difficile.

La première, c'est que nous avons beaucoup plus de fonctionnaires que les autres pays occidentaux, plus de 50 % de plus, le double des Anglais.

La deuxième, c'est que les syndicats de la fonction publique sont beaucoup plus importants que dans les autres pays. M. CHAMPSAUR a signé il y a un peu plus d'un an un rapport qui voulait faire une modification de l'organisation du ministère des finances. Bien entendu, il n'a pas pu être appliqué car les syndicats s'y sont opposés.

Il y a donc des enjeux considérables qui sont la défense des privilèges des fonctionnaires, de la faible productivité, qui font qu'il y a une opposition à la transparence dans les comptes des administrations. Il faut souligner ce point. C'est ce qui fait qu'il sera toujours difficile d'obtenir une véritable information sur l'administration sauf si le monopole de l'Etat sur cette information est supprimé, notamment si le Parlement fait ce qu'il faut pour faire pression sur les administrations et contrôle réellement cette information.

M. MABILLE.- C'est un sujet déjà abordé par M. ZIMMERN.

S'il n'y a plus de question dans la salle, nous allons pouvoir clore cette première partie de la matinée, en remerciant tout le monde.

Je vais proposer immédiatement que les participants de la deuxième table ronde nous rejoignent pour parler du modèle français par rapport aux modèles étrangers en matière d'information économique.

*

* *

TABLE RONDE N° 2 :
LE MODÈLE AMÉRICAIN D'INFORMATION ÉCONOMIQUE
PEUT-IL ÊTRE TRANSPOSÉ EN FRANCE ?

M. BOURDIN.- Madame la Présidente Marie -Claude BEAUDEAU, mes chers collègues, Mesdames, Messieurs, permettez-moi tout d'abord de remercier les intervenants de la première table ronde pour la qualité de leurs interventions et aussi pour la franchise avec laquelle ils se sont exprimés.

Comme l'a indiqué M. MABILLE, notre seconde table ronde est consacrée à l'information économique d'une manière générale.

A titre introductif, il peut sembler intéressant de rappeler l'exemple des Etats-Unis qui, ainsi que cela a été souligné à plusieurs reprises, font souvent figure de modèle en la matière et auxquels personnellement j'ai consacré un rapport devant la délégation du Sénat pour la planification.

En particulier, on considère souvent comme des modèles les offices du Congrès comme le « *General Accounting Office* » (GAO), qui effectue des contrôles et des audits d'administrations publiques à la demande des parlementaires, le « *Congressional Budget Office* » (CBO) qui réalise des évaluations du coût de toutes les dispositions législatives en discussion.

Les Etats-Unis se caractérisent par la volonté des administrations de rendre des comptes, par la sincérité des données budgétaires, par une grande transparence de l'information, par le pluralisme des analyses dans tous les domaines et par l'importance de la contre-expertise indépendante.

Ces performances s'expliquent par un ensemble d'institutions et de bonnes pratiques qui se renforcent mutuellement.

On peut tout d'abord souligner les garanties apportées à l'exercice de la liberté d'accès aux documents administratifs, à l'information du public sur ses droits, des délais de réponse resserrés pour les administrations, des sanctions disciplinaires et pénales contre les fonctionnaires récalcitrants.

Un autre élément important est l'accessibilité des économistes publics dont les numéros de téléphone sont largement diffusés et à qui il est demandé de répondre systématiquement aux questions méthodologiques émanant d'experts indépendants ou de journalistes.

Il convient également de signaler les modalités de publication des principales statistiques économiques et sociales, diffusées sous la seule autorité des services statistiques compétents et qui ne peuvent être commentées par des responsables politiques dans l'heure qui suit leur publication.

Par contraste, on peut regretter en France le manque de transparence des ministères français et l'absence de contre-expertise indépendante des administrations dans des domaines aussi essentiels que l'éducation, la fiscalité ou l'évaluation des politiques publiques, ce qui nuit à la qualité des débats économiques et sociaux.

J'ai été amené à présenter dans mon rapport sur l'information économique aux Etats-Unis plus de trente propositions. Ces propositions ont pour seul objectif de favoriser l'émergence d'un débat.

L'une d'elles est de compléter la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs, par des dispositions prévoyant l'accès aux documents administratifs via le réseau internet. Je me réjouis qu'une telle disposition figure maintenant dans le projet de loi relatif à la société de l'information, récemment présenté par le Gouvernement.

Parmi les autres propositions, j'en retiendrai trois.

Tout d'abord le renforcement des moyens des organismes indépendants conduisant des études économiques appliquées à la décision publique.

Ensuite la diffusion aux chercheurs indépendants des fichiers de données fiscales et sociales anonymes nécessaires à l'évaluation des politiques publiques dont dispose le MINEFI.

Enfin, l'accroissement de la contribution scientifique de la Banque de France au débat public.

Encore une fois, ces propositions ont pour seul objectif de favoriser l'émergence d'un débat.

Monsieur MABILLE, je vous rends la parole.

M. MABILLE.- Merci, Monsieur BOURDIN.

Nous allons démarrer tout de suite. Je passe donc la parole aux uns et autres dans l'ordre prévu.

Monsieur PISANI-FERRY, vous êtes président du Conseil d'analyse économique, qui est quelque part un peu une copie de son équivalent américain bien connu, avec cette caractéristique toujours bien française que l'on est plus nombreux en France qu'aux Etats-Unis quand on anime un conseil de politique économique. Mais vous allez nous expliquer pourquoi la tradition française, de ce point de vue-là, est respectée !

→ L'expérience du Conseil d'Analyse Economique

M. PISANI-FERRY.- Si j'appartenais à l'équivalent du Conseil américain, je serais de l'autre côté de la table avec les administrations puisque le « *Council economic advice* » fait partie du Gouvernement, ce que n'est pas le Conseil d'analyse économique, qui est un organisme pluraliste d'experts indépendants rassemblés par le Premier ministre.

Je voudrais dire quelques mots sur ma vision de l'expérience américaine, puis je parlerai de notre situation, notamment du Conseil d'analyse économique, des progrès que nous pouvons faire et de certaines de vos propositions.

Je trouve évidemment le rapport que vous avez fait très intéressant et enrichissant. Nous continuons à avoir beaucoup à apprendre de l'expérience américaine et même si nous avons fait en France, il me semble, sur une ou deux décennies, des progrès évidents, il nous en reste un certain nombre à faire.

Je me limiterai à ce qui concerne le débat économique en me fondant sur mon expérience au Conseil d'analyse économique, mais aussi sur mes expériences antérieures, notamment comme directeur du CEPII, et au ministère des finances.

On peut avoir beaucoup d'admiration pour la qualité du débat économique américain.

Il est réactif, capable de se saisir de sujets très rapidement. Il est inventif dans la manière de traiter les sujets. Il est vif dans la critique et dans l'échange des points de vue.

Il est rigoureux du fait que, derrière des opinions, ce sont souvent des méthodologies et des analyses très fouillées qui se confrontent. Il est en interaction constante avec la décision.

A l'arrivée, il produit des propositions qui sont souvent opérationnelles, et surtout, une structuration de la discussion.

Je voudrais en prendre deux exemples. D'abord sur un point que j'ai étudié récemment, qui est un peu latéral par rapport au thème d'aujourd'hui : le débat sur l'architecture financière internationale.

La manière dont la communauté des économistes américains s'est saisie de ce sujet, le rythme auquel elle a produit des propositions au fur et à mesure que la crise se développait et que les institutions internationales et les gouvernements du G7 se posaient des questions, ont témoigné d'une capacité absolument sans équivalent dans le monde et notamment en Europe, de participer à la réflexion, d'influencer la décision, de fournir des propositions. A l'évidence, cela a été un facteur d'influence des Etats-Unis, en dehors de toute considération de pouvoir. Cette capacité à nourrir le débat intellectuel sur des sujets d'actualité participe du leadership américain.

Je crois que la France, au sein de l'Union européenne, pour ne pas parler de son influence plus large, aurait des leçons à tirer de cette expérience. La capacité à produire des idées et des analyses est un facteur d'influence internationale important, parfois décisif.

Deuxième exemple qui rejoint un débat français récent : les questions relatives à la fiscalité et à l'équivalent américain de la prime pour l'emploi.

Je me suis amusé à regarder la taille de la bibliographie d'un *survey* américain sur ce sujet. Il fait six pages de travaux recensés qui ne portent pas tous spécifiquement sur ce point, mais qui indiquent la richesse des évaluations auxquelles donnent lieu des propositions de mesures fiscales. Ces évaluations émanent très largement d'universitaires, de centres indépendants ; elles sont extrêmement fouillées et reposent sur des techniques très fines, notamment des techniques d'expérimentation contrôlée, qui permettent d'avoir sur des sujets de types fiscaux des instruments d'analyse et d'évaluation pointus. Ces analyses contribuent à nourrir la discussion sur l'efficacité de ces politiques et contribuent *in fine* à la renforcer.

Pourquoi cette situation aux Etats-Unis ? Je crois que vous recensez bien un certain nombre de facteurs dans votre rapport : la qualité de la formation et de la profession des économistes, la demande. Ce point est très important et vous le soulignez aussi dans le rapport : l'existence d'une demande de la part des décideurs à l'égard de cette évaluation externe et leur capacité à intégrer les conclusions de cette recherche, auxquelles parvient la

communauté des économistes est un facteur puissant de stimulation de la réflexion pour la décision.

Il y a aussi une question de mobilité des personnes. La culture de l'expertise et de la décision sont deux cultures différentes. Il importe de les réunir. Elles sont réunies ici en la personne de Jean-Philippe COTIS, mais il peut y avoir d'autres formes de réunion qui passent par le fait que des gens vont plus facilement de la recherche vers la décision et, éventuellement, retournent à la recherche nourris de l'expérience de la décision.

C'est un point sur lequel notre tradition est clairement différente de celle des Etats-Unis, et nous avons à apprendre de leur expérience.

Cela ne doit pas nous cacher les défauts du système américain. Les économistes américains ont leur *maï veté*. Ils ont aussi leur intérêt propre et les débats sont parfois dominés par une économie de la notoriété qui n'est pas toujours la plus efficace du point de vue de la décision. Les sujets auxquels s'intéressent les économistes sont souvent des sujets sur lesquels ils peuvent se faire connaître, formuler des propositions éventuellement provocantes, et cela ne correspond pas toujours exactement à la hiérarchie de l'utilité sociale de la recherche.

Il ne faut donc pas être naïf non plus à l'égard de l'expérience américaine.

En ce qui concerne la situation française, je disais que nous avons fait des progrès sensibles sur la longue durée. Vous rappelez le rapport LENOIR, qui avait donné naissance à l'OFCE, au CEPII, à l'IRES, à REXECODE. La création de ces organismes a été un progrès important.

Nous avons fait des progrès aussi dans le décroisement entre la recherche et l'administration. Nous avons fait des progrès en matière de connaissance. J'ai été très frappé, lorsque j'ai récemment fait un travail sur l'emploi, de noter à quel point, en une dizaine d'années (notamment à l'aide de bases de données que l'INSEE a constituées et sur lesquelles un certain nombre de chercheurs ont pu travailler), nous avons fait des progrès considérables dans la connaissance des questions d'emploi, de salaire, de déterminants de l'emploi à partir de l'exploitation de données individuelles. C'est un point sur lequel aujourd'hui on ne peut plus parler de ces questions comme on parlait il y a dix ans, car on était alors dans un certain vide de la connaissance. Il y avait des opinions générales qui s'opposaient, et pas de moyen de trancher par des analyses empiriques. Aujourd'hui, on a beaucoup plus la possibilité de le faire. Des progrès sensibles ont donc été accomplis.

Quelles sont les difficultés qui nous restent ? Je crois d'abord que l'effort qui avait été lancé s'était centré sur la prévision et plus généralement sur l'analyse macro-économique. Il a abouti là-dessus, c'est-à-dire qu'en

matière de prévision, nous sommes totalement sortis de la situation de quasi-monopole qui prévalait au moment du rapport LENOIR, en matière d'analyse macroéconomique également.

En revanche, l'accent n'avait pas du tout été mis à l'époque sur des questions comme celles que vous mettez en avant, des questions plus structurelles, d'évaluation de politiques publiques, de réforme structurelle, de politique fiscale, de dépenses publiques.

Il me semble effectivement qu'il y a aujourd'hui un déséquilibre entre les sujets sur lesquels l'accent a été mis, et des résultats ont été obtenus, et d'autres sur lesquels on a moins mis l'accent.

Deuxième facteur : la demande n'est pas toujours très exigeante. La demande d'expertise indépendante est probablement un peu plus faible qu'elle n'est ailleurs, notamment aux Etats-Unis, ou dans les institutions européennes qui sont grandes consommatrices d'études externes dans la mesure même où leurs capacités internes sont faibles. En France, la capacité interne des administrations est grande, les études et les évaluations qu'elles produisent sont de grande qualité. Un peu mécaniquement, cela réduit la demande d'évaluations externes, en tout cas de la part du Gouvernement. De la part du Parlement, il y a eu, notamment dans le cadre de la délégation à la planification, une demande constante mais plutôt centrée aussi sur les aspects macro-économiques. Cela a contribué à nourrir des travaux et des progrès dans les instituts auxquels il a été fait appel.

Mais on pourrait aussi imaginer une intensification de cette demande notamment sur des sujets de types fiscaux.

Enfin, la culture économique reste peu présente dans le débat français et l'anti-économisme reste vif. On a assez facilement une politisation du débat qui ne facilite pas toujours l'intervention des économistes, qui entretiennent entre eux un débat qui ne recouvre souvent pas exactement, voire pas du tout, le débat politique tel qu'il est spontanément posé.

Je dirai quelques mots sur l'expérience du Conseil d'analyse économique. Nous avons eu une production très substantielle en quantité. Sur la qualité, ce n'est peut-être pas à moi d'en juger. Je dirai simplement qu'elle me semble avoir été assez généralement appréciée.

Ce qui est intéressant, c'est de savoir pourquoi l'on a réussi à produire 33 rapports sur des sujets très variés dans une période de quatre ans avec un staff technique très réduit.

Premier facteur, la demande politique a été nette. Cela a été un élément très important de motivation des économistes qui ont travaillé dans le cadre du CAE. L'implication du Premier ministre est personnelle et forte. Il a pris vis-à-vis du Conseil d'analyse économique une posture de recherche, de

dialogue, d'interrogation. Cela a fortement stimulé les membres du Conseil que d'avoir un Premier ministre qui les écoutait et qui souhaitait dialoguer avec eux. Je l'ai même trouvé parfois méritant d'écouter des propos qui avaient un certain caractère technique, par rapport auxquels un homme en charge de la gamme des sujets que traite un Premier ministre peut avoir parfois un peu de mal à se situer.

Je crois qu'un deuxième facteur, l'orientation des travaux, a été important. Il y a une volonté d'application, de recommandation ; il y a aussi, me semble-t-il, une volonté dans les travaux du CAE d'une manière générale, d'essayer de poser précisément les termes du débat. Souvent, l'apport en termes de problématique, de clarification du pourquoi d'une question, a été aussi grand, voire éventuellement plus grand, que l'apport plus précis en termes de recommandation, sachant que la recommandation pose toujours la question de savoir quelle est à un moment donné la décision qui doit être prise, quelle est la question exacte qui se pose, en fonction du contexte politique et des contraintes propres à la décision publique.

En revanche, le cadrage des éléments de la problématique sur des grands sujets est un élément qui me semble très utile dans le débat public et auquel le CAE a contribué.

Troisième élément : le débat. Le postulat de départ du Conseil d'analyse économique, c'est que la vérité sort du débat et non pas du consensus. Cela a été à l'évidence influencé par les polémiques qu'il y avait eu sur la pensée unique dans les années 1990. La volonté était que les économistes, qui ont des avis divers, puissent discuter entre eux, que la discussion soit sérieuse, rigoureuse. Mais l'idée était, et est toujours, que c'est du constat de l'existence ou pas d'un débat sur telle ou telle question, de l'existence ou pas d'un accord, plutôt que de la volonté d'aboutir à un consensus, que peut émerger la vérité et l'information du politique. Je crois que cela a été un pari réussi.

Enfin dernier facteur : l'interaction entre la recherche et l'administration. Les rapports sont en général rédigés par des chercheurs très souvent universitaires, en tout cas indépendants, mais avec un appui important de l'administration économique. Cette collaboration a été fructueuse, c'est-à-dire que les seuls experts, dans un certain nombre de cas, n'auraient pas pu mobiliser toute l'information ou le détail d'analyse qui figure dans les rapports, tandis que l'administration ne pouvait pas, sur un certain nombre de sujets, prendre des positions comme peuvent le faire des experts indépendants.

Il me semble donc qu'il y a là quelques éléments positifs dont on peut tirer des leçons.

Je conclus sur quelques progrès que nous pouvons faire.

Je vous confierai que j'ai un peu de scepticisme à l'égard de l'idée que vous avancez qu'il nous faudrait reproduire l'expérience des institutions de type OFCE, IRES, REXECODE, reproduire le modèle qui a bien réussi il y a vingt ans.

Premièrement parce que ces centres existent. Pour paraphraser François MAURIAC, nous aimons beaucoup Jean-Paul FITOUSSI, mais ce n'est pas pour cela que l'on voudrait en avoir deux ! Les instituts existent et apportent beaucoup tels qu'ils sont.

Deuxièmement et surtout, le risque à multiplier les organismes de ce type serait d'éloigner encore l'université de la politique économique et de la décision publique. Or, il y a toute une recherche importante dans l'université qui peut avoir des applications. Il faut éviter de multiplier les écrans qui renverraient la recherche universitaire du côté de ce qui n'a pas d'application et aboutirait à ce que la recherche susceptible d'application soit le monopole d'un certain type d'organismes. Au contraire, il faut essayer de rapprocher l'université. Cela peut passer par des passerelles, mais plutôt que d'avoir des chercheurs labellisés comme contribuant à la décision, par rapport à des chercheurs universitaires qui n'y contribueraient pas, il faut plus penser en termes de mobilité et de capacité à certains moments de faire venir des universitaires plus près de la décision.

Troisièmement, je crois que le financement privé est moins impossible que vous ne semblez le suggérer. Il est vrai que ce n'est pas dans la tradition française. Il n'y a rien de très fondamental qui interdise que des financements privés puissent progressivement se développer, même si nous restons dans une culture beaucoup plus dominée par le financement public que la culture américaine.

Voilà donc quelques éléments de scepticisme par rapport à cette proposition spécifique.

Ce qui peut être utile, c'est de renforcer la demande et d'essayer de structurer une offre par la stabilité de la demande. Un certain nombre de laboratoires universitaires devraient être susceptibles de déboucher sur des travaux plus opérationnels à condition de faire face à une demande suffisamment structurée et permanente.

Pourquoi ne pas faire un petit appel à la discipline des politiques en termes de meilleure explicitation des fondements économiques et des choix qu'ils font ? C'est évidemment difficile. Le marché politique ne s'y prête pas nécessairement, mais ce serait un progrès notable.

Accroître la mobilité entre les milieux de la recherche et les milieux de la décision serait très positif.

Il faut aussi que nous ayons, parallèlement aux débats entre économistes, plus de débats avec les non-économistes puisque la coupure entre les deux mondes est un facteur de risques dans le contexte français où la culture économique est peu répandue.

Dernier point : vous avez -c'est très naturel- centré votre analyse et vos propositions sur la France. Je crois qu'il y a un besoin considérable en matière européenne, notamment dans la zone euro. Nous sommes en phase de constitution d'une zone ayant une certaine identité économique, mais nous souffrons d'un retard considérable à la fois de l'information - y compris statistique, sur certains points - et du débat qui doit nous préoccuper particulièrement, parce que la qualité de l'information et de l'analyse seront des éléments importants du succès qu'aura cette construction.

Je crois donc que, d'une certaine manière, l'expérience américaine mériterait d'être transposée à la problématique « zone euro » pour savoir si précisément, avec les différents institutions, par rapport aux préoccupations de politique économique qui sont celles de la zone euro, nous avons constitué en Europe le réseau d'analyse, d'information, d'expertise nécessaire à la qualité de la politique économique.

M. MABILLE.- Merci, vous avez ouvert une perspective dont on pourra débattre tout à l'heure. Je ne sais pas s'il peut y avoir deux Jean-Paul FITOUSSI, mais il y en a un ici ce matin ! Je lui passe donc la parole.

→ Les instituts indépendants ont-ils atteint la masse critique ?

M. FITOUSSI.- Comme toujours, je suis très heureux de participer aux réunions qui sont impulsées par le Sénat et ce pour plusieurs raisons qui ne sont pas étrangères au sujet dont je dois débattre, qui est le sujet de la taille critique des instituts indépendants.

Je voudrais d'abord souligner les qualités du rapport du Sénat sur l'information économique et sur le modèle américain. Ce rapport me semble remarquable à plusieurs égards. S'il souligne les mérites du système américain, il en dit en même temps les conditions de possibilité, conditions qui sont à la fois constitutionnelles, culturelles mais aussi financières. Et il en dit en même temps les particularités et les limites. Le problème, par exemple, que posent les *Think Tanks* américains, c'est celui de leur indépendance : sont-ils vraiment indépendants ou sont-ils des instruments ? On trouve les deux, de sorte qu'il est difficile de reconnaître ses petits.

Comment aborder la question de la taille critique des instituts indépendants ? Evidemment j'ai à l'esprit le modèle de l'OFCE. Je partirai de l'exigence première, de la raison d'être de ses institutions. La raison d'être, c'est précisément l'indépendance, qui participe de leur mission même, autrement elles ne serviraient pas à l'animation du débat public en économie.

Mais quelles sont les conditions de cette indépendance ? Le rapport LENOIR avait énoncé un certain nombre de conditions qui me semblent toujours valides aujourd'hui, mais qui demandent probablement à être un peu abondées ou en tout cas interprétées dans un contexte de mutations structurelles rapides.

Ces conditions sont d'une façon ou d'une autre, directe ou indirecte, liées à la notion de taille critique. Il n'est d'ailleurs pas étonnant que cette condition fut la première du rapport LENOIR. Ce rapport disait qu'un organisme de prévision doit compter au moins 20 chercheurs et que, s'il doit faire en même temps des analyses économiques, il devrait compter au moins 50 chercheurs. C'est la taille qu'avait définie le rapport LENOIR.

Cette taille critique ne s'apprécie pas seulement par rapport au nombre mais aussi par rapport à d'autres exigences.

La première est celle de la rigueur de l'indépendance, mais aussi de la crédibilité qui impose toute une série de conditions parce que l'indépendance impose de se mettre dans une posture critique, au sens constructif du terme et non pas de critique systématique, et dans un contexte où la posture critique

n'est pas tout à fait habituelle, où l'on a l'impression que les experts doivent tous parler d'une même voix, cette exigence de critique implique qu'on s'expose soi-même à la critique, qu'il y a nécessité d'être soi-même critiqué. D'où l'exigence de pluralisme. On ne peut pas critiquer sans être critiqué.

C'est ainsi que cette exposition à la critique impose le contrôle des pairs, donc impose un certain mode de fonctionnement.

Ce mode de fonctionnement implique d'abord d'asseoir la crédibilité sur la rigueur, c'est-à-dire d'avoir une reconnaissance à l'échelle internationale. Par exemple, une des clefs de construction de l'OFCE, c'est cette recherche de reconnaissance internationale, qui se décline en plusieurs points : d'abord ce que j'appelle la double contrainte de production des chercheurs, qui doivent produire pour l'institution, pour l'OFCE, mais doivent aussi produire pour la communauté scientifique. Ils doivent s'exposer à la critique de leurs pairs, ils doivent être incités à se mesurer avec leurs pairs. Et cela implique d'abord un effort considérable qui n'est pas sans lien avec le nombre, la taille critique puisque ces chercheurs doivent, en fait, faire deux versions du même travail, une version suffisamment lisible pour s'adresser à l'ensemble des décideurs, et une version scientifique qui est admise selon les canons de la communauté scientifique.

Il faut aussi favoriser les travaux communs entre les membres des *Think Tanks*, donc favoriser entre les centres français et étrangers des relations et des recherches communes, ce qui permet d'établir la crédibilité et il faut que l'on fasse venir ces recherches communes dans le pays. L'OFCE avait créé un groupe international de politique économique qui était composée des meilleurs experts dans le domaine de la macro-économie, en particulier un prix Nobel américain et notre espoir de prix Nobel français, M. MALINVAUD.

Nous avons aussi tenté à l'OFCE de créer un réseau de « chercheurs étrangers associés », mais de chercheurs étrangers de grande qualité. Ces chercheurs étrangers associés de grande qualité, c'est un peu faute de ne pas pouvoir attirer, compte tenu des rémunérations que nos institutions peuvent donner, ce que vous soulignez d'ailleurs dans votre rapport, de façon permanente des chercheurs étrangers en France. Mais cela a quand même un effet important de signalisation à l'échelle internationale et de crédibilité à l'échelle nationale.

Voilà donc une première condition qui implique que l'équipe soit suffisamment nombreuse ; cette contrainte de production et de reconnaissance internationale, ce double niveau de travail impliquent un nombre suffisant.

Ensuite, il faut évidemment un ancrage européen qui implique des collaborations très étroites entre différents centres européens. Très vite, l'OFCE a constitué un réseau, et même une association d'instituts européens, parmi les plus réputés d'Europe, qui réalisent des études communes – dont une

d'ailleurs a été faite pour le Sénat- pour la Commission et le Parlement européen.

Enfin, sur le point de l'indépendance, l'un des éléments moteurs de cette indépendance fut la politique d'emblée décidée à l'OFCE, de privilégier les relations avec les assemblées parlementaires.

Si je disais que substantiellement, je suis très heureux de me trouver en ce lieu, c'est que le Sénat a joué un rôle majeur dans la crédibilité de l'OFCE. Un rôle majeur parce qu'il lui a confié de nombreuses études. Je me souviens, Jean s'en souvient aussi parce que nous avons réalisé ensemble le modèle Mimosa, le modèle multinational de l'économie mondiale, que ce modèle est né ici, dans cette salle.

Cela montre bien que d'emblée, le Sénat a exprimé le besoin d'études indépendantes et en même temps a crédibilisé ces études indépendantes. C'est essentiel. Je ne saurais trop me féliciter *ex post* de cette politique qui consiste à privilégier sur toutes les autres études que l'OFCE peut réaliser, les études pour les assemblées parlementaires.

L'indépendance est aussi une question de pluralisme, qui joue aussi sur la taille critique. Le pluralisme doit être organisé à l'intérieur même de l'institution, ce qui implique la pluralité des méthodes utilisées, que l'on abandonne les guerres de religion entre méthodes. Par exemple, il y a eu une guerre de religion qui a fait rage dans les années 1980, modèle ou pas modèle, et nous avons décidé de faire des modèles puis sans modèles. Nous avons donc fait coexister une pluralité d'approches, donc une concurrence entre les différentes approches et une critique réciproque des différentes approches, ce qui a permis la fécondation. Mais là aussi, cela a une implication sur la taille critique.

Enfin, aujourd'hui, la zone euro, est un objet de recherche nouveau à la fois théorique et empirique. Nous manquons de données, comme l'a rappelé Jean PISANI tout à l'heure, mais nous manquons aussi de recul sur les mécanismes de politique économique, qui modifient structurellement les conditions d'exercice des politiques nationales dans la zone. Cela implique que l'on puisse faire des instituts, qui existent aujourd'hui, des lieux européens.

En d'autres termes, je crois que la notion de réseau est dépassée, nous sommes tous dans des réseaux. Il ne suffit plus de faire des réseaux européens, il faut faire des lieux européens, c'est-à-dire des lieux où l'on pense l'Europe, avec une monnaie unique qui pose des problèmes spécifiques à la fois d'information statistique et de conceptualisation. Il faut donc créer ces lieux européens. Cette création a évidemment aussi une implication pour la taille critique car si je disais que la notion de réseau est un peu dépassée, c'est parce que cette notion est une transition. Elle fait perdre beaucoup de temps. Il y a une productivité qui est faible compte tenu des déplacements, des rencontres,

des contraintes d'agenda, etc., alors qu'un lieu qui recruterait en Europe, mais pas seulement –il faut créer des lieux européens globalisés- pourrait être beaucoup plus utile pour le débat public français mais aussi européen, qu'un réseau qui serait plus formel que substantiel.

L'implication de cet objet nouveau pour la taille critique est importante. A l'OFCE, nous ne l'avons pas complètement résolue. Nous avons atteint la taille critique du rapport LENOIR, pas tout à fait, nous sommes à 45, mais il faut le dire, le souligner, nous ne pouvons le faire que parce que nous sous-payons les chargés d'étude. C'est reconnu dans votre rapport. Cela a un avantage et un inconvénient. L'inconvénient, c'est que nous sommes en permanence en situation d'embauche. Le taux de rotation est considérable. Comme l'OFCE donne une grande visibilité à ceux qui y travaillent, ils reçoivent au bout d'un, deux ou trois ans des propositions d'embauches importantes. L'OFCE a d'ailleurs essaimé partout. C'est à la fois un avantage et un inconvénient. Il serait utile de réduire le taux de rotation davantage que de le supprimer. J'aimerais que l'ancienneté moyenne à l'OFCE soit supérieure à trois ans, qu'on puisse arriver à cinq ans. Mais en aucun cas je ne souhaiterais que cette rotation ne s'effectue plus parce que c'est aussi une garantie de pluralisme, d'adaptation aux problèmes nouveaux.

Il faudrait pouvoir aujourd'hui créer un institut indépendant qui procède à la fois à des prévisions, à des analyses de politique économique et à des études micro-économiques, comme nous le faisons, avec une taille d'environ 60 personnes. Il faut dire qu'une augmentation de 20 %, ce n'est pas trop compte tenu des mutations qui se sont produites et de la naissance d'un objet de recherche nouveau.

M. MABILLE.- Merci, je ne demanderai pas au Professeur FITOUSSI quel serait le prix d'équilibre pour que le taux de rotation passe de trois à cinq ans, mais je suis sûr qu'il a une idée !

Je passe maintenant la parole à Philippe LEFOURNIER, sur une question à laquelle je ne sais pas très bien comment répondre moi-même.

→ Les journalistes ont-ils accès à toutes les sources d'information ?

M. LEFOURNIER.- Merci. Monsieur le Président, je vous avoue que je ne sens pas non plus cette question. J'y ai réfléchi, le sujet de la table ronde est très intéressant et le sujet général de la matinée aussi, mais « les journalistes ont-ils accès à toutes les sources d'information ? », je ne vois pas.

Il me semble que le journaliste moderne, disons la génération qui est née avec l'Expansion il y a plus d'un quart de siècle, ce sont des gens qui n'ont plus du tout ce côté balzacien, qui ont une bonne formation économique et qui se sont normalisés. Je ne vois donc pas là de spécificité, donc je ne sais pas répondre à votre question, sauf si elle insinue que le journalisme a un côté investigateur et doit chercher des informations que le public n'aurait pas. Là, je crois qu'il y a un risque. On a parlé d'indépendance à l'instant. Ce risque, c'est que le journaliste qui recueille ce trésor, puisse être à ce moment-là manipulé. Je ne crois donc pas que ce soit un modèle de comportement. La demande du journaliste est normale, il y a la demande normale d'un économiste banalisé.

Je vais donc parler de l'offre qui se trouve en face, ce qui va nous ramener au sujet principal.

Il y a le modèle américain sur lequel le Sénat a élaboré ce rapport très documenté et le modèle français qui est, ce n'est pas douteux, le modèle étatique. Il faudra peut-être dire un mot du modèle allemand qui a servi d'inspiration au pluralisme recommandé par le rapport LENOIR.

Sur le modèle américain que beaucoup couvrent de fleurs, ce qui me frappe, par exemple, dans les réunions récentes des économistes américains auxquelles j'ai participé, ce sont les critiques sur le système : la dégradation de la qualité des statistiques, le fait qu'elles sont révisées très souvent, qu'elles ne sont pas fiables, tout cela par manque de crédits.

Evidemment, dans le modèle américain, c'est l'initiative privée qui prend le relais.

Pour citer quelques exemples : le « *Conference board* » qui produit des indicateurs avancés, ou l'indice de la confiance des consommateurs américains qui fait baisser ou monter les marchés. Il est intéressant de voir que le « *Conference board* » à l'heure actuelle a bâti un réseau d'indicateurs avancés y compris sur la France, l'Euroland, pour nous donner une vue du paysage qui est le nôtre, celui de la zone euro. Evidemment, on a accès à ces données en payant. A travers tout cela, il y a le problème du coût de la

statistique, du financement. Il y a bien d'autres instruments que ceux du « *Conference board* », il y a l'Université de Michigan sur la confiance, il y a le NAPM, qui est l'indice des acheteurs, très précieux pour donner une idée de ce qui se passe au cœur de l'industrie et maintenant dans les services. Récemment le NAPM a fait baisser Wall Street. Là-encore, signalons une tentative qui va dans le sens de la marchandisation : REUTERS a construit un indicateur des achats pour l'ensemble de la zone euro, qui est intéressant, qui donne une vue du paysage conjoncturel en Europe. Mais c'est toujours les mêmes contraintes : pour avoir les chiffres, il faut payer.

Cela m'amène au modèle français qui est tout le contraire, qui est public et gratuit, avec le monopole de l'INSEE. Est-ce mal? L'idée de transposer le modèle américain en France est-elle valable ? Il ne me semble pas.

Prenons l'exemple des enquêtes de conjoncture. L'INSEE –c'est bien connu- fait tous nos indices, mais concernant les enquêtes de conjoncture, nos collègues américains sont très étonnés que ce soit l'administration française qui dise ce que les entreprises voient en termes de production, de prix, d'investissement, etc. En Angleterre, c'est le patronat qui fait l'enquête de conjoncture. En Italie également. En Allemagne, c'est l'IFO, institut indépendant basé à Munich. En France, c'est donc l'INSEE. Je ne vois pas du tout en quoi c'est gênant et si l'on compare toutes ces enquêtes, les enquêtes de l'INSEE sont les meilleures dans tous les domaines. Si vous prenez, par exemple, les enquêtes européennes faites à Bruxelles, j'avoue que le retravail que fait l'INSEE de ces enquêtes donne satisfaction à l'utilisateur banal que je suis. Donc je ne vois pas *a priori* de transposition nécessaire du modèle américain.

Je prends un autre exemple : les prix. On a beaucoup fait l'éloge, surtout dans le cas de la nouvelle économie aux Etats-Unis, d'indices de prix dits hédoniques, qui permettaient de tenir compte de l'amélioration extraordinaire des potentiels des machines. Il en résultait donc une baisse de prix encore plus forte que celle qu'on croyait, donc une croissance en volume de la production plus importante. L'Allemagne ne le fait pas, mais la France a choisi d'avancer dans cette voie. Je ne crois donc pas qu'on puisse lui imputer un retard méthodologique par rapport aux Américains. Les Français sont donc parmi les meilleurs, sinon les meilleurs.

Si je prends la combinaison des indicateurs de conjoncture dans les comptes trimestriels, c'est une tâche très intéressante et utile pour le prévisionniste, cela m'amène aux budgets économiques. Là également, il y a un monopole puisque c'est la direction de la prévision (DP) qui fait les budgets économiques pour l'Etat, mais on doit observer une tendance à la concurrence. Il y a une concurrence dans les débats organisés par la DP entre les comptes officiels et ceux qui sont mis sur la table par les différents instituts, donc l'OFCE, et je peux témoigner qu'il y a aussi des journalistes puisque le centre

de Prévision de l'Expansion est membre de ce groupe technique de la Commission économique de la Nation où il y a comparaison, voire confrontation. On retrouve donc là une idée de pluralisme.

Cela m'amène au troisième modèle, le modèle allemand. On a beaucoup parlé du rapport LENOIR ce matin. Il faut rappeler que c'était sous Raymond BARRE, en référence au pluralisme des instituts allemands.

On a mis en place en France un certain nombre d'instituts, dont l'OFCE, dont REXECODE présent ici à travers Michel DIDIER. On peut tout de même regretter qu'en ce qui concerne les syndicats et contrairement à ce qui se passe en Allemagne, où il y a des instituts patronaux et l'institut des syndicats à Cologne, l'IRES ne joue pas le rôle souhaité dans le débat français.

Mon voisin a beaucoup parlé du débat. Je voulais en parler aussi puisque vous vous êtes adressé au journaliste. C'est à la base évidemment de la connaissance. Je me demande si en conservant la spécificité française -ce monopole de l'INSEE-, on ne pourrait tout de même pas améliorer sa contribution au débat. Il ne faudrait pas que l'on ait l'impression que l'INSEE ne travaille que pour le gouvernement mais que ce soit aussi la maison de tout le monde, la maison du peuple.

Ne pourrait-on réfléchir à l'idée qu'il puisse y avoir une saisine de l'INSEE par le peuple ? M. PISANI-FERRY a cité des cas de débats récents sur l'emploi, avec les licenciements annoncés. Y a-t-il eu vraiment un débat de qualité à l'échelle nationale sachant que ces mesures annoncées se faisaient sur un fond de création d'emplois absolument record ? N'aurait-on pas pu avoir quelque chose sur la table pour nous faire réfléchir ?

Je prends un autre exemple sur les conséquences de la mondialisation. Il y a eu un rapport dans cette maison il y a plusieurs années, mais depuis alimente-t-on vraiment ce débat public sur des sujets aussi importants pour le faire mûrir exactement comme M. PISANI-FERRY l'a souhaité en rappelant que la vérité doit sortir du débat ?

C'est donc une proposition que je fais. Serait-il imaginable qu'on fasse travailler l'INSEE sur des contrats, des demandes venant du public, venant aussi des entreprises ? Car c'est peut-être parfois une faiblesse de voir que des études très sophistiquées ne sont pas très utilisables pour les entreprises, pour les secteurs productifs. On pourrait imaginer que des entreprises demandent aux chercheurs et aux statisticiens publics de se pencher sur des problèmes qui les concernent.

Je termine sur les lacunes de ce système, mais l'orateur suivant va évidemment en parler.

Il serait commode d'avoir l'état des recettes fiscales, effet cagnotte mis à part. La TVA, c'est bien commode pour savoir comment va la

consommation. Ce matin même, on a parlé de l'impôt sur les sociétés, pour l'investissement, cela nous renseignerait peut-être. Pourrait-on disposer rapidement de ces sources très précieuses pour le diagnostic conjoncturel? Voilà le souhait que je formule.

Je dirai en terminant que l'on ne s'intéresse pas seulement aux flux, mais évidemment aux stocks, c'est-à-dire aux bilans. Là encore, les entreprises sont très concernées. Quelle est la productivité du secteur des entreprises, sa compétitivité ? Financièrement, sur la dette, ce ne sont pas seulement les flux qui comptent, mais aussi les stocks, y compris de dettes, y compris concernant l'Etat afin que l'on parvienne à des décisions rationnelles et aussi à des choix démocratiques dans la transparence.

M. MABILLE.- Merci beaucoup. Je suis assez d'accord avec Philippe LEFOURNIER, ce n'est pas à nous, journalistes, de répondre à la question, mais finalement à l'administration de dire si l'accès aux sources d'information est disponible. Je vais donc passer maintenant la parole à trois représentants de l'administration en commençant par le directeur général des impôts, sachant que l'information statistique, fiscale, est devenue une donnée importante. Sur la TVA, on a quand même maintenant des données mensuelles, pas forcément suffisamment fiables, mais intéressantes. Sur l'impôt sur les sociétés, on a encore un peu de retard, on pourrait peut-être améliorer les délais. Je poserai aussi la question sur tout ce qui est relatif aux revenus, aux patrimoines car je trouve que la direction générale des impôts manque peut-être un peu de réactivité dans l'analyse des fichiers fiscaux, mais je sais qu'elle va s'améliorer !

→ La communication d'informations fiscales au Parlement et aux organismes de conjoncture.

M. VILLEROY DE GALHAU.- Merci, j'ai cru noter que vous m'adressiez plus de questions qu'aux autres orateurs. Je voudrais protester en leur nom contre ce déséquilibre !

M. MABILLE.- C'est le respect que j'ai pour la fonction !

M. VILLEROY DE GALHAU.- En tout cas, je ne voudrais pas répondre aux questions que vous posez aux journalistes ; ce serait une attaque insupportable contre la liberté de la presse...

Je suis heureux de participer à ce débat ce matin au Sénat sur un sujet qui est essentiel – nous sommes tous d'accord là-dessus -, qui est peu traité en France, et qui est fort bien éclairé par le rapport du sénateur BOURDIN ;

Je partage à titre personnel bon nombre des remarques faites par les trois intervenants précédents et en particulier ce que disait Jean PISANI-FERRY sur la faiblesse de la culture économique en France. C'est un arrière-fond complexe, difficile à traiter, mais qui pèse sur notre débat sur la transparence de l'information.

J'ai un peu honte de parler après d'aussi éminents économistes parce que je vais effectivement traiter un sujet de bien moindre portée : l'information publique en matière fiscale. Je le ferai dans une optique assez pratique puisque vous me posez des questions pratiques : quelles sont les informations disponibles ? Il se trouve que le sujet de l'impôt focalise en général un certain nombre de passions et d'interrogations. Les quelques indications pratiques que je peux donner vont donc peut-être vous intéresser.

Je me réfère d'abord à ce que Paul CHAMPSAUR disait ce matin dans la première table ronde sur les responsabilités de chacun à l'intérieur de l'administration. La direction générale des impôts, en tant qu'une des directions du ministère des finances, n'a traditionnellement pas en tant que telle de mission autonome d'information statistique fiscale auprès du public, du Parlement ou des organismes de conjoncture. C'est donc la situation de départ.

Cela dit, il nous a paru important de progresser dans le sens de la transparence. Un certain nombre de choses ont changé ces dernières années, évolutions qui ne sont d'ailleurs pas toujours assez connues, me semble-t-il.

Je commencerai en relevant l'appréciation que le Conseil des impôts portait dans son rapport publié l'an dernier sur l'impôt sur le revenu. Je

souligne que le Conseil des impôts, qui est plutôt dans l'orbite de la Cour des comptes, est un organisme à ce titre suffisamment indépendant de l'administration, qui ne passe pas pour être « béni-oui-oui » vis-à-vis de son action. *« Depuis plusieurs années, la direction générale des impôts diffuse plus largement qu'auparavant ses données. Initialement, les statistiques dont elle dispose sont des sous-produits de son informatique de gestion, données brutes qui ne sont pas traitées pour une diffusion externe, mais afin de répondre au nombre croissant de demandes portant sur les statistiques communales, des produits de diffusion standards ont été constitués. En outre, afin de toucher un plus large public, des statistiques fiscales agrégées sont aussi diffusées par l'intermédiaire de l'INSEE. »*

C'est cette appréciation externe que je voudrais illustrer et concrétiser dans la suite de mon propos. Je dis tout de suite que l'effort de transparence que l'administration fiscale fait a deux limites, qui demeureront.

- La première qui n'est pas nécessairement la plus importante, mais qu'il me paraît quand même utile de rappeler, y compris ici dans l'enceinte du Sénat qui attache un grand prix à cette question, c'est la maîtrise des coûts publics. Elle est liée à la remarque du Conseil des impôts sur le fait que nous avons avant tout une informatique de gestion : les retraitements imposés pour passer de l'informatique de gestion à l'information statistique sont donc lourds et importants.

- D'autant que –et cette deuxième limite est à l'évidence plus importante que la première– la protection de la vie privée doit être absolue. L'information fiscale est évidemment une information ultra sensible du point de vue de nos concitoyens.

Je rappelle les règles du statut statistique et fiscal qui s'appliquent à nous et qui sont très précisément codifiées.

- Première condition : nous ne pouvons, bien sûr, communiquer que des données agrégées, qui ne peuvent être communiquées que si elles comportent plus de trois entités, onze entités en matière de fiscalité des personnes.
- Deuxième condition : il ne faut pas qu'il y ait d'élément dominant dans les données agrégées, un élément dominant étant défini par le fait qu'il représente plus de 85 % du montant agrégé.

Ce sont des règles indispensables pour protéger le secret fiscal, qui est une valeur fondamentale de notre démocratie, mais qui, par rapport aux retraitements dont je parlais, entraîne des conséquences assez lourdes.

Sous réserve de ces deux limites, nous avons deux types d'actions importantes : il y a un certain nombre de publications générales et il y a de

plus en plus –c'est un « marché » en forte expansion- un certain nombre de travaux spécifiques que nous faisons à la demande de clients.

I - Sur les **publications générales**, nous avons d'abord un document qui s'intitule le Répertoire permanent des statistiques, qui est public, dont nous pouvons peut-être améliorer la présentation, mais auquel je renvoie les plus intéressés d'entre vous.

Je voudrais surtout souligner l'existence de quatre documents en publication générale.

◆ Premièrement, nous publions nos principaux résultats. C'est tout à fait important sur le plan de la culture administrative : la vision traditionnelle est celle de l'administration qui n'a de compte à rendre à personne, comme une boîte noire. C'est une vision totalement dépassée. Une administration doit rendre des comptes sur ses principaux résultats.

Cela suppose un certain nombre de conditions, et d'abord qu'elle puisse s'appuyer sur un système de contrôle de gestion y compris au niveau décentralisé, qui suivent ces principaux résultats. Nous l'avons mis en place à la DGI, c'est une petite avance par rapport à d'autres administrations de l'Etat depuis le milieu des années 1990.

Cela suppose ensuite que l'on en rende compte à la presse, et vous savez, Monsieur MABILLE, que cela a lieu tous les ans depuis l'an dernier. C'est donc une forme de présentation des résultats, un peu comme le fait une entreprise à propos de ses comptes annuels.

Enfin, cela suppose que nous ayons un rapport d'activité annuel. J'ai ici l'exemplaire 1999 ; l'exemplaire 2000 devrait être publié le mois prochain. Ce rapport comporte désormais une annexe statistique qui vise non seulement un certain nombre d'informations internes sur nos ressources, nos crédits, etc., mais surtout beaucoup d'informations sur le rendement du contrôle fiscal, le contentieux, y compris par impôt. Ce document est d'ores et déjà en ligne sur le site internet du MINEFI.

Voilà en ce qui concerne nos résultats.

◆ Il y a une deuxième publication qui concerne la « matière première ».

Il est vrai que nous avons plus mis l'accent sur la publication de nos résultats en tant qu'administration ayant une mission et peut-être travaillé un peu trop discrètement sur tout ce que nous savons sur notre matière première, c'est-à-dire le revenu qui entre dans nos « chaînes de production », et l'impôt sur le revenu qui en sort.

Il y a à cet égard un document dont je regrette périodiquement qu'il ne soit pas plus connu, qui s'appelle l'annuaire statistique de la direction générale des impôts, qui est fort peu diffusé à l'extérieur de la DGI. Cette situation doit changer parce que très souvent les questions que l'on nous pose ont leur réponse dans ce document qui est public, mais trop peu connu.

Je ne vais pas vous faire la lecture exhaustive des 265 pages, mais je prends, par exemple, la page 195 sur l'impôt de solidarité sur la fortune, sujet qui intéresse toujours : on y voit le détail, département par département, du nombre de contribuables imposés, du montant des droits payés, donc de la cote moyenne. Vous apprendrez, par exemple - ce qui n'est pas une immense surprise, mais les chiffres sont une confirmation intéressante- que la direction que nous appelons chez nous Paris-Ouest, c'est-à-dire les arrondissements de l'ouest parisien, représente plus de 10 % des contribuables à l'impôt de solidarité sur la fortune, avec 22.000 contribuables. En sens inverse, la malheureuse Lozère n'a que 82 assujettis à l'ISF, juste devant la Guyane !

Vous pourrez apprendre aussi ailleurs -je dois dire que cela a été une de mes surprises en préparant ce colloque- que dans la direction de Paris Centre qui, comme son nom l'indique, est quand même assez loin du paysage rural, il y a 26 assujettis aux bénéficiaires agricoles. Nous allons creuser ce mystère !

Je cite des anecdotes, mais c'est une mine d'informations.

Nous étudions depuis quelques semaines la mise en ligne de cet annuaire parce que je crois qu'il faut passer la surmultipliée en termes d'utilisation.

Le colloque est l'occasion d'accélérer la décision : je suis heureux d'annoncer ce matin que, d'ici à la fin de cette année, l'annuaire statistique fiscal sera mis en ligne, donc consultable sur le site internet du ministère, y compris avec le rapport 2000 qui devrait sortir cet été.

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, nous avons ce que nous appelons, l'état 1921 qui est aujourd'hui sur CD-Rom. Nous allons aussi voir comment le mettre en ligne. C'est une série d'informations au plan national et local non seulement sur l'impôt, mais sur les tranches de revenus.

◆ Dernier élément que je mentionne à propos des publications générales, en répondant directement à M. LEFOURNIER : la France publie dorénavant une situation mensuelle de toutes les recettes budgétaires y compris impôt par impôt. Par rapport aux questions que vous posiez sur la TVA ou l'IS, on a donc maintenant des informations très précises. D'ailleurs, par comparaison avec les autres pays de l'Union européenne, voire aux Etats-Unis, nous sommes plutôt dans une situation plus favorable que ceux-ci à cet égard.

II - Je voudrais parler ensuite des initiatives à l'égard de **clients plus spécifiques**. Je ne citerai pas toutes les catégories de clients potentiels, mais trois d'entre elles : le Parlement, les instituts économiques et les chercheurs, et le Conseil des impôts.

◆ Premier client : le Parlement, avec trois exemples :

- La mise en place depuis 1998 d'un observatoire des délocalisations. C'est un sujet très sensible, sur lequel nous n'avons pas de perfection statistique parce qu'il est très difficile à suivre, mais dont les résultats sont dorénavant, année après année, communiqués au Parlement puis publiés.
- Le bureau en charge à la DGI des statistiques dit « Bureau M 2 » dans notre jargon, a fait à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, début 2001, un certain nombre de simulations sur l'impôt sur le revenu. C'est un type de travaux appelé à se développer.
- Enfin, la DGI participe de plus en plus chaque année à l'élaboration des « bleus » budgétaires. Pour chaque mesure fiscale, il y a dorénavant un certain nombre de chiffrages élaborés à partir de ces statistiques.

◆ Le deuxième « client » en forte croissance ce sont les instituts et les chercheurs. Là encore, je vais me contenter de citer des exemples, dont certains sont brillamment représentés ici : le Conseil d'analyse économique : nous avons dans le cadre du rapport récent sur les inégalités, transmis un certain nombre de données qui ont permis de construire le rapport. L'OFCE a un travail en cours sur l'impôt sur le revenu. Et nous avons, à la demande de chercheurs du CNRS, récemment communiqué un certain nombre de données sur le patrimoine.

◆ Le Conseil des impôts en troisième lieu : cela peut apparaître comme un média plus traditionnel mais pour ceux qui étudient attentivement les rapports du Conseil des impôts, vous aurez peut-être noté que dans ses derniers rapports, le Conseil des impôts a beaucoup développé l'annexe statistique. Je cite le rapport de l'an dernier sur l'imposition des revenus ou celui de cette année sur la TVA.

Vous me permettez ici de faire un lien entre ce qui a été dit précédemment sur le débat économique en France et le sujet de l'information fiscale.

Je crois que le Conseil des impôts a aujourd'hui une visibilité un peu trop faible, sans doute moins forte qu'il y a quelques années. Or, c'est un lieu d'expertise ouverte, dépassionnée, indépendante sur un sujet qui est souvent

très difficile à traiter parce que souvent passionnel, qui est le sujet de l'impôt et de la politique fiscale.

Si je dois émettre un souhait, c'est que l'influence des rapports du Conseil des impôts, dans le débat politique et médiatique, puisse croître dans les prochaines années.

*

* *

Je termine par deux remarques brèves.

◆ La première est que je partage tout ce qui a été dit précédemment sur les nombreux avantages du modèle américain. Mais ne l'idéalisons pas à l'excès.

J'en donne deux illustrations :

- Premièrement, la publication mensuelle en France sur la situation budgétaire n'a pas forcément un équivalent aussi précis dans les autres pays. En tous cas, les Etats-Unis n'ont pas d'avance par rapport à nous là-dessus.
- Par ailleurs, dans le débat récent et tout à fait essentiel sur la politique fiscale aux Etats-Unis et la projection à dix ans du plan du Président BUSH, il m'a semblé, comme à vous, qu'il y avait un certain nombre de marges d'incertitude sur les simulations et sur les fondements chiffrés de la décision. L'ampleur en était au moins égale à l'incertitude qui entoure parfois la prévision des mesures de nos lois de finances et de nos choix de politique fiscale. Je le dis par euphémisme.

◆ Ma deuxième remarque de conclusion qui s'applique à nous-mêmes, c'est qu'incontestablement, nous faisons mieux connaître ce que nous faisons déjà. Le cas particulier dont nous traitons ce matin -pardon de le dire comme un fonctionnaire ayant déjà un peu d'ancienneté- est peut-être une illustration d'un problème plus général: l'administration pêche en matière de communication souvent par excès de vertu, de modestie, de rigueur, voire parfois d'auto-flagellation. En général, la communication est en avance sur la réalité. Dans l'administration, c'est parfois le contraire.

Nous avons fait des grands progrès –en tout cas, si je prends le cas de la direction générale des impôts- sur la publication de nos résultats. Je crois beaucoup à cette exigence de rendre des comptes : nous le faisons.

Nous avons fait de grands progrès sur l'affichage de notre stratégie. Nous sommes une des rares administrations à avoir un contrat d'objectif et de moyens. Le sénateur MARINI y sera sensible car c'est une préfiguration de la réforme de l'ordonnance de 1959 et du pilotage par objectif auquel il s'est beaucoup attaché.

Nous avons à mieux faire connaître les chiffres dont nous disposons sur notre matière première et notre processus de production.

Je remercie donc beaucoup le Sénat de m'avoir donné l'occasion de le faire ce matin.

M. MABILLE.- Merci. Je crois que tout le monde aura apprécié le « *coming out* » de la direction générale des impôts, qui a pris un peu plus de temps que prévu parce qu'effectivement j'avais posé quelques questions subsidiaires et je m'en excuse.

Je vais vous demander, Jean-Philippe COTIS, d'essayer en revanche de tenir vos dix minutes parce que le temps passe.

→ Le rôle de la direction de la Prévision dans l'information économique : situation actuelle et perspectives d'évolution.

M. COTIS.- Je suis très honoré de cette invitation à participer à un débat important, sur la base de rapports d'excellente qualité.

La question posée est celle du rôle de la direction de la Prévision dans l'information économique. Mes propos seront modestes parce que nous ne sommes qu'un tout petit rouage dans ce vaste débat.

Avant de parler du rôle de la DP dans l'information économique, il est peut-être utile de revenir brièvement sur son rôle au sein de l'administration économique.

Que fait la direction de la Prévision ?

Elle a deux types de missions : elle fait des prévisions et de l'analyse conjoncturelle, ce qui représente, en gros, un tiers de ses activités. Pour le reste, elle joue un rôle de bureau d'analyse conseil au sein du ministère. Elle apporte son expertise économique sur beaucoup de sujets où le MINEFI est appelé à intervenir ou à donner son avis. Cela va de la réforme de la politique agricole commune à la lutte contre l'effet de serre, en passant par des sujets aussi divers que les choix d'infrastructures publiques, l'ouverture des secteurs à réseau, le marché du travail, les problèmes de politique sociale, fiscale ou budgétaire. La liste n'est pas exhaustive.

Evidemment, la contribution de la DP à l'information économique n'est pas la même selon qu'on considère ses activités de prévision et ses activités de conseil.

La mission de prévision comporte, « par essence », un important élément de publicité et de transparence. Nous apportons là une contribution substantielle à l'information économique, sous des formes diverses, que nous avons cherché à améliorer.

En revanche, notre mission d'expertise-conseil est tournée en priorité vers le ministre des finances, avec tous les impératifs de discrétion qui s'attachent à cet exercice. Dans ces domaines d'expertise économique générale, notre mandat n'est donc pas orienté en priorité vers l'information du public. C'est une différence notable, par exemple, avec l'INSEE.

Cette mission d'expertise-conseil nous amène cependant à entretenir un dialogue nourri avec les milieux universitaires et à avoir avec eux des échanges d'informations très fructueux.

Je vais maintenant revenir successivement sur ces trois domaines : la prévision, l'expertise conseil et les échanges avec la communauté universitaire, pour essayer de voir ce que nous apportons à l'information économique.

◆ En matière de prévision, notre contribution à l'information économique est, je l'espère, relativement bien connue, même si je n'en suis pas tout à fait sûr. Nous publions deux prévisions par an, en mars et en septembre, qui sont accompagnées d'un rapport économique et financier (REF) qui explicite en grand détail le pourquoi et le comment de ces prévisions.

Nous avons ressenti le besoin il y a trois ans de moderniser ce rapport pour le rapprocher de documents à fort contenu analytique tel que le rapport du « *Council of economic advisers* » américain. Nous l'avons fait modestement.

Et c'est pourquoi je voudrais faire un peu de publicité pour ma maison et pour ce rapport. On y trouve maintenant des annexes statistiques qui rassemblent, sur une petite centaine de pages, des séries longues de vingt, trente ou cinquante ans, sur toute une gamme de sujets touchant à la macroéconomie et aux finances publiques. On a là un ensemble d'informations bien regroupées qui n'est pas disponible ailleurs, à l'heure actuelle, en France. On trouve également dans ce rapport des études thématiques de quinze à vingt pages sur des sujets importants, comme la nouvelle économie, l'analyse économique de la politique budgétaire, les asymétries économiques au sein de la zone euro, et de manière régulière, l'impact redistributif de la politique fiscale en France ainsi que son évolution d'une année sur l'autre. Nous y publions également des *post mortem* qui analysent les erreurs de prévisions passées et des simulations économétriques qui étayent les points saillants de nos prévisions.

Cette rénovation a suscité un surcroît de travail très important au cours des trois dernières années.

Nonobstant cela, cet effort me semble être passé un peu inaperçu. Je ne suis pas sûr que ce rapport soit très lu par les parlementaires et leurs collaborateurs. En tout cas, nous n'en avons eu que très peu d'échos. En même temps, les évolutions récentes sont encourageantes puisque l'on va nous appeler, dans le cadre de la refonte de l'ordonnance organique, à faire pour le REF ce que nous faisons déjà largement depuis trois ans, mais un peu dans l'anonymat.

En tant que représentant de l'administration économique, il me semble important que nos efforts de modernisation trouvent un écho, sous forme de remarques et de critiques constructives. Elles nous aideront à faire évoluer ces produits.

Parmi nos autres contributions à l'information économique, je signalerai également nos notes de conjoncture internationale qui sont publiées en même temps que la note de conjoncture de l'INSEE, les documents d'orientation budgétaire et les programmes de stabilité que nous élaborons en collaboration avec la direction du budget.

Dans le cadre de la Commission économique nationale, nous confrontons de manière systématique nos prévisions avec l'ensemble de la profession. Les résultats de ces comparaisons et confrontations font l'objet d'une très large publicité et les hypothèses macro-économiques associées au projet de loi de finances font l'objet d'une transparence toute particulière.

Cet effort de transparence, nous avons souhaité le prolonger depuis l'automne dernier en organisant une séance plus spécifiquement consacrée aux prévisions fiscales et aux méthodes qui les sous-tendent. C'est un domaine où l'expertise n'est pas très développée à l'extérieur du ministère. Il est donc important que les économistes extérieurs soient en mesure de mieux déchiffrer et si nécessaire, de mieux critiquer nos prévisions.

◆ S'agissant du domaine des études et de l'expertise, nous publions occasionnellement, sous des formes diverses, les résultats de certains de nos travaux. On les retrouve dans les notes bleues du Ministère, ainsi que sous la forme de documents de travail publics de la direction de la Prévision. On en retrouve aussi beaucoup dans les publications du CAE, qui, de ce point de vue, a joué un rôle très utile pour externaliser un certain nombre de travaux de l'administration économique. On les trouve aussi dans de nombreuses revues économiques, où les membres de la DP sont sollicités souvent à titre individuel, à titre d'expert, mais où ils contribuent à diffuser des travaux faits à la DP.

◆ Je voudrais maintenant dire quelques mots sur les relations que nous entretenons avec le monde universitaire. Nous recrutons beaucoup de jeunes universitaires pour des contrats de trois ou quatre ans. Ces jeunes nous apportent beaucoup. Ils contribuent, avec d'autres, à assurer des liens étroits avec la recherche appliquée en économie. Nous hébergeons de très longue date un séminaire d'économie appliquée qui est ouvert au public. Et nous publions une revue d'économie appliquée, « Economie et Prévision » qui est, je crois, l'une des bonnes revues françaises. Elle fait appel à de nombreuses collaborations avec le monde universitaire et contribue à développer un interface actif entre le monde de la recherche appliquée et l'administration.

Nous recherchons également le contact avec des praticiens ; c'est le cas du séminaire que nous co-animons avec le Conseil de la concurrence, qui rassemble des avocats, des magistrats et des économistes pour essayer de mieux comprendre un certain nombre de problèmes de politique de concurrence compliqués dans lesquels la pluridisciplinarité est utile.

Voilà très brièvement ce que je voulais dire.

Nous essayons d'être présents dans l'information économiques tout en respectant les contraintes de discrétion qui s'attachent à certaines de nos missions. C'est donc un équilibre un peu compliqué à trouver, mais que nous essayons de trouver malgré tout.

M. MABILLE.- Merci, je passe tout de suite la parole à M. PATAT sur le même sujet concernant la Banque de France.

→ Le rôle de la Banque de France dans l'information économique : situation actuelle et perspectives d'évolution.

M. PATAT.- Je suis très heureux et je remercie beaucoup les responsables de cette manifestation de m'avoir invité sur un sujet absolument essentiel suite au remarquable rapport qui a été produit et je dis en toute sincérité, même si je ne suis pas entièrement d'accord sur tout, que c'est un travail considérable et tout à fait intéressant.

En ce qui concerne le rôle de la Banque de France dans l'information économique, je ferai d'abord quelques rappels.

La Banque de France est une Banque centrale et, en tant que telle, elle a quand même quelques impératifs de confidentialité dans la préparation de la politique monétaire ou dans les informations dont elle peut disposer dans le cadre de ses missions de contrôle bancaire.

Mais la Banque de France bénéficie d'atouts qui lui permettent d'aller peut-être au-delà de ses consors dans l'information économique : elle est très profondément implantée dans le tissu économique social de la Nation, par son réseau de comptoirs très dense, ce qui, par ailleurs, n'est pas forcément l'optimum en termes de gestion budgétaire, mais qui lui donne un contact très précieux avec la vie économique nationale.

Par ailleurs, la Banque a connu deux très profondes mutations : l'indépendance et la création de l'euro et son insertion dans l'euro-système. Cela a sensiblement élargi son champ d'investigation et d'intervention.

Dans quel cadre la Banque utilise-elle, élabore-t-elle et analyse-t-elle l'information économique et monétaire ? Dans le cadre de trois missions.

◆ Première mission : la préparation des décisions de politique monétaire qui se font maintenant dans le cadre du Conseil des Gouverneurs de la BCE, auquel le Gouverneur de la Banque de France participe pleinement et pour lequel il doit avoir une information statistique, analytique et synthétique extrêmement approfondie non seulement sur la France, mais sur l'Europe et sur le reste du monde également.

◆ Deuxième rôle, c'est ce que j'appellerai le message de la Banque au plan interne comme au plan international.

- Au plan interne, le rôle de la Banque est de veiller à la stabilité des prix et, à ce titre, elle est appelée à intervenir et donner une opinion, qui n'est pas forcément toujours appréciée, sur tous les domaines,

qu'ils soient économiques ou structurels, qui lui paraissent de nature à compromettre la stabilité des prix. C'est pour cela qu'on peut l'entendre exprimer ce qu'elle a à dire sur des sujets très divers tels que le potentiel de production, les finances publiques, la productivité, les coûts salariaux, l'investissement ou les marges des entreprises.

- Sur le plan international, la Banque de France est, au titre de Banque centrale de la France, membre d'organismes internationaux très importants. Je suis d'accord avec Jean PISANI-FERRY qui disait que sur le plan international, ce sont les idées qui contribuent à assurer l'efficacité de notre participation à ces instances. Là, également, c'est une mission très importante.

J'ajouterai que la Banque a un rôle un peu plus spécifique qui l'amène à s'intéresser davantage aux pays en développement puisqu'elle assure la comptabilisation des accords de consolidation du Club de Paris et qu'elle a un rôle assez éminent dans la zone franc par ses relations avec les Banques centrales des pays africains de cette zone.

◆ La troisième mission est la contribution au renom scientifique de la Banque, à l'information des acteurs économiques par des travaux de haut niveau ou des documents pédagogiques. Nous pensons toujours également au renom de la Place de Paris dans ce domaine.

On ne fait absolument aucune rétention d'information sur toutes les statistiques et enquêtes que nous élaborons nous-mêmes, qu'il s'agisse de statistiques monétaires, financières, des enquêtes de conjoncture, des enquêtes sur le coût du crédit, ou des travaux sectoriels.

Je voudrais faire quelques remarques.

On s'accorde à reconnaître que nous avons un « *know-how* » reconnu pour mettre au point des concepts très pertinents. Le biais français consistant à vouloir avoir toujours un cadre bien bouclé est dans ce domaine assez productif. Nous avons été, il me semble, assez bons pour concevoir des concepts financiers donnant un cadre d'analyse très pertinent. Je pense au Tableau des financements et des placements qui donne une vue exhaustive et simplifiée des placements et des financements dont bénéficie l'économie, à tel point que les autres Banques centrales de l'Euro-système vont l'adopter et la Banque centrale européenne envisage d'en construire un au plan européen.

Nous serons un « bien public » assez riche, je pense à nos enquêtes de conjoncture qui paraissent quinze jours environ après la fin du mois, dans lesquelles on donne des informations assez détaillées sur le plan sectoriel.

Je vais citer aussi nos statistiques de balance des paiements, que nous établissons mensuellement. Elles sont trimestrielles aux Etats-Unis et au

Royaume Uni. Nous avons récemment également avancé la disponibilité de ces statistiques avec des indicateurs avancés.

Nous publions aussi des données très détaillées sur les placements financiers et les financements et, par ailleurs, nous rendons aux banques un service très particulier avec la centralisation des risques, la cotation des grandes entreprises.

En ce qui concerne les analyses et les études, elles prennent un tour très divers. Je mettrai l'accent sur les prévisions. Nous faisons des prévisions économiques à la Banque de France maintenant dans le cadre des prévisions d'ensemble de l'euro-système. Il y a trois exercices de prévision sur les prix par an, deux sur l'ensemble de l'économie.

Je crois qu'on se compare là assez favorablement à ce que fait la FED. Ces prévisions sont maintenant publiées avec des fourchettes que certains peuvent trouver assez larges, mais il y a là un exercice de transparence intéressant.

S'agissant de la Banque de France, elle a pris la décision de publier des prévisions de croissance trimestrielle du PIB, qu'elle tire de ses enquêtes de conjoncture, c'est-à-dire de ce que lui disent les chefs d'entreprises. Nous les publions en même temps que les enquêtes de conjoncture.

La communication de l'ensemble de ces études peut prendre des formes très variées. Il y a le Bulletin mensuel pour ce qui est de la voix de la Banque et il y a les notes d'études et de recherches pour ce qui est des travaux plus personnels, mais qui sont de plus en plus « *policy oriented* », c'est-à-dire devant aider à la décision.

J'insiste aussi sur l'éditorial du Bulletin qui est devenu, depuis environ deux ans, vraiment, la voix du message de la Banque.

J'insiste également sur notre site internet auquel nous attachons beaucoup d'importance. Il est d'ailleurs en cours de rénovation.

A cet égard, il y a quelques passages sévères, et pas vraiment justifiés, dans le rapport sur le site internet de la Banque.

Il y a également les conférences et auditions des responsables de la Banque. Vous savez que le Gouverneur vient très fréquemment devant la commission des finances du Sénat, comme devant celle de l'Assemblée nationale.

En ce qui concerne l'euro-système, nous avons fait un compte des comparutions des membres de l'état-major de l'euro-système devant le Parlement européen et des membres de l'état-major de la FED. Pour l'année 2000, nous avons trouvé autant de comparutions du Président, en Europe et

aux Etats-Unis, un peu moins de comparutions des membres du board américain que des membres du board de l'Europe mais plus de comparutions de « *high officers* » en Amérique que pour l'euro-système. Au total, c'est 13 pour la FED et 10 pour l'euro-système. Donc pour l'instant, on n'est donc pas encore dans le cadre d'une comparais on déshonorante.

Nous avons également des supports beaucoup plus informels, que nous diffusons dans les conférences, les réunions, les colloques.

M. MABILLE.- Il ne faut pas oublier les fameux graphiques de M. TRICHET !

M. PATAT.- Les graphiques du Gouverneur ! J'allais évidemment les mentionner !

En conclusion, quels sont les perspectives et les problèmes ?

Nous sommes un Etat centralisé et il n'est pas anormal que sur la réflexion économique et la statistique, l'Etat joue un grand rôle. Ce n'est pas tout à fait la même chose aux Etats-Unis, Etat éminemment décentralisé.

Il y a également des spécificités françaises en matière économique.

La première, c'est la tendance à considérer l'obligation en statistique comme superfétatoire ; nous avons donc toujours beaucoup plus de mal -je crois beaucoup plus en France que dans d'autres pays- à pouvoir obtenir l'information de base qui est malheureusement nécessaire pour faire les statistiques. Les statistiques, tout le monde les attend et les utilise et, naturellement ce sont elles qui font vivre les marchés.

Par ailleurs, je partage entièrement ce qui a été dit sur la culture économique française, qui n'est peut-être pas au même niveau que dans d'autres pays, ce qui n'empêche pas d'avoir souvent des opinions très critiques et très définitives, parfois d'autant plus définitives que la connaissance est superficielle.

Nous sommes bien conscients que la responsabilité de cette situation n'incombe pas uniquement aux agents économiques. C'est partagé. Cela veut dire que du côté de ceux qui offrent l'information, tant sur le plan de la statistique que des études, il y a des efforts supplémentaires de pédagogie à faire.

Mais nous devons d'abord être conscients du fait que l'on ne peut pas tout diffuser. Nous sommes sous l'œil permanent des marchés et tout ce qui peut être diffusé, et qui n'est pas vraiment étayé, ou dont l'origine est un peu confuse, peut être très contreproductif.

Je vais donner deux exemples.

Il y a eu une réunion qui rassemble des agents de recherche à la Banque des règlements internationaux, et qui portait sur la gestion des banques ; on a évoqué à cette occasion l'incidence du nouvel accord de Bâle sur un certain nombre de comportements bancaires et financiers. L'agent de la Banque de France était présent ; c'était un chercheur –avec donc un papier personnel– qui a évoqué le fait que l'accord de Bâle pouvait peut-être ne pas être dans tous les cas anticyclique, en tout cas qu'il ne pouvait pas forcément toujours remédier aux dommages d'un cycle de crédit ou d'activités défavorables. La BRI a mis cela sur son site internet et cela a été repris par un journaliste qui a fait un encart : « La Banque de France contre le futur accord de Bâle », ce qui était évidemment inexact.

Par ailleurs –c'est moins dommageable–, je disais tous à l'heure que nous publions des prévisions issues de notre enquête de conjoncture et je remarque que, désormais, dans tous les messages, de REUTERS ou autres, c'est uniquement la prévision qui est citée, et pas l'enquête. C'est cela qui fait l'intérêt de l'information pour les média.

Par ailleurs, nous avons une rareté de la ressource en économistes. Les chiffres cités dans le rapport du Sénat me paraissent très optimistes, le marché est quand même assez étroit et je vous garantis que la Banque n'est pas un organisme où l'on surpasse les économistes. Par conséquent, nous avons beaucoup de mal à en recruter et nous en avons assez peu, d'autant plus que, si je prends la direction générale des études et des relations internationales, que vous nous avez fait l'honneur de citer dans votre rapport, la moitié du travail des économistes, c'est aussi du travail de statisticien, qui est très lourd. Par conséquent, on est amené à sélectionner et à privilégier les travaux « *policy oriented* ».

Nous sommes indépendants, nous sommes dans l'euro-système ; il y a donc un corps de doctrine à préserver. Il doit donc y avoir une distinction bien nette entre ce qui est voix de la banque et expression plus libre.

Je pense que nous allons vers plus de diffusions, plus d'avancées vers le public et que dans ce domaine nous sommes capables de ratisser très large. Je donnerai l'exemple de la campagne que nous faisons actuellement pour l'euro-fiduciaire aussi bien à Paris qu'en province avec le relais de nos comptoirs.

M. MABILLE.- Merci beaucoup. Nous n'avons malheureusement plus le temps de nous lancer dans un grand débat sur l'indépendance, le national, l'euro-péen, etc, mais je vais peut-être prendre quelques questions de la salle puis conclure avec Philippe MARINI.

Un intervenant.- Bonjour, Jérôme **GUILLEMONT**, société ASTEROP. ASTEROP a pour activité de diffuser et d'analyser des données

statistiques sur le Net, en particulier. Je voulais revenir sur l'utilisation de l'internet pour la diffusion de l'information publique.

En effet, tout à l'heure, j'ai été très heureux d'entendre les réflexions de M. PATAT et de M. VILLEROY DE GALHAU sur ce sujet puisque vous avez annoncé que vous alliez améliorer vos sites internet ou diffuser une information complémentaire sur le net. Je souhaitais savoir quelle est la position des autres intervenants en matière d'utilisation de l'internet pour diffuser l'information publique. Merci.

M. MABILLE.- C'est une question un peu large...

Y a-t-il une autre question ?

Une intervenante.- Je suis **Hélène PERRIN** de l'**IFRAP**. Je voudrais soulever un point qui n'a pas été abordé, qui est l'inégalité face à l'information statistique qui provient notamment de l'INSEE car j'ai entendu que l'information était publique, donc gratuite. En fait, ce n'est pas tout à fait le cas. Si vous provenez d'un ministère ou d'une institution publique, l'information est gratuite, mais pour le secteur privé, cette information est payante et souvent assez chère ; cela limite l'accès à l'information.

M. MABILLE.- Deux réponses : une sur le prix de l'information, peut-être Jean-Paul FITOUSSI ?

M. FITOUSSI.- C'est une vraie question. La question de faire payer les statistiques de l'INSEE doit être débattue. C'est une question de démocratie, surtout lorsque ces statistiques peuvent être disponibles sur un site. On pourrait imaginer que lorsqu'elles sont publiées sur papier, il y a un coût de production supplémentaire.

Un organisme comme l'OCFE met tout ce qu'il produit sur son site, donc finalement fournit gratuitement l'information. On comprend mal que l'INSEE ne le fasse pas ou en tout cas que les règles qui précisent cela ne soient pas très claires.

M. MABILLE.- Malheureusement, on ne peut pas répondre à sa place. On va donc laisser ce débat ouvert.

Sur l'utilisation d'internet, vous avez tous dit les uns et les autres qu'on peut y trouver beaucoup de choses, notamment sur le site du MINEFI. On parlait même de sources d'information pour les journalistes. Internet est aujourd'hui une source où l'on peut trouver beaucoup de choses.

Je passe la parole à Philippe MARINI pour une conclusion de l'ensemble de cette matinée.

M. MARINI.- Je ne voudrais pas que l'auteur de la première question soit frustré et je pense que M. PATAT peut prendre ses coordonnées pour lui répondre directement car j'ai l'impression que cela nécessite quelques développements.

Je voudrais remercier particulièrement notre collègue Joël BOURDIN qui, en sa qualité de président de la délégation pour la planification, nous a saisis d'un travail extrêmement intéressant permettant de se faire enfin une idée globale et cohérente sur le système d'information économique américain.

Lorsque nous faisons de telles comparaisons -un certain nombre d'entre vous l'ont dit ce matin- il ne faut, bien sûr, pas oublier le contexte institutionnel dans lequel on se trouve. Il est très différent en régime présidentiel et en régime parlementaire.

En régime présidentiel, les pouvoirs publics étant indépendants, en quelque sorte, les uns des autres, en tout cas le législatif étant indépendant de l'exécutif, il est normal et légitime que le législatif, pour aller au bout de ses missions, soit doté de l'arsenal le plus complet d'informations économiques sous sa maîtrise exclusive.

Dans le système parlementaire, les choses sont évidemment plus complexes et nécessairement un peu ambiguës, mais dans les exemples qui nous ont été donnés par l'intermédiaire du rapport de Joël BOURDIN, nous voyons bien comment se déroule le dialogue des experts placés d'un côté auprès du Président des Etats-Unis et de son Cabinet et, de l'autre, auprès du Congrès.

Il faut bien réaliser que si les responsabilités sont différentes, le dialogue existe à un large degré et que bien souvent des positions sont élaborées par consensus technique quant à la matière elle-même, quant aux données, même si ces positions redeviennent libres lorsqu'elles sont prises sous la responsabilité soit du Président soit des Commissions du Congrès.

Pour en venir à notre situation spécifique franco-française, cette matinée a montré qu'il y a abondance -peut-être même surabondance- d'informations économiques dans notre pays.

Vous savez que je ne suis pas un thuriféraire de l'actuel Premier ministre -ce n'est un secret pour personne-, mais il est au moins une chose que je trouve intéressante dans l'organisation actuelle, c'est le Conseil d'analyse économique. Je voudrais le dire car même si, bien entendu, un Premier ministre prend ses positions en vertu des options politiques qui sont les siennes, que je ne partage pas en l'occurrence, chacun à sa façon, le fait de faire dialoguer dans une telle instance des économistes dont chacun a sa stature, ses travaux, son expérience, est une très bonne chose pour éclairer le pouvoir

politique. J'espère du point de vue du pouvoir exécutif en France que cette expérience durera.

Par ailleurs, quand on regarde tout ce qui nous a été dit : surabondance, pluralité, pluralisme, oui, cela existe en France, mais ce qui fait sans doute défaut, c'est la commodité d'accès et la réelle mise en concurrence des sources dans l'intérêt du Parlement.

Je vais me situer à présent du point de vue du Parlement dans le cadre qui est en train de s'inscrire dans la loi organique.

Philippe AUBERGER a évoqué ce point. Il est tout à fait essentiel. J'ai bien dit «qui est en train de s'inscrire» car j'ai tout lieu de penser que demain nous allons clore le débat en ce qui concerne la loi organique. Je peux dire sans trop de risque - je l'espère - de me tromper que l'approche de l'Assemblée nationale, l'approche du ministère de l'économie et des finances, l'approche du Sénat, en ce qui concerne la réécriture de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 sur les lois de finances, ont débouché sur un texte commun qui n'est la propriété de personne, sauf celle de la République, puisque ce texte n'est appelé à s'appliquer véritablement qu'à partir de 2005-2006 dans une configuration que, naturellement, personne ne peut imaginer aujourd'hui de son point de vue partisan ou sectoriel.

Je pense que nous avons fait oeuvre utile, et cela pour plusieurs raisons et l'information économique et son pluralisme sont bien au cœur de cette réforme.

- Première raison : nous allons dans le sens de plus de transparence. Nous visons des décisions prises consciemment dans un processus rationnel et avec une expression susceptible d'être diffusée, popularisée, vulgarisée de telle sorte que l'opinion publique puisse être partie prenante dans le débat des finances publiques.

- En deuxième lieu et pour illustrer mon propos, nous avons tâché d'effectuer une avancée dans le sens de la globalisation des données relatives aux finances publiques, c'est-à-dire les finances de l'Etat, les finances des organismes sociaux et, le cas échéant, les finances consolidées des administrations territoriales. L'un des acquis de cette réforme, parmi d'autres, mais je le cite parce qu'il est à mon sens emblématique et important, ce sera la possibilité, en facteur commun, à l'automne, des deux débats (loi de financement de la sécurité sociale, loi de finances initiale), de tenir en présence du Premier ministre dans chaque assemblée, un débat sur le prélèvement obligatoire, globalement, par l'analyse en grandes masses des impositions de toutes natures et en faisant apparaître l'affectation de ces ressources issues du prélèvement obligatoire. Facteur commun à la discussion de l'un et l'autre document, de la loi de financement de la Sécurité sociale et de la loi de finances initiale, c'est-à-dire des deux lois de finances publiques

car aujourd'hui on ne peut plus dire que la loi de finances de l'Etat est le lieu où se globalisent toutes les informations sur les recettes, les dépenses et le solde.

- En troisième lieu, nous avons insisté sur la permanence des méthodes comptables, l'instrument comptable, l'appareil statistique qui y contribue, le choix des méthodes, ce sont des sujets absolument cruciaux. Sujets qui conditionnent la crédibilité internationale de la France, il faut en être conscient. Dans le cadre de nos engagements européens dans l'arène internationale, pour bénéficier de la meilleure cotation possible de notre dette sur les marchés financiers, il faut travailler comme le fait aujourd'hui tout groupe d'entreprises dans le cadre de la permanence des méthodes et plus jamais, à partir de 2005-2006 (vous voyez que d'ici là les turpitudes sont encore possibles !), on ne devra voir des épisodes comme celui de 1999-2000 avec, ainsi que la Cour des comptes l'a bien montré, l'arbitraire de l'imputation des recettes, des dépenses et l'arbitraire des méthodes utilisées tant pour estimer les recettes en cours d'année que pour les affecter à l'exercice ou à l'exercice suivant.

Permanence des méthodes, rigueur, exigence, tout cela naturellement sera très difficile à supporter, mais dès lors qu'on le veut, que c'est l'intérêt de la France en Europe et dans le monde, je pense qu'on le fera réellement.

- En quatrième lieu et enfin : revalorisation des moyens de contrôle du Parlement.

Chacune des chambres du Parlement, chacune des commissions des finances disposera d'un arsenal d'informations beaucoup plus large. Le Parlement s'habitue à raisonner en termes de stocks et non plus seulement de flux. L'un d'entre vous l'a dit tout à l'heure. C'est à la vérité l'un des aspects essentiels de la réforme. La comptabilité patrimoniale deviendra une réalité et un élément du débat sur les finances publiques.

Bien sûr, le Parlement, s'il veut exercer tout son rôle, devra s'organiser. Je pense que cela dépend de lui. Il appartient au Parlement de mettre en concurrence les sources d'informations économiques. Pour cela, il faut quelques moyens. Ces moyens, en simplifiant les choses grossièrement, se situent à trois niveaux.

1) Des moyens en expertise, c'est-à-dire avoir de l'argent pour payer les experts et pour mettre à disposition gratuitement leurs travaux parce que j'ai bien entendu la question de tout à l'heure. Si vous abordez les sites des assemblées parlementaires, vous trouvez beaucoup de travaux d'origine INSEE d'accès libre et gratuit. Il suffit donc finalement pour diffuser librement et gratuitement l'information qu'elle soit absorbée par l'appareil parlementaire qui restitue - c'est sa fonction - de façon libre et gratuite. Il est vrai qu'il faut y consacrer de l'argent. Si l'on doit faire travailler des professionnels, cela

coûte. Il y aura des questions d'arbitrage à faire au sein de nos assemblées parlementaires, il y a des choses que l'on paye qui sont sans doute moins utiles que cela. Je n'en dirai pas plus, mais je crois que c'est le propre de toute institution que de devoir se remettre en cause en fonction de la réalité des choses. Sinon on est inférieur à sa tâche et on n'exécute pas correctement son mandat.

2) Ensuite, il faut naturellement aux assemblées parlementaires et aux commissions des finances, en particulier, des moyens en personnel. Il est clair que la commission des finances devrait en avoir deux ou trois fois plus. En général, je dis qu'il y a trop de fonctionnaires et trop d'emplois publics, mais il est clair que le rapporteur spécial des crédits de l'éducation nationale, qui a le plus gros budget de dépenses de l'Etat, qui a un tiers d'administrateur, il peut faire ce qu'il peut, mais cela n'ira pas très loin ! Je ne dis pas qu'il lui faut toute la Cour des comptes mais s'il avait déjà un administrateur plein, ce serait pas mal, s'il en avait deux, ce serait raisonnable, s'il y en avait un pour l'enseignement primaire et un pour l'enseignement supérieur, cela permettrait de faire des choses.

La commission des finances, c'est un peu un «commando», mais pour que ce «commando» soit efficace, il faut que ses membres, c'est-à-dire les responsables politiques, les députés ou les sénateurs, prennent cette tâche au sérieux.

Je crois que nous le faisons mais il faut savoir pratiquer l'autocritique. Ce n'est peut-être pas encore tout à fait suffisant.

Donc, dans le cadre de la réforme, avec la nouvelle loi organique, non seulement il faudra plus d'argent pour payer des experts, non seulement il faudra faire des arbitrages internes - après tout, je crois que l'on doit pouvoir le faire à dépense globale inchangée - pour avoir plus d'administrateurs dans les secteurs pertinents et importants, en particulier les commissions des finances.

3) En troisième lieu, il faudra que les parlementaires s'habituent davantage, et en plus grand nombre, à considérer que l'honneur de leur mandat, c'est dans, bien sûr, leur circonscription et leur département que cela se déroule, mais c'est aussi en exerçant leur tâche de contrôle du gouvernement, de proposition et d'action.

Tout cela suppose, bien entendu, de pouvoir travailler sur une matière vive qui, dans nos domaines, est l'information économique.

Voilà, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, je ne peux pas citer chacun des contributeurs. Je voudrais les remercier tout particulièrement de ce qu'il nous ont dit.

J'ai isolé un point dans l'intervention de M. COTIS. Je voudrais lui répondre qu'en ce qui concerne le Rapport économique, social et financier, il est lu et très régulièrement cité dans nos rapports budgétaires. Lors de la réforme de l'ordonnance organique, son statut a été revalorisé. C'est une idée que nous, parlementaires, avons imposée. Nous sommes les utilisateurs privilégiés de ce rapport. Nous serions sensibles, lorsque les choses se mettront en place dans le cadre de la nouvelle loi organique, à être associés à sa modernisation, donc à son reformatage et, à la résolution d'un certain nombre de problèmes de méthode. Et peut-être aussi voudrions-nous que dans la diffusion de cette information économique publique, on prenne soin au langage, c'est-à-dire que l'on parle en faisant l'effort de s'adresser à tout le monde, n'est-ce pas ? Parce que le « langage INSEE ou DP » nécessite souvent une traduction, ni plus ni moins que le « langage DATAR » ou d'autres langages administratifs, mais si l'on se place du point de vue du parlementaire moyen et encore plus de l'opinion publique, il y a certainement des progrès à faire. Je suis sûr que nous aurons tous à cœur de les réaliser ensemble.

Merci de votre attention.

M. MABILLE.- La séance est levée.

(Applaudissements.)

(La séance est levée à 13 heures 05.)

*

* *

ANNEXE N° 2
PRODUCTEURS DE STATISTIQUES PAR ORDRE
ALPHABÉTIQUE DE LEUR SIGLE

- **ACFCI** Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie

- **Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie. Chambres régionales** Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie. Chambres régionales.

- **ACOSS** Agence centrale des organismes de sécurité sociale

- **ADEME** Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

- **AFB** Association française des banques

- **ANPE** Agence nationale pour l'emploi

- **APCA** Assemblée permanente des chambres d'agriculture

- **APCM** Assemblée permanente des chambres de métiers

- **BDF** Banque de France

- **BES** Bureau des études statistiques. Direction des affaires financières. (Ministère de la défense)

- **BSEE** Bureau des statistiques et études économiques. Direction générale des douanes et droits indirects. (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)

- **BSEEV** Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation. DG. de l'administration et de la fonction publique. (Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat)

- **CANAM** Caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes
- **CCA** Commission de contrôle des assurances (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)
- **CCIP** Chambre de commerce et d'industrie de Paris
- **CDC** Caisse des dépôts et consignations
- **CEE** Centre d'études de l'emploi
- **CEREQ** Centre d'études et de recherches sur les qualifications
- **CFCE** Centre français du commerce extérieur (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)
- **CNAF** Caisse nationale des allocations familiales
- **CNAM-TS** Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
- **CNAV-TS** Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
- **CNC** Centre national de la cinématographie.
- **COB** Commission des opérations de bourse
- **Commune de Fort-de-France** Commune de Fort-de-France
- **Communauté Urbaine du Grand Nancy** Communauté Urbaine du Grand Nancy
- **CREDES** Centre de recherche, d'étude et de documentation en économie de la santé
- **CREDOC** Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
- **D4E** Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement)
- **DAG** Direction de l'administration générale (Ministère de la jeunesse et des sports)

la jeunesse et des sports)

- **DARES** Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Ministère de l'emploi et de la solidarité)
- **DATAR** Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement)
- **DCPJ** Direction centrale de la police judiciaire (Ministère de l'intérieur)
- **DDM** Direction du développement des médias (Premier ministre)
- **DECAS** DECAS. Sous-direction des activités commerciales, artisanales et de services (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)
- **DEP** Département des études et de la prospective (Ministère de la culture et de la communication)
- **DGAD** Direction générale de l'administration et du développement (Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement)
- **DGCP** Direction générale de la comptabilité publique (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)
- **DGEFP** Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (Ministère de l'emploi et de la solidarité)
- **DGER** Direction générale de l'enseignement et de la recherche (Ministère de l'agriculture et de la pêche)
- **DGI** Direction générale des impôts (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)
- **DGUHC** Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (Ministère de l'équipement, des transports et du logement)
- **DIPL** Délégation interministérielle aux professions libérales

- **Direction de l'eau** Direction de l'eau (Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement)
- **DLPAJ** Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (Ministère de l'Intérieur)
- **DPMA** Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (Ministère de l'agriculture et de la pêche)
- **DREE** Direction des relations économiques extérieures (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)
- **DREES** Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Ministère de l'emploi et de la solidarité)
- **DT** Direction du tourisme (Ministère de l'équipement, des transports et du logement)
- **FFB** Fédération Française du Bâtiment
- **FNTP** Fédération Nationale des Travaux Publics
- **IDUP** Institut de démographie de l'Université de Paris I
- **IFEN** Institut français de l'environnement (Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement)
- **INED** Institut national d'études démographiques
- **INRA** Institut national de la recherche agronomique
- **INRETS** Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
- **INSEE** Institut national de la statistique et des études économiques (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)
- **Institut national de la statistique et des études économiques. Direction de la diffusion et de l'action régionale** Institut national de la statistique et des études économiques. Direction de la diffusion et de l'action régionale (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)

- **Institut national de la statistique et des études économiques. Direction des études et synthèses économiques** Institut national de la statistique et des études économiques. Direction des études et synthèses économiques (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)
- **Institut national de la statistique et des études économiques. Direction des statistiques démographiques et sociales** Institut national de la statistique et des études économiques. Direction des statistiques démographiques et sociales (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)
- **Institut national de la statistique et des études économiques. Direction des statistiques d'entreprises** Institut national de la statistique et des études économiques. Direction des statistiques d'entreprises (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)
- **INSEE-RRP** Institut national de la statistique et des études économiques. Maîtrise d'ouvrage programme Recensement rénové de la population (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)
- **Institut national de la statistique et des études économiques. Directions régionales** Institut national de la statistique et des études économiques. Directions régionales (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)
- **INSERM** Institut national de la santé et de la recherche médicale
- **MSA** Mutualité sociale agricole
- **OE** Observatoire de l'énergie (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)
- **OFDT** Observatoire français des drogues et toxicomanies
- **OMI** Office des migrations internationales

- **Organisations professionnelles agréées dans le domaine des industries agricoles et alimentaires** Organisations professionnelles agréées dans le domaine des industries agricoles et alimentaires
- **Organisations professionnelles agréées dans le domaine de l'industrie** Organisations professionnelles agréées dans le domaine de l'industrie
- **OST** Observatoire des sciences et des techniques
- **SBF** Parisbourse SA
- **SCEES** Service central des enquêtes et des études statistiques (Ministère de l'agriculture et de la pêche)
- **SDES** Sous-direction des études statistiques. (Ministère de l'éducation nationale)
- **SDSED** Sous-direction de la statistique, des études et de la documentation (Ministère de la justice)
- **SES** Service économique et statistique (Ministère de l'équipement, des transports et du logement.)
- **SESSI** Service des études et des statistiques industrielles (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)
- **SETL** Service des statistiques, des études et des techniques locales . Direction générale des collectivités locales. (Ministère de l'Intérieur)
- **Direction du Trésor** Direction du Trésor (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)
- **UNEDIC** Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

ANNEXE N° 3

MANDAT DU GROUPE « CLARTÉ ET ACCESSIBILITÉ DES INFORMATIONS ISSUES DU SYSTÈME STATISTIQUE PUBLIC »

« Le CNIS est fondé, dans l'esprit de la loi du 7 juin 1951, à s'assurer de la qualité des informations statistiques rendues publiques. La qualité statistique est couramment comprise dans un sens strict comme la précision, mesurée par l'analyse des différents types d'erreurs, liées ou non à l'échantillonnage.

Cependant il est reconnu au niveau international et en particulier européen que les composantes de la qualité des statistiques vont bien au delà de la précision.

Ainsi les critères de qualité comportent-ils la pertinence (dont le CNIS s'assure constamment dans son examen des programmes et des opérations statistiques) et également l'accessibilité et la clarté ainsi que l'actualité et la ponctualité.

Le Bureau du CNIS a été saisi de façon récurrente, et notamment en 1996 et en 1999, de cette question par plusieurs organisations syndicales.

Le débat public comporte de nombreux enjeux : les données chiffrées disponibles pour les différentes parties prenantes peuvent conditionner aussi bien le déroulement de négociations sociales que des transferts financiers vitaux pour certains secteurs de l'économie. Il est indispensable, dans ces conditions, que les acteurs économiques et sociaux sachent précisément quelle est la qualité des informations statistiques qu'ils utilisent.

Le Bureau du CNIS a décidé, lors de sa réunion du 16 mars 2000, de la création du groupe de travail "consacré à la lisibilité des données chiffrées et aux procédures conduisant à leur publication".

Ce groupe s'attachera à évaluer la situation actuelle au regard de :

1. l'accessibilité et la clarté des statistiques issues du système statistique public ;

2. l'actualité et la ponctualité de ces statistiques.

Il élaborera des recommandations en vue d'atteindre :

- la meilleure adéquation possible des niveaux d'explication et d'analyse des statistiques en fonction des publics y compris en matière d'évaluation des politiques publiques, lorsque celle-ci repose sur des statistiques issues du système statistique public ;

- le développement de pratiques au sein du système statistique qui garantissent la ponctualité et l'actualité de la mise à disposition des données par exemple par le respect d'un calendrier de mise à disposition annoncé à l'avance ;

- une meilleure mobilisation des technologies de communication, en vue d'un accès facilité aux dossiers statistiques fondamentaux.

Ces recommandations devront s'apprécier au regard des démarches statistiques mises en œuvre dans différents pays de l'Europe et de l'OCDE. »

ANNEXE N° 4

SONDAGE ADRESSÉ PAR LE CNIS DANS LE CADRE DU MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA CLARTÉ ET L'ACCESSIBILITÉ DES DONNÉES ISSUES DU SYSTÈME STATISTIQUE PUBLIC

1. Précisions sur le Produit Statistique décrit et ses différentes formes de diffusion

1.1 Pourriez-vous préciser quel est le produit statistique sur lequel porte votre commentaire ? (exemples : tableaux communaux du recensement, principaux résultats de l'enquête emploi de mars 1999 , étude sur les salaires,...)

1.2 A quel thème se rattache ce produit ?

- 1 Statistiques d'analyse locale : les recensements de population
- 2 Statistiques du marché du travail
- 3 Analyse macro-économique
- 4 Statistiques sur les accidents de la route

1.3 Quelles sont les modalités de diffusion ? (Réponses multiples possibles)

- 002 Données ponctuelles (quelques chiffres, valeur d'un indice,...)
- 004 Ensemble de tableaux statistiques préétablis
- 008 Ensemble de tableaux statistiques fournis à façon
- 016 Publication rapide - Premiers résultats - Information rapide de conjoncture
- 032 Analyse et/ou publication de résultats détaillés d'une enquête ou d'une autre source statistique
- Note de conjoncture
- 064 Etude à caractère général (article de revue - numéro d'une collection)¹
- 128 Fichier électronique de données individuelles anonymisées
- 256 Autres

¹ Les études ayant un caractère de recherche sont exclues du champ de cette consultation bien que les limites avec les études à caractère général soient parfois difficiles à définir.

2. Accessibilité

2.1 Cet indicateur ou ensemble de résultats produit par le système statistique public et pertinent pour votre action fait-il l'objet d'une diffusion officielle ?

- 1 Oui totalement
- 2 Oui partiellement
- 3 Non
- 4 Autre cas. Précisez :

2.2 Indiquez quelles formes d'accès vous sont connues (Réponses multiples possibles, notamment pour les supports mixtes) :

- 02 Publication papier périodique
- 04 Publication papier occasionnelle
- 08 Support électronique CD - DVD
- 16 Internet
- 32 Littérature grise - notes...
- 64 Autres - Précisez :

2.3 Indiquez si l'accès est public ou limité, et dans ce dernier cas, de quelle façon :

- 1 Accès à tout public
- 2 Accès limité - Précisez (règlement,....) :

2.4 Pouvez-vous comparer avec ce qui se fait, pour des produits similaires, dans d'autres pays ou organismes ? Pour chacun de ces pays ou organismes, précisez les modalités de diffusion ou de mise à disposition :

- 2 Non - ne sait pas
- 1 Oui → Précisez si possible :

Pays ou organisme 1 :

Pays ou organisme 2 :

2.5 Vos propositions et suggestions sur les modalités d'accès à ces résultats ou plus généralement :

3. Clarté

3.1 Cet indicateur ou ensemble de résultats est-il accompagné d'une documentation méthodologique satisfaisante ? Indiquez le cas échéant les éléments qui vous paraissent manquer :

- 1 Oui documentation détaillée
- 2 Oui documentation résumée
- 3 Oui documentation insuffisante
- 4 Non documenté

Améliorations possibles :

3.2 Cet indicateur ou ensemble de résultats est-il accompagné de points de comparaison sur d'autres périodes, zones géographiques ou concepts voisins pour une analyse plus pertinente ? Indiquez ce qui vous paraît utile, souhaitable :

- 1 Oui
- 2 Non

Améliorations possibles :

3.3 Est-il accompagné de commentaires courts mettant en évidence les principales conclusions et servant de guide de lecture ? Indiquez ce qui vous paraît utile, souhaitable :

- 1 Oui
- 2 Non

Améliorations possibles :

3.4 L'accès à cet environnement documentaire vous paraît-il facile et adéquat ? Indiquez le cas échéant ce qui vous paraît manquer et la forme que cette information devrait prendre.

- 1 Accès facile
- 2 Accès peu commode
- 3 Sans objet (absence de documentation)

Améliorations possibles :

3.5 Pouvez-vous comparer avec ce qui se fait, pour des produits similaires, dans d'autres pays ou organismes ? Précisez les modalités d'accès à cet environnement documentaire :

2 Non - ne sait pas

1 Oui → Précisez si possible :

Pays ou organisme 1 :

Pays ou organisme 2 :

3.6 Vos propositions et suggestions sur la documentation :

4. Actualité

4.1 Cet indicateur ou ensemble de résultats est-il diffusé ou mis à disposition dans des délais satisfaisants ?

1 Oui

2 Non

3 Sans opinion

4.2 Une publication de résultats provisoires est-elle organisée ?

1 Oui

2 Non

Vous paraît-elle utile, souhaitable, plutôt risquée voire gênante ?

4.3 Une publication de résultats agrégés (en termes de zonages ou de nomenclature) est-elle organisée avant celle des résultats détaillés ?

1 Oui

2 Non

Vous paraît-elle utile, souhaitable, plutôt risquée voire gênante ?

4.4 Pouvez-vous comparer avec ce qui se fait, pour des produits similaires, dans d'autres pays ou organismes ? Précisez les délais de mise à disposition et d'éventuels dispositifs de mise à disposition échelonnée pour les produits de ces pays ou organismes :

2 Non - ne sait pas

1 Oui → Précisez si possible :

Pays ou organisme 1 :

Pays ou organisme 2 :

4.5 Vos propositions et suggestions sur les délais :

5. Ponctualité

5.1 Cet indicateur ou ensemble de résultats est-il de parution périodique ou occasionnelle ?

- 1 Parution périodique
- 2 Parution occasionnelle
- 3 Sans objet

5.2 Le producteur affiche t-il un calendrier de publication ?

- 1 Oui → Combien de temps avant la sortie (en mois) :
- 2 Non

5.3 Ce calendrier est-il respecté ?

- 1 Toujours
- 2 Généralement
- 3 Parfois
- 4 Jamais

5.4 Pouvez-vous comparer avec ce qui se fait, pour des produits similaires, dans d'autres pays ou organismes ? Précisez pour ces pays ou organismes :

- 2 Non - ne sait pas
- 1 Oui → Précisez si possible :

Pays ou organisme 1 :

Pays ou organisme 2 :

5.5 Vos propositions et suggestions sur la ponctualité et l'existence d'un calendrier :

6. Importance de la diffusion

6.1 Pour cet indicateur ou ensemble de résultats et, pour un utilisateur donné, quel est approximativement, en équivalent nombre de pages 21 x 29,7 ou pages d'écran, toutes modalités de diffusion cumulées (exceptés les fichiers individuels anonymes), le volume des données mis à disposition :

6.2 Quels sont les principaux utilisateurs (Assemblée Nationale, Sénat, Conseil Economique et Social, Conseils Régionaux et Généraux, Ministères, Collectivités territoriales, Universités, Syndicats, Presse, Entreprises, Particuliers,) :

7. Enquête auprès des utilisateurs

7.1 Une enquête sur l'intérêt, la clarté et l'accessibilité de cet indicateur ou ensemble de résultats, a-t-elle été réalisée auprès des utilisateurs ? Si oui, précisez les enseignements qui ont pu en être tirés.

2 Non

1 Oui → Enseignements :

Merci bien. N'oubliez pas de retourner ce questionnaire rempli avant le 10 juin.