

Le Premier ministre

Monsieur Edmond Malinvaud,
professeur au Collège de France
11, place Marcelin-Berthelot
75231 Paris Cedex 05

Paris, le 17 juillet 1996

Monsieur le professeur,

La réforme de l'État est au premier rang des priorités de notre pays pour les prochaines années. Les principes et objectifs de cette réforme ont été présentés dans une circulaire publiée au Journal officiel du 28 juillet 1995. À l'issue d'une première phase de travail interministériel et de concertation, le Gouvernement vient d'adopter un ensemble d'orientations et de décisions.

S'agissant plus particulièrement de l'État central, il est nécessaire de renforcer ses capacités d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques. À cette fin, le Gouvernement a retenu plusieurs lignes d'action dont l'une concerne la fonction « statistique et études économiques ». Celle-ci, qui relève d'organismes divers (INSEE, direction de la Prévision, services statistiques des ministères spécialisés...) doit être rationalisée de façon notamment à mieux répondre aux besoins d'évaluation et de prospective, aujourd'hui inégalement satisfaits dans les différents secteurs d'action de l'État.

C'est pourquoi, le Gouvernement souhaite disposer, avant la fin de l'année 1996, de propositions visant à améliorer les outils, les méthodes et l'organisation actuels. Je vous remercie d'avoir accepté de prendre la responsabilité de formuler de telles propositions.

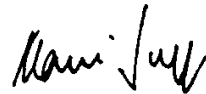
Votre mission porte en premier lieu sur les activités d'études économiques au sein des services de l'État. Il vous appartiendra de mener une large investigation afin de déterminer les zones de force et de faiblesse, d'examiner la pertinence des méthodes et des outils, de proposer des améliorations là où elles s'imposent, enfin de décrire les modes d'organisation propres à améliorer les conditions d'élaboration et les instruments d'évaluation des politiques publiques.

En ce qui concerne la fonction statistique, vous étudierez comment assurer une bonne liaison entre activités statistiques et études, garante de la mobilisation et du traitement efficace des informations nécessaires. Pour ce faire, vous tiendrez compte de l'étude sur la rationalisation du dispositif statistique public réalisée en novembre 1995 par le Conseil national de l'information statistique.

Pour mener à bien vos travaux, vous pourrez prendre l'initiative de toute consultation qui vous semblera utile et vous disposerez du concours actif et direct de l'ensemble des administrations concernées.

Vous prendrez tout particulièrement en compte les réflexions qui sont menées, notamment par le Commissariat général du plan, sur l'exercice des missions de planification stratégique et d'expertise économique et sociale à moyen terme.

Je vous prie de croire, Monsieur le professeur, à mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alain Juppé'.

Alain Juppé

Sommaire

Préambule	7
Chapitre I Un bref état des lieux	9
Chapitre II Quelques lignes directrices	17
Chapitre III Santé et protection sociale	39
Chapitre IV Les défis de l'économie de marché	55
Chapitre V Sphère productive	81
Chapitre VI Population, emploi et cadre de vie	103
Chapitre VII Information macro-économique	127
Conclusion et principales propositions	147

ANNEXES

Annexe 1

**Comment alléger la « charge
statistique » des entreprises ?**

153

Annexe 2

Auditions du rapporteur

163

Table des matières

167

Préambule

Dans le cadre de l'effort pour reformer l'État et notamment renforcer ses capacités d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques, la mission s'est vue confier l'étude de la rationalisation de la fonction « statistique et études économiques ». Deux objectifs doivent être visés : d'une part, accroître la qualité et contenir le coût du service public offert par le système statistique et par les études à vocation d'information générale ; d'autre part, contribuer à rendre l'État plus efficace, par l'aide technique aux études prospectives, ainsi qu'à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques. Il s'agit donc de trois groupes de prestations, qui font certes appel à des compétences voisines et portent sur des objets voisins, mais n'en sont pas moins distinctes et seront souvent distinguées dans ce rapport : statistiques, études sur les phénomènes et problèmes socio-économiques intéressant notre pays, aide aux décisions publiques en matière économique et sociale.

La qualité des prestations actuelles et l'organisation administrative dans laquelle elles se réalisent sont le produit d'une histoire qui remonte aux premières années de l'après-guerre et même au-delà. Examiné de près ce fait témoigne des longs délais requis pour instaurer tout système performant de collecte et d'analyse d'informations : la mise en place des structures institutionnelles, la formation des personnels, la constitution des outils, l'accumulation des données et des synthèses sont autant d'investissements. En l'espèce l'histoire a répondu à une logique, certes influencée par les conditions de l'époque et par les choix faits depuis, mais encore largement valable. Aussi ne faut-il pas s'attendre à découvrir des voies essentiellement nouvelles. Il convient plutôt de combler les lacunes qui subsistent, de renouveler l'effort là où il s'est relâché et de le réorienter pour répondre aux changements des besoins ou du contexte dans lequel opère la fonction étudiée.

Ce rapport se situe à un moment de notre histoire où la contrainte de rééquilibrage des budgets publics a une sévérité particulière et où certaines priorités sont plus aiguës que par le passé : la rationalisation de notre protection sociale exige tout un système nouveau d'informations et un effort particulier d'évaluation des politiques ; l'adaptation

à des conditions de marché radicalement transformées exige un renouvellement des analyses économiques et sociales.

Ce rapport ne peut pas prétendre tout embrasser, ni traiter à fond tous les problèmes qu'il considère. Il s'efforce de signaler par sa rédaction ses omissions les plus sérieuses, ainsi que les conjectures que le rapporteur n'a pas eu les moyens de vérifier et qui importent cependant pour le bien-fondé de certaines propositions.

Avant de passer en revue les divers secteurs d'action de l'État, en commençant par ceux nécessitant un examen prioritaire, il paraît utile de jeter un regard rapide sur le dispositif actuel, puis de s'attarder à bien dégager quelques principes et lignes directrices s'appliquant à l'ensemble des secteurs, mais devant faire ensuite l'objet d'une déclinaison pragmatique propre à chacun d'entre eux.

Chapitre I

Un bref état des lieux

Le service public des statistiques

Après la seconde guerre mondiale, la France disposait de bonnes statistiques démographiques, depuis plusieurs décennies déjà ; mais son retard était manifeste vis-à-vis des pays anglo-saxons et de l'Europe du Nord dans tous les autres domaines des statistiques économiques et sociales.

Au cours des cinquante dernières années le retard a été à peu près comblé, quoique chacun des autres pays développés puisse sans doute présenter des statistiques plus riches ou plus précises dans un domaine ou un autre, l'Allemagne par exemple pour les statistiques industrielles.

Par rapport à ses homologues étrangers, lesquels ont adopté des organisations variées, le système statistique français est fortement structuré. L'INSEE y joue depuis cinquante ans un rôle majeur, par l'effectif de son personnel (6 623 agents au 1^{er} janvier 1996), par sa fonction de coordination et par les carrières qu'il assure à la plupart des cadres des autres services statistiques publics. Néanmoins, ces derniers exercent des fonctions indispensables et disposent de moyens substantiels (3 051 agents au total).

Dans son principe l'organisation actuelle repose sur l'idée que les statistiques sont plus pertinentes et plus fiables dès lors qu'elles sont régulièrement établies à proximité des utilisateurs les plus compétents sur le champ couvert, à proximité également des détenteurs des plus importantes sources administratives d'informations sur ce champ. À une exception près qui date d'un passé maintenant lointain (celle du ministère de l'Industrie), les services statistiques des ministères ont été établis avec l'accord ou sous l'impulsion de l'INSEE. L'Institut assume la charge de nombre d'opérations utiles aux ministères (enquêtes auprès des ménages, élaboration puis tenue à jour de fichiers d'enquête et de nomenclatures). Il établit directement la plupart des statistiques sur la population, les ménages, les revenus et les prix, ainsi que celles relatives à des activités productives impliquant peu l'intervention directe de l'État (commerces et services). L'INSEE est aussi chargé de calculer les indices synthétiques et de tenir la comptabilité nationale ⁽¹⁾.

(1) Pour plus de détail voir par exemple pages 7 à 12 dans CNIS, *Étude sur la rationalisation du dispositif statistique public*, rapport préparé par MM. A. Mothe et J. Allain, décembre 1995. Par la suite ce document sera désigné CNIS (95).

L'efficacité d'un système statistique public est difficile à évaluer. Les coûts ne figurent pas tous dans les budgets publics, puisque les personnes interrogées assument elles-mêmes le coût de recherche des réponses, que cela soit imposé par la loi sur l'obligation statistique ou accepté de bonne grâce en cas d'enquêtes non obligatoires. Mais surtout la valeur des données statistiques établies et publiées échappe à la mesure : elle concerne un service public le plus souvent gratuit et dont les utilisations sont nombreuses, notamment dans la fourniture d'autres services publics non évalués.

Néanmoins l'efficacité du système français semble bien tenir la comparaison avec les pays étrangers les plus avancés en matière statistique. Les coûts sont chez nous relativement du même ordre, voire inférieurs ⁽¹⁾. Les prestations paraissent *grossso modo* équivalentes avec en France des points forts et des points faibles. Les premiers tiennent à l'avance relative prise par notre pays dans certains domaines ayant suscité un intérêt nouveau (comptabilité nationale, statistiques sur les services...) ; les seconds restent comme quelques témoins du retard considérable qui affectait les statistiques françaises il y a cinquante ans (statistiques industrielles par exemple).

Mais cette comparaison importe moins que celle entre les besoins d'information de notre pays et les informations effectivement disponibles. Dans certains domaines, comme la santé et la protection sociale, les besoins croissent plus vite que la production statistique. Dans d'autres on peut craindre que les restructurations et redéploiements imposés par l'effort de rationalisation, par la rigueur des budgets publics et par le souci d'alléger la charge des enquêtes dans les entreprises, aillent bien au delà de la réduction possible des coûts et de la suppression d'opérations dont l'intérêt serait devenu secondaire ; on peut dès lors craindre que l'évolution budgétaire se traduise par de dommageables détériorations. Cette préoccupation sera examinée de plus près, d'abord en termes généraux dans le second chapitre de ce rapport, puis par la suite à propos des divers secteurs à couvrir par les statistiques.

Études à vocation d'information générale

L'information économique et sociale n'est pas véhiculée intégralement par les statistiques. Celle contenue dans les statistiques n'est pas directement évidente et exige, pour être entièrement découverte, un travail d'analyse et d'interprétation. Il est en effet reconnu dans notre

(1) Voir EUROSTAT, *Organisation de la statistique publique dans les États membres de la Communauté européenne*, 1993.

pays que le service public d'information économique et social doit faire plus qu'établir et publier des données statistiques.

Mais cette activité supplémentaire peut et doit s'exercer concurremment avec une activité privée de même nature, car la puissance publique n'a pas pour elle le même monopole naturel que celui résultant des coûts de collecte des statistiques. Quoiqu'elles puissent être plus ou moins lourdes, les études exigent rarement plus que de petites équipes de personnes bien formées. De plus, l'analyse et l'interprétation laissent davantage place à l'imagination et à la subjectivité que la simple publication de données ; il est sain qu'elles soient menées par deux ou plusieurs équipes simultanément et qu'ainsi le degré de robustesse des conclusions principales apparaisse mieux. Cette simple constatation avait inspiré à MM. Lenoir et Prot des propositions ⁽¹⁾ qui ont été suivies d'effet.

Il est aujourd'hui reconnu qu'une activité d'étude de ce type est un complément quasiment indispensable des tâches effectuées par les services statistiques. Elle conduit les cadres de ces services à regarder de près le contenu des statistiques qu'ils produisent, surtout quant à la pertinence des concepts retenus et à la précision des évaluations fournies. Elle fait apparaître les premiers enseignements que les destinataires des statistiques devraient retenir. Elle permet de retourner une information souvent intéressante à ceux qui ont répondu aux enquêtes ; elle peut ainsi favoriser de bonnes dispositions vis-à-vis de ces enquêtes. Enfin elle stimule l'adaptation du système statistique et sa capacité à satisfaire des besoins en constante évolution.

Depuis longtemps l'INSEE publie des études présentant les résultats des statistiques qu'il établit, et situant les enseignements de ces résultats par rapport aux préoccupations ou curiosités de l'époque. Au cours des deux dernières décennies de grands progrès ont été réalisés par les autres services statistiques, ou leurs directions ministérielles, en vue d'opérer de même. Cela a contribué à mieux insérer les services dans leurs ministères, ainsi qu'à leur permettre un accès plus rapide aux sources administratives dont ils pouvaient tirer parti. La conduite d'études interprétatives s'est ainsi révélée comme un facteur important de l'efficacité de ces services.

La question se pose de savoir si tout a été fait pour favoriser efficacement cette fonction de réalisation et de diffusion d'études à vocation d'information générale. La question concerne l'activité des centres de recherche publics et des instituts privés, celle des enseignants et des médias, tout autant que celle des statisticiens. Elle se formule alors que l'on constate qu'existe encore à ce sujet un retard de notre pays par rapport aux pays anglo-saxons. Cela tient sans doute surtout à ce que nombre des études en cause exigent plus de technicité qu'on l'aurait crû, même quand il s'agit simplement d'en diffuser les résultats. Comme la culture technique ne s'acquiert pas vite et ne se répand pas vite dans une société, notre retard est naturel. D'ailleurs l'évolution s'effectue vers le

(1) *L'information économique et sociale*, Paris, 1979.

mieux, avec non seulement une technicité croissante, mais aussi un sens croissant de la pertinence et un souci croissant d'objectivité.

Néanmoins, il y a sans doute encore trop peu d'implication du monde académique dans cette fonction, malgré quelques brillantes exceptions, trop peu de sollicitations adressées aux statisticiens, et en retour trop peu d'efforts faits par les statisticiens pour mettre à la disposition des chercheurs toutes les bases de données dont ceux-ci pourraient tirer parti.

Préparation, mise en œuvre et évaluation des politiques

La réforme de l'État met un accent particulier sur le renforcement des capacités d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques. Depuis longtemps déjà élaboration et évaluation ont impliqué des statisticiens, et des économistes ayant reçu une formation voisine. C'est d'ailleurs pourquoi la promotion d'une telle formation a fait autrefois l'objet d'importantes initiatives, dont notre pays tire encore les bénéfices. Le contexte et les conditions ont toutefois assez évolué pour qu'un regard en arrière soit riche d'enseignements vis-à-vis des défis qu'il faudrait aujourd'hui relever.

C'est dans les années 1960 que l'on fut le plus enclin à faire confiance aux techniques de l'économie quantitative pour contribuer à la préparation, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques. L'analyse keynésienne, comme elle était alors conçue, recommandait des procédures bien définies pour déterminer les orientations des politiques monétaires et budgétaires. De même, des règles étaient énoncées pour la programmation micro-économique, qu'il se soit agi de choix de projets ou de tarification de services publics. L'enthousiasme supporta même pendant quelque temps le mouvement pour la « rationalisation des choix budgétaires » (RCB), censé apte à traiter le plus grand nombre des décisions à prendre dans le cadre des budgets publics. À l'époque, les services d'études économiques attiraient beaucoup de jeunes parmi les plus brillants de leur génération.

L'engouement était alors quelque peu excessif. En macro-économie comme en micro-économie, la validité des règles retenues dépendait d'un ensemble de conditions qui tantôt n'étaient pas exactement réunies, tantôt étaient difficiles à vérifier. Parfois appliquées avec dogmatisme par de jeunes adeptes, ces règles éveillaient naturellement des soupçons. Les abus justifiaient dans le monde et en France une contestation, qui malheureusement alla en s'amplifiant dans les années 1970 au delà de ce qui aurait été légitime, jusqu'à prendre même la forme d'attitudes nihilistes. Le prestige du métier d'économiste déclina alors auprès des plus jeunes.

Le mal s'avéra plus grave dans les services chargés du choix des projets micro-économiques et des investissements publics que dans ceux étudiant les politiques macro-économiques. La raison de ce fait tient sans doute à ce que la confiance que les décideurs avaient eu dans leurs services économiques, et le poids qu'ils avaient attribué à leurs avis au moment des décisions, déclineront beaucoup plus dans le premier cas que dans le second. Voyant que leur travail était dénigré et négligé, les meilleurs analystes recherchèrent d'autres affectations ou quittèrent le service public.

Quoi qu'il en soit, certaines équipes ont perdu en influence, se sont étiolées et ont vieilli. Dans la mesure où leurs fonctions restent utiles pour l'élaboration et l'évaluation des politiques, une déficience sérieuse existe, à laquelle il faudra porter remède.

Au total, le diagnostic varie aujourd'hui sensiblement d'un secteur à l'autre. La compétence en matière de politique macro-économique a été non seulement maintenue, mais s'est même affermie, tant par les enseignements de l'expérience française et étrangère que par l'apport des instituts indépendants créés il y a une quinzaine d'années. Stimulés par des enjeux nouveaux, tels que l'attention prêtée aux politiques de l'éducation ou de l'emploi, ou encore la réforme de la politique agricole commune, de nouvelles compétences se sont développées à l'intérieur des administrations d'État.

Mais la réponse donnée à ce type de stimulation est au contraire restée insuffisante jusqu'à ce jour dans d'autres cas, telles les politiques de la santé, de la protection sociale et de l'environnement, ou encore les politiques vis-à-vis de la concurrence, de la déréglementation des marchés et de la restructuration des entreprises publiques. Notre pays n'est pas pour cela dépourvu d'experts, dans le monde académique ou ailleurs. Mais ils n'ont pas été assez sollicités jusqu'à présent par les pouvoirs publics qui pourraient obtenir d'eux non seulement des contributions occasionnelles, mais aussi d'utiles conseils pour la constitution d'unités internes à l'administration.

Les études destinées à l'évaluation des politiques, *a fortiori* celles consacrées à leur élaboration, se sont développées dans des structures souvent distinctes de celles ayant en charge, dans le même champ, les études à vocation d'information générale, quoique les collaborations mutuelles aient toujours été nombreuses et régulières. Le ministère de l'Économie et des Finances en donne l'exemple le plus manifeste avec la juxtaposition, depuis près de trente ans, de la direction de la Prévision et de l'INSEE. Même en l'absence de séparation de ce type, il est naturel que les règles à suivre pour la conduite et la présentation des deux types d'études soient différentes. L'élaboration et la mise en œuvre des politiques s'effectuent en liaison étroite avec les services opérationnels, faute de quoi leur pertinence risquerait d'être médiocre ; à certains stades ou dans certains de leurs éléments elles doivent rester confidentielles.

Cependant le même état d'esprit prévaut chez les économistes ou statisticiens en charge des études des divers types. Ils sont conscients d'avoir à contribuer par le sérieux et la profondeur de leurs analyses, autant que leur compétence le permet. Ils savent que, plus leurs travaux sont proches des décisions, plus leur responsabilité concerne la rationalité et l'efficacité de ces décisions en vue des objectifs assignés ; car c'est alors ce qu'attendent d'eux ceux pour lesquels ils travaillent, qui sont plus exposés à l'urgence des décisions, aux pressions des intéressés et aux difficultés de la gestion courante. Si les services économiques ne manifestaient pas une dévotion pour la rationalité, qui le ferait ?

Chapitre II

Quelques lignes directrices

Les principes qui devraient présider à la rationalisation du service public pour les statistiques d'une part, pour les études à vocation d'information générale d'autre part, vont être ici considérés simultanément. Ils ont en effet d'importants aspects communs et se correspondent tant que l'on ne peut pas bien traiter de la rationalisation dans l'exercice d'une des deux fonctions sans penser aussi à l'autre fonction. Ils concernent d'ailleurs souvent les mêmes unités administratives. En revanche l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques appellent des principes d'organisation différents qui seront examinés dans la seconde partie du chapitre.

Statistiques et études destinées à l'information générale

Afin de couvrir l'ensemble des objectifs assignés à la mission, on considérera successivement le statut reconnu aux unités en cause, leurs structures, les méthodes qu'elles mettent en œuvre, enfin l'efficacité du service public qu'elles fournissent.

Indépendance, déontologie, statut

On n'insistera pas longtemps sur la première condition de valeur de ce service, à savoir qu'il soit reconnu comme fiable par tous les utilisateurs potentiels, quels que soient leurs points de vue. Cela exige en particulier des unités en cause une complète indépendance pour l'exercice de leur fonction et une stricte déontologie. Cette condition est bien satisfaite dans notre pays, mais elle a une telle importance qu'il ne faut manquer aucune occasion de rendre la chose plus manifeste encore, et qu'il faut au contraire s'astreindre à ignorer les considérations de court terme qui pourraient conduire à prendre un peu de liberté avec indépendance ou déontologie.

Indépendance et déontologie ne dépendent pas du statut institutionnel donné aux unités. Comme l'expérience le montre amplement, un service ministériel peut avoir autant d'indépendance et s'astreindre à une

déontologie tout aussi scrupuleuse que peut le faire un établissement public, dont le budget dépend d'ailleurs de l'autorité gouvernementale qui en assure la tutelle. En fait, l'exigence d'indépendance et la déontologie découlent directement de la fonction d'information publique attribuée à ces unités ; le fait est évident autant pour le pouvoir politique que pour le personnel des unités. Indépendance et déontologie ne se décrètent pas ; elles se construisent sur le long terme par les pratiques des autorités ministérielles, de l'encadrement et du personnel.

En d'autres termes, pour assurer l'indépendance des services statistiques dans l'exercice de leur fonction d'observation objective, il n'est pas nécessaire de les éloigner des administrations centrales et de leur conférer le statut d'établissement public. Une fois cela compris, il faut aussi tenir compte de deux arguments forts à l'encontre d'un tel statut et de l'éloignement qu'il implique.

D'une part l'efficacité de la production statistique a ses exigences. Dans divers secteurs, de nombreuses données doivent être collectées par enquête auprès d'unités contrôlées par l'administration (hôpitaux, établissements d'enseignement, etc.). Appartenir à l'administration centrale confère au service statistique une autorité et une légitimité, faute de laquelle les réponses des unités enquêtées seraient moins rapides et moins soigneuses, d'où une détérioration de la qualité des données. De même, l'éloignement compliquerait, voire interdirait, le traitement par les statisticiens de données collectées par les administrations dans le cadre de leur gestion. Or, on verra dans les sections 1.5 et 1.8 que l'utilisation des données administratives est aussi un facteur d'efficacité de la production statistique.

D'autre part, l'éloignement comporte un risque de moindre pertinence des statistiques et des études : moins sollicité par le ministère de tutelle, moins bien informé des préoccupations qui s'y manifestent, un établissement public pourrait mal percevoir comment orienter ou adapter ses enquêtes, comment mobiliser leurs résultats les plus pertinents et, plus généralement, comment faire évoluer ses programmes statistiques. Le risque est si réel qu'il pourrait conduire à l'apparition de petits systèmes d'information autonomes dans l'administration centrale du ministère de tutelle. D'où une source supplémentaire de confusion, de faiblesse technique de ces systèmes autonomes, et finalement de moindre pertinence de tout le dispositif statistique en cause.

Enfin il faut noter que dans tous les pays l'établissement des statistiques est traité comme une des fonctions régaliennes de l'État. Aucun pays n'a donné à ses services statistiques un statut original par rapport à celui des autres grandes administrations de l'État.

Synergies entre statistiques et études

La fiabilité des informations fournies dépend évidemment de la compétence du personnel et du soin qu'il apporte à la présentation de

ces informations. S'agissant de cette présentation, il ne faut pas sous-estimer la difficulté qu'ont l'opinion publique et de nombreux utilisateurs à tirer parti des statistiques publiées. Celles-ci sont souvent mal comprises ou mal interprétées ; leur contenu le plus intéressant peut être ignoré. C'est la publication d'études qui, en offrant une analyse intelligente des données, permet de corriger les erreurs d'interprétation et de révéler des faits à retenir.

Il est dès lors opportun que, dans chaque domaine, l'établissement des statistiques et la réalisation d'études à vocation d'information générale par les services de l'État soient confiées conjointement à un même service ministériel ou à un même organisme. Ce dernier est alors en mesure non seulement de bien informer le public des enseignements à tirer des statistiques, mais aussi de retourner à ceux ayant répondu à une enquête l'information apportée par cette enquête ; une sorte de partenariat dans l'échange des informations se constitue ainsi.

Les arguments en faveur de l'existence d'une fonction d'étude dans les services statistiques vont d'ailleurs plus loin, quand on pense notamment aux études réalisées en réponse à des préoccupations du lieu et du moment. Situés à proximité des statisticiens, les chargés d'étude connaîtront mieux l'existence de données utiles, leur nature et leur signification ; ils sauront aussi tantôt insister pour la collecte de données nouvelles dont ils auraient besoin, tantôt détecter des imperfections techniques dans des statistiques produites, au milieu de beaucoup d'autres, grâce à des traitements de masse. Études et statistiques bénéficieront ainsi mutuellement d'échanges fréquents entre ceux qui en ont la charge.

Il est bien entendu que les services de l'État n'ont pas le monopole des études, ainsi que cela a été rappelé dans le chapitre précédent (section 2). Néanmoins ces services ont un avantage comparatif naturel pour certains travaux, par exemple pour les projections quantitatives, à effectuer en appui des études prospectives (il est inutile d'insister sur le fait que la proximité des services statistiques facilite de telles projections). Afin de déterminer quelles études faire dans les services de l'État, il convient dès lors de procéder à un examen détaillé, secteur par secteur. Une considération générale doit cependant être présente à l'esprit lors de cet examen, à savoir qu'études économiques ou sociales sont relativement peu coûteuses. Quand les enjeux sont importants, il est bon que deux ou plusieurs équipes travaillent sur les mêmes questions.

De même, c'est secteur par secteur qu'il faut examiner comment structurer les relations entre établissement des statistiques et conduite d'études à vocation d'information générale, sans d'ailleurs oublier les relations avec la conduite d'éventuelles études d'aide à la décision. Des organigrammes divers sont concevables, qui tous respectent notamment les différences naturelles dans les modes d'animation des travaux. Vouloir imposer quelque principe général serait maladroit ; car les proximités à privilégier peuvent varier non seulement en fonction des caractéristiques objectives de chaque domaine mais aussi en raison de l'histoire des institutions concernées.

Disponibilité des bases de données

Il entre évidemment dans les missions des services statistiques de rendre les données statistiques disponibles à tout utilisateur, non seulement par la publication mais aussi sous des formes appropriées à des traitements modernes. Il conviendrait de procéder à un audit pour examiner si les modalités actuelles de diffusion répondent au mieux aux besoins des divers utilisateurs des statistiques.

Parmi les utilisateurs une attention particulière doit être portée ici à ceux qui effectuent des études et des recherches dans le domaine économique ou social. Il ne conviendrait pas en effet que les services statistiques profitent de leur situation privilégiée de collecteur et de producteur de données pour entraver les études ou recherches empiriques effectuées par d'autres personnes ou organismes. Le principe doit être la publication rapide des statistiques et simultanément leur mise à disposition sous forme de données informatisées.

Ce principe appelle toutefois deux remarques l'une simple à énoncer et à mettre en œuvre, l'autre plus complexe. En premier lieu la mise à disposition peut être assez coûteuse s'il s'agit de données nombreuses, surtout quand elles doivent être classées ou sélectionnées en fonction des besoins de l'utilisateur. Il est de bonne gestion que ce coût de mise à disposition soit facturé à l'utilisateur, que celui-ci soit une entreprise commerciale ou un centre académique. Cela s'avère malheureusement constituer parfois un obstacle pour des chercheurs, surtout dans le domaine économique et social, où le réflexe est long à s'établir qui consiste à intégrer le coût d'acquisition des données dans les crédits de recherche.

En second lieu, des investigations approfondies peuvent nécessiter le recours non seulement à des statistiques mais aussi à des données individuelles collectées par les statisticiens. Or ceux-ci sont astreints à respecter le secret statistique régi par des textes législatifs et réglementaires. Les textes en cause sont assez limitatifs bien qu'ils aient tenu compte en partie des besoins de la recherche. Depuis la loi de 1951 une nette distinction est faite entre les données sur les entreprises et celles sur des personnes.

Les demandes de transmission des données individuelles provenant d'enquêtes auprès d'entreprises sont soumises à l'appréciation du Comité du secret statistique, qui doit vérifier les objectifs de l'investigation envisagée et ses conditions de réalisation. Les bénéficiaires de transmissions sont soumis aux mêmes obligations que les agents du système statistique public en ce qui concerne l'utilisation des données. De 1984 à 1994 le Comité a examiné 187 dossiers de demandes émanant pour la moitié d'universitaires et de chercheurs ; il a rédigé 324 décisions correspondant aux 360 demandes d'accès à des données individuelles d'entreprises.

S'agissant d'informations sur les personnes, le secret statistique est strict. En conséquence seules des bases de données anonymes peuvent faire l'objet de communication de la part des services statistiques responsables de la constitution de ces bases. Cela interdit la mise à

disposition de tout ensemble de données qui pourrait permettre une identification indirecte des personnes auxquelles elles s'appliquent. Dans la pratique cela conduit à ne conserver dans les bases de données transmises ni, bien entendu, les noms ou numéros d'identification, ni aucun repère géographique autre que la région.

Il arrive que des études et recherches nécessitent le recours à des données moins anonymes. Dans ce cas, seul le service statistique ayant collecté les données peut procéder aux investigations en cause. Mais il faut alors qu'il ait la compétence technique requise. C'est un argument supplémentaire pour que les services statistiques aient l'habitude de procéder à des études.

Le contexte ainsi défini entrave-t-il substantiellement la réalisation d'études et recherches à l'extérieur des services statistiques ? Il est aujourd'hui assez difficile d'en juger. C'est pourquoi il conviendrait d'obtenir de l'INSEE qu'il rassemble les éléments d'un diagnostic à cet égard. Il s'agirait de bien connaître les besoins des chercheurs et le degré de satisfaction qu'ils reçoivent, tant en France qu'à l'étranger, où un problème analogue se pose et où les pratiques peuvent différer d'un pays à l'autre. Il faudrait ensuite examiner si des améliorations ne pourraient pas être apportées aux pratiques en vigueur chez nous.

Dimensions internationale, régionale et locale

Une donnée s'interprète habituellement par comparaison à d'autres, relatives à d'autres grandeurs ou à la même grandeur, mais tantôt pour un autre ensemble économique ou social, tantôt pour une autre date ou une autre entité géographique. La réflexion sur les structures doit effectivement pendre en compte le fait que la demande d'informations chiffrées porte souvent sur d'autres aires géographiques que la France.

Les préoccupations sont souvent locales et, à l'âge de la décentralisation, l'évaluation des politiques doit parfois se situer au niveau de la région, du département ou de la commune. L'unification européenne exige, pour les statistiques, un laborieux effort d'harmonisation qui, amorcé dès la Communauté européenne du charbon et de l'acier, progresse lentement, en relation avec l'harmonisation à l'échelle mondiale. Quant aux études économiques qui intéressent les Français, les entreprises françaises et les organismes français, elles proviennent souvent de la Commission européenne, de l'OCDE, d'autres instances internationales, voire de centres académiques étrangers.

Il est naturel que l'INSEE, chargé de la coordination du système statistique de notre pays, soit aussi chargé de la coordination des participations françaises à l'harmonisation statistique européenne et internationale ; il est naturel aussi que ces participations soient assurées par les services statistiques des ministères, chaque fois que l'harmonisation porte spécifiquement sur un domaine de leur compétence (agriculture, commerce international, environnement, éducation, etc.). Vis-à-vis des

études internationales ou étrangères qui contribuent à l'information publique, il est bon que les services de l'État français soient en mesure d'exercer une fonction de veille, afin que l'image donnée des réalités de notre pays ne soit pas biaisée et que nos chercheurs n'ignorent pas des faits ou des préoccupations qui ont justifié ailleurs des études et en justifieraient aussi chez nous. On ne s'étendra pas ici sur ce point, sauf pour noter l'avantage qu'offre à cet égard la présence, dans l'administration d'État, d'équipes bien averties des publications, des études et des recherches étrangères, donc d'équipes ayant une compétence élevée.

Les services statistiques de l'État ont évidemment la responsabilité d'établir, de diffuser et de présenter un ensemble adéquat de données régionales et locales directement comparables. Il serait concevable que cela se fasse à partir de bureaux concentrés en un même lieu ; mais ce serait rarement la solution la plus efficace. Nombre de statistiques proviennent d'enquêtes « sur le terrain », qui reposent sur l'existence de réseaux d'enquêteurs locaux bien formés et bien suivis. Certaines données administratives intéressantes sont disponibles et mobilisables à l'échelon régional. La diffusion et la présentation de statistiques à certains publics et certains utilisateurs exige la proximité.

Dans chaque domaine il convient donc de trouver la solution la plus efficace entre une concentration excessive et une dispersion géographique excessive des services et des agents, sans oublier que la dispersion permet à l'État de mettre des moyens et des produits à la disposition des acteurs régionaux et locaux. En pratique la question semble concerner aujourd'hui uniquement les services statistiques départementaux. Elle sera considérée dans ce rapport à propos des statistiques agricoles, les plus directement intéressées, cela par commodité puisqu'on s'en tient pour le moment aux orientations générales.

Considérations techniques

Il n'y a pas lieu de discuter précisément dans ce rapport l'usage fait en France des diverses techniques conçues pour l'établissement des statistiques. On ne décèle en effet de déficience manifeste ni dans l'emploi d'aucune des techniques modernes, ni dans aucun domaine d'application. Porter un jugement sur la technique mise en œuvre aujourd'hui pour chaque opération aurait d'ailleurs supposé des investigations détaillées dépassant de beaucoup ce qui pouvait être fait dans le cadre de la mission, et cela sans la perspective d'y découvrir grand-chose dont l'amélioration aurait eu une portée dépassant le cas d'espèce. Bien entendu des progrès se réalisent peu à peu améliorant la qualité des données administratives, facilitant la transmission de données informatisées et permettant de nouveaux modes de recueil d'informations auprès des ménages. Ces progrès doivent être exploités au fur et à mesure, ce qui peut se traduire par une recomposition assez substantielle de divers systèmes d'information statistique.

Il n'y a pas lieu non plus de discuter les démarches déductives ou inductives adoptées par les responsables ou auteurs d'études à vocation

d'information générale. Ces démarches varient en fonction du sujet considéré, de l'ambition de l'étude, voire de la compétence de l'équipe qui en a la charge. La multiplicité des démarches, voire des « paradigmes », convient au genre et contribue à enrichir l'information, puisque la diversité des angles d'attaque et des méthodes d'investigation permet de mieux appréhender les questions complexes, comme l'on en rencontre souvent en matière économique et sociale.

En revanche, il convient de s'interroger sur un important choix de méthode concernant la collecte des statistiques. Celle-ci s'effectue soit grâce à des enquêtes directes, soit par exploitation de sources administratives dont l'existence est due à une finalité autre que statistique. Les enquêtes directes offrent l'avantage de pouvoir être parfaitement adaptées en principe à l'information recherchée, ainsi que celui de pouvoir être en principe rapidement exploitées. Les statistiques obtenues comme sous-produits de l'activité administrative offrent l'avantage d'être en principe peu coûteuses pour les budgets publics et pour les personnes ou entreprises sur lesquelles porte l'information ; elles peuvent aussi comporter des données localisées géographiquement et répondre ainsi à une demande en essor. Dans chaque cas d'espèce, il y a ainsi un arbitrage à faire entre avantages et inconvénients respectifs.

La question est posée en ces termes dans les pays qui, tels la France, ont une longue tradition d'utilisation statistique des sources administratives. Mais les termes des arbitrages peuvent varier en fonction des évolutions affectant les besoins d'information, le contenu des sources administratives, les coûts de collecte et d'exploitation, enfin l'accueil réservé aux enquêtes statistiques par les enquêtés. Certaines évolutions peuvent être aisément caractérisées, mais pas toutes.

Ainsi l'informatisation de la gestion publique se traduit par le fait que les fichiers de données administratives sont plus complets, mieux structurés et mieux harmonisés qu'il l'étaient autrefois. Mais cela ne signifie pas que leur contenu en information soit toujours plus adéquat pour les statistiques. S'agissant en particulier des entreprises, ces fichiers concernent surtout des données comptables, les unes étroitement définies en conformité avec les exigences fiscales ou réglementaires imposées par l'administration, les autres servant uniquement à fournir à cette dernière des éléments d'appréciation. Dans le premier cas, les changements de la fiscalité ou de la réglementation d'une année à l'autre peuvent affecter la comparabilité intertemporelle requise des statistiques. Dans le second, la définition des données ne serait claire que si elles étaient, pour toutes les entreprises, conformes à un même plan comptable rigoureusement défini. Mais les tendances récentes des comptabilités privées semblent conduire à ce que moins de poids qu'autrefois soit attribué à la normalisation comptable (voir chapitre IV, section 2.2). Dans de telles conditions, des enquêtes statistiques directes auprès des entreprises resteront toujours nécessaires, en vue d'une part de compléter les données figurant dans les fichiers administratifs, d'autre part de préciser la nature de certaines de ces données.

En somme, en vue de la rationalisation de la fonction « statistique », le choix entre enquêtes directes et sources administratives

pour la collecte des données constitue la principale question de méthode à considérer. Or cette question se pose de façon différente dans les divers secteurs d'action de l'État. La réponse à lui donner exige la prise en compte de plusieurs éléments, dont certains difficiles à apprécier. Rarement cette réponse s'impose sans examen approfondi. L'impression prévaut néanmoins que, même en France où elle est déjà fort pratiquée, « l'utilisation des sources administratives, ou tout au moins des canaux administratifs, pour collecter l'information statistique doit encore se renforcer ». ⁽¹⁾

Coût et efficacité

S'interroger sur l'efficacité d'un service public c'est non seulement vérifier s'il est produit au moindre coût, mais aussi examiner si ce qui est fourni est adéquat en quantité et en qualité. La théorie économique donne des règles pour conduire cet examen. Elles partent évidemment d'une évaluation des services rendus aux usagers. Malheureusement, s'agissant de l'information véhiculée par les statistiques et les études économiques, une évaluation quantifiée n'est possible en pratique que dans des cas exceptionnels, surtout ceux de clients demandant des bases de données adaptées à leurs besoins propres et non disponibles dans les statistiques publiées. Tout le reste, c'est-à-dire de loin la plus grande partie, échappe à une évaluation précise parce que trop diffus, trop dispersé entre de nombreux utilisateurs, atteints indirectement dans la plupart des cas. Évaluer l'utilité de chaque statistique et de chaque étude est dès lors surtout affaire de jugement.

Force est donc de se contenter de poser la question de l'utilité des statistiques fournies et de celles qui auraient pu l'être. Par exemple, au niveau global, les dépenses budgétaires affectées à la statistique et aux études économiques à vocation d'information générale sont inférieures à un demi-millième du Produit Intérieur Brut. Même en y ajoutant une évaluation, forcément assez arbitraire, des coûts supportés par ceux assujettis à répondre aux enquêtes statistiques, on aboutit à un total très inférieur à celui des dépenses consacrées par exemple à la publicité, qui a elle aussi pour fonction d'informer. La valeur du service public rendu n'excède-t-elle pas ce faible coût ? Parmi les objectifs de la réforme de l'État figure le renforcement des capacités d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques. Ce renforcement ne suppose-t-il pas aussi celui des capacités de fourniture des informations utiles à cette fin, notamment dans les secteurs où les besoins de prospective et d'évaluation des politiques sont les moins bien satisfaits aujourd'hui ?

Dans le cadre des contraintes budgétaires ou même en vue de les réviser, il faut réaliser un équilibre adéquat entre opérations à développer et opérations devenant moins prioritaires. La détermination de cet équilibre se présente dans des conditions très différentes pour les

(1) Telle est la première idée directrice retenue dans le rapport CNIS (95) (p. 17).

statistiques et les études. Les programmes statistiques sont établis par les services, mis en cohérence mutuelle par l'INSEE, soumis pour avis au Conseil national de l'information statistique (CNIS) et fixés par arrêté ministériel. Le dispositif donnerait pleine satisfaction si on n'avait pas le sentiment que la représentation des utilisateurs des statistiques y reste trop indirecte. Mais la chose est en pratique inévitable.

Concernant les études à vocation d'information générale, les coûts sont bien inférieurs, la diversité est naturellement supérieure et il existe déjà une régulation spontanée par la concurrence entre les organismes publiant des études. Le problème consiste à savoir si l'ensemble résultant répond bien aux besoins et si les services de l'État savent bien d'une part en tirer parti, d'autre part exprimer des demandes pertinentes. De fait, certains services disposent de crédits d'études assez importants qu'ils utilisent en fonction de leurs préoccupations. Face à la diversité des besoins et de l'offre potentielle, l'efficacité requiert surtout animation, sensibilisation, concertation et critique mutuelle, impliquant autant les offreurs d'études que les services utilisateurs. Il revient au Commissariat général du Plan d'assurer que de tels échanges existent partout où il serait utiles, d'organiser des examens périodiques de l'ensemble des études économiques et sociales réalisées dans le pays et de faire rapport sur l'adéquation de ce qui est ainsi disponible.

S'agissant de réforme structurelle l'efficacité doit être jugée avec une perspective longue. C'est vrai pour les statistiques. La mise en place de bons dispositifs exige des investissements en personnel, en formation et en organisation dont l'expérience montre qu'ils ne sont réellement en service qu'après plusieurs années, et réellement bien utilisés qu'à échéance plus lointaine encore. Dès qu'elles n'entrent pas naturellement dans le cadre de dispositifs préexistants, les opérations nouvelles, même assez légères, exigent aussi quelques investissements. De même une équipe chargée de réaliser des études et y réussissant de façon régulière et valable ne se constitue, ne trouve sa place dans son administration, ne se situe vis-à-vis de l'extérieur et ne démontre son utilité que progressivement.

La stabilité des missions et de l'organisation est donc un facteur de performance. Tout changement a un coût dont il ne faut pas sous-estimer d'importance. De plus, l'opportunité de tout changement doit être appréciée par référence aux conditions qui prévaudront bien au delà de l'avenir prochain : besoins en statistiques et études, coûts et commodité de collecte des informations, environnement administratif, etc.

Décentralisation du système statistique

On dit parfois que la rationalisation du système statistique français suppose une recombinaison de l'ensemble des organismes qui le constituent. L'idée semble découler alors tantôt de la constatation que ces organismes sont multiples et de tailles très variables, tantôt du souhait de certains responsables de services ministériels. Ceux-ci, ayant autorité sur des unités statistiques, ont parfois cherché à s'en décharger sur d'autres

(en pratique sur l'INSEE) en vue de consacrer leurs efforts uniquement à des fonctions leur apparaissant plus immédiatement prioritaires. Pour examiner l'idée de recomposition dès ce stade, sans épuiser la réponse aux questions qu'elle soulève, il faut s'abstenir de considérer les propositions portant sur telle ou telle modification envisagée ; il faut s'en tenir à poser les principes qui inspirent l'organisation actuelle et à étudier si d'autres principes seraient préférables.

Plutôt que de revenir longuement sur une histoire qui a suivi un cours cohérent mais a connu quelques péripéties, il est commode d'explicitier ici la logique que l'on peut aujourd'hui reconnaître comme inspirant le partage des fonctions entre les diverses composantes du système statistique de notre pays. Cette logique repose sur trois principes.

I) Le système doit être strictement coordonné. Cela suppose un ensemble de nomenclatures et de concepts communs, ainsi que des fichiers communs pour l'identification des unités statistiques. Cela suppose aussi l'établissement d'un programme statistique commun. La fonction de coordination est attribuée à l'INSEE, assisté par le CNIS ; les corps des administrateurs et des attachés de l'INSEE fournissent l'essentiel du personnel supérieur des divers organismes du système statistique.

II) Les ministères ou autres organismes publics chargés de secteurs importants et disposant de structures suffisantes pour établir les statistiques dans leur domaine en assument la charge principale.

III) L'INSEE complète le système et prend en charge l'établissement des autres statistiques. Aux données synthétiques, telles celles de la comptabilité nationale et les grands indices, s'ajoutent surtout en pratique les statistiques sur les prix, la population et les ménages, ainsi que celles sur les commerces et les services. De plus, selon la seconde idée directrice du rapport CNIS (95), « l'INSEE peut constituer explicitement un centre de ressources pour le système statistique public » ⁽¹⁾.

Le premier principe n'est pas mis en cause dans notre pays. Il est d'ailleurs adopté partout dans le monde et explique par exemple la recomposition introduite récemment dans le système statistique du Royaume Uni en vue d'y renforcer la fonction de coordination. Puisque le second principe comporte deux conditions (secteur important et structures suffisantes), le troisième en est le complément nécessaire.

C'est en fait le second principe sur lequel certains commentateurs s'interrogent, estimant, semble-t-il, qu'une complète centralisation serait plus commode et moins coûteuse. L'idée est alors très contestable. Si les mêmes données statistiques devaient être fournies, l'INSEE serait

(1) Pour mémoire, il faut aussi signaler que l'INSEE a la charge de tenir des répertoires dont la vocation principale est administrative : le répertoire national d'identification des personnes physiques, le fichier électoral et le répertoire des entreprises et des établissements. Dans les trois cas les répertoires servent à la gestion des réglementations publiques. L'INSEE assume ainsi une charge collective, dont il profite marginalement en en tirant, pour tout le système statistique, des bases de sondage fiables.

souvent moins bien placé pour le faire que les actuels services statistiques extérieurs à lui. Que l'on pense aux statistiques agricoles, avec en particulier les demandes d'information de la Communauté européenne, aux statistiques du commerce extérieur et à la source que constituent pour elles les contrôles douaniers, aux statistiques sur la santé et à l'importance des informations provenant de plus en plus des hôpitaux et de la médecine ambulatoire, etc.

Outre le fait qu'elle se révélerait plus coûteuse, la centralisation des statistiques aggraverait la distance entre les services d'étude des ministères et leur principale source d'information factuelle. Or, comme il a été dit, la proximité apporte des garanties aussi bien pour la pertinence des statistiques, donc en particulier pour un bon choix des opérations prioritaires, que pour la qualité des études et de l'interprétation des données.

De fait, si l'on retrace l'histoire de chacun des grands services statistiques de ministère, on y constate bien l'existence d'une période de mise en place ou de rénovation pendant laquelle l'importance des investissements à consentir pour la statistique a soulevé les réticences de certains responsables ministériels. Mais on constate aussi que de telles réticences ont quasiment disparu aujourd'hui et que chacun de ces services est de mieux en mieux intégré dans son ministère. Ainsi s'explique que le rapport CNIS (95) n'exprime aucun doute sur le bien-fondé de sa quatrième idée directrice selon laquelle « la décentralisation par domaine et la diversité des modes d'insertion des services statistiques dans les ministères sont à maintenir ».

Charge des enquêtes sur les assujettis

Parmi les coûts de la statistique il ne faut pas oublier ceux qui résultent, pour les personnes ou entreprises touchées, de l'obligation légale de réponse aux enquêtes. Cette considération n'est évidemment pas perdue de vue au moment où sont examinés les programmes statistiques et où la valeur des informations supplémentaires à collecter est mise en balance avec les coûts de la collecte.

Les enquêtes auprès des personnes et des ménages nécessitent des échantillons nombreux et le recours à des enquêteurs. Leur coût budgétaire est assez élevé et assez bien identifié pour retenir annuellement l'attention des fonctionnaires de la direction du budget en quête d'économies. La sélectivité de l'examen pénalise les enquêtes et oblige à ne retenir que les plus indispensables. La charge imposée aux personnes par la statistique est ainsi réduite au minimum. L'INSEE est d'ailleurs périodiquement soumis à critique, au motif que certaines enquêtes faites autrefois ont été interrompues, l'enquête alimentaire par exemple, qui était cependant devenue moins utile.

Ce n'est donc guère que pour les entreprises que la question se pose de savoir si tous les efforts sont bien faits pour éviter des enquêtes dont l'utilité ne serait que marginale et pour simplifier la charge de la

réponse à celles qui doivent être maintenues. La mission offrait l'occasion de faire un nouveau point sur cette question. Les conclusions qui en résultent sont exposées dans une annexe à ce rapport et peuvent être ici résumées. Trois types d'action sont recommandées.

Premièrement, chaque fois que cela s'avère réalisable, il faut remplacer les enquêtes par la mobilisation, à des fins statistiques, de données administratives. Certes, les possibilités offertes par de telles données ont été déjà largement exploitées dans notre pays. Certes, tout nouveau progrès exige tantôt des modifications des pratiques administratives tantôt des investigations économétriques préliminaires, et cela demandera plus ou moins de temps. On doit cependant pouvoir atteindre d'intéressants résultats dans deux directions surtout : d'une part en réussissant à se passer de certaines enquêtes du ministère du Travail et des Affaires sociales grâce à une mobilisation plus complète des déclarations annuelles de données sociales, d'autre part à plus long terme en créant à côté de la déclaration fiscale annuelle une liasse de données comptables déposée à un « guichet unique » chargé d'en extraire ce qui concerne chaque administration ainsi que le service statistique concerné.

Secondement, il faut passer en revue les enquêtes existantes et repérer tous les allègements qui ne seraient pas trop dommageables à l'information recherchée. Il peut s'agir de supprimer certaines questions, de réduire la taille des échantillons d'entreprises interrogées, d'espacer davantage la périodicité de certaines enquêtes, voir d'en supprimer. D'ores et déjà plusieurs domaines sont en cours d'examen, notamment les enquêtes annuelles d'entreprises dont il sera question dans le chapitre V, l'enquête annuelle sur les consommations d'énergie, la déclaration d'échanges de biens à l'intérieur de l'Union européenne, etc.

Troisièmement, il faut étudier comment simplifier le plus tôt possible la collecte des données des entreprises grâce aux possibilités offertes par l'EDI (échange de données informatisées) et plus généralement par la dématérialisation de cette collecte. Cela ne pourra pas se faire sans des expérimentations soigneuses. Mais c'est une solution prometteuse à long terme.

Enfin l'annexe recommande que soient adoptées des dispositions afin d'assurer une meilleure mesure, un meilleur suivi et un meilleur contrôle de la charge statistique des entreprises.

Élaboration, mise en œuvre et évaluation des politiques

L'objectif

La lettre de mission énonce que les organismes chargés de la fonction « statistique et études économiques » doivent mieux répondre aux

besoins de prospective et d'évaluation des politiques publiques. Cette orientation s'interprète dans le cadre des décisions engageant la réforme de l'État et visant à favoriser, dans tous les ministères, les fonctions « de stratégie, de prospective et d'évaluation ». Elle part du constat suivant.

« L'élaboration des politiques publiques peut prendre diverses formes... Dans tous les cas, il est nécessaire de bien identifier les besoins, de fixer des objectifs clairs, d'analyser avec soin les données économiques, financières, juridiques et techniques, de mesurer aussi précisément que possible les effets prévisibles des mesures envisagées, de s'assurer qu'elles sont cohérentes avec les décisions déjà prises par ailleurs. La complexité des questions à résoudre est cependant telle que, dans la plupart des cas, il est nécessaire, après une première période de mise en œuvre des décisions, d'évaluer leurs effets réels et l'adéquation des solutions retenues aux objectifs poursuivis » (fiche n° 20 du dossier de presse relatif à la réforme de l'État, juin 1996).

Dans ce cadre, des économistes et des services d'étude économique sont appelés à contribuer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques. Il convient ici d'examiner la nature de ce rôle et les conditions dans lesquelles il peut s'exercer au mieux. De la sorte, apparaîtront des lignes directrices pour l'effort en vue d'améliorer la réponse aux besoins qui viennent d'être cités.

On ne reprendra pas à nouveau certains des développements qui, déjà présentés à propos de la fonction « statistiques et études destinées à l'information générale », s'appliquent aussi évidemment à l'étude des décisions. Afin d'éviter tout malentendu, mentionnons toutefois dès le départ l'importance d'une déontologie de l'objectivité (section 1.1) dont les implications dépendront du contexte. De même que dans la première partie du chapitre, et pour les raisons déjà exposées dans la section 1.5, on ne traitera pas ici des techniques employées, qui sont empruntées tantôt à la théorie des décisions tantôt aux méthodologies de l'analyse économique ou sociale ⁽¹⁾.

De fait, l'étude des politiques a des modalités diverses et s'exerce dans des contextes divers. Aussi il sera commode de considérer d'abord des cas-types avant d'en déduire à ce stade quelques conclusions générales et ultérieurement de rechercher ce qu'il peut convenir de faire dans les divers secteurs d'action de l'État. Plus précisément l'attention va se porter maintenant sur les trois cas suivants : (I) le conseil préalable à la décision, (II) la mise en œuvre d'une décision prise, enfin, (III) l'évaluation *a posteriori* d'une décision appliquée, d'un programme ou même d'une politique. Dans ces trois cas on pensera surtout aux décisions sectorielles ou micro-économiques, puisque c'est à leur sujet que l'on s'interroge le plus. Le cas des décisions macro-économiques sera considéré dans les dernières pages du rapport.

(1) À propos de ces méthodes, voir notamment A. Deleau, *Évaluer les politiques publiques*, Documentation française, 1986.

Conseil à la décision

Il est fréquent aujourd'hui que des économistes interviennent comme conseillers de gouvernements ou de ministres pour aider à la définition des stratégies de l'action publique. Ce conseil suppose une association étroite à l'élaboration des décisions, ce qui a des implications face auxquelles bien d'autres considérations n'ont qu'un poids secondaire. En particulier des exigences de confidentialité s'imposent, ce qui interdit en pratique de donner cette fonction de conseil aux équipes chargées de l'établissement de statistiques et de l'exécution d'études à vocation d'information générale.

Les économistes, ou les services à petit effectif, chargés de jouer le rôle de conseiller gardent cependant le statut de techniciens, en l'occurrence techniciens de l'analyse économique. Il leur revient souvent d'estimer les effets à attendre de mesures envisagées. Ils doivent le faire avec réalisme et sont ainsi amenés à décevoir ceux qui attribuaient une grande influence potentielle aux mesures en cause (n'a-t-on pas dit de l'économie qu'elle était une « science lugubre » ?). Ils doivent le faire en tenant compte des effets indirects, que les non-économistes ignorent le plus souvent, mais qui peuvent renverser le sens des effets globaux et qui résultent d'interdépendances diverses, pouvant même entraîner des modifications des comportements. Ils doivent le faire en considérant non seulement les répercussions prochaines mais aussi celles qui ne se manifesteront qu'à la longue et pourront alors prédominer. En somme, leur fonction propre consiste à veiller à la rationalité des décisions pour la poursuite des buts qu'elles s'assignent, une pleine rationalité à juger sur le long terme. Cela peut les conduire à déconseiller des mesures même quand ils n'ont pas les moyens d'en estimer précisément les effets négatifs. C'est le cas par exemple de mesures que la science économique, dans son état actuel, considère comme incompatibles avec l'efficacité du système économique.

Cette position de technicien, censé être fiable, a sa déontologie qui n'interdit pas au conseiller d'intervenir publiquement à côté des personnalités responsables des décisions, mais qui oblige alors à le faire sans tromper. Le technicien peut ainsi être amené à refuser de se prêter à un exercice consistant à « habiller » artificiellement une décision déjà prise, par exemple en citant et grossissant les impacts favorables et en omettant ou minimisant les impacts défavorables, ou encore en faisant état de conséquences positives dont l'étude n'a pas été faite.

La fonction de conseiller suppose la confiance de l'autorité politique pour laquelle elle s'exerce. Mais dès lors qu'il s'agit de conseils de techniciens, cela n'implique pas de fréquents renouvellements des personnes ou des services qui en ont la charge. L'expérience a montré que la confiance d'un nouveau ministre s'établit vite à l'égard de ceux qui lui apportent précisément l'aide technique dont il a besoin. Mais, bien entendu, le choix des décisions à étudier revient au responsable politique et se renouvelle de ce fait, les services techniques ayant toutefois à garder le souci de détecter eux-mêmes tôt les problèmes susceptibles de survenir.

La confiance ne peut exister que vis-à-vis de ceux qui respectent strictement la confidentialité des projets sur lesquels ils travaillent. Cette confidentialité se justifie d'ailleurs autrement dans nombre de cas, par exemple quand les projets sont à l'étude et quand ni les intentions ni les conseils techniques ne sont encore arrêtés. Une diffusion intempestive aurait alors bien des chances de constituer une mésinformation.

Toutefois, il faut prêter attention à une caractéristique de plus en plus fréquente de la maturation des politiques dans les démocraties modernes : l'opportunité qu'un certain consensus soit constitué préalablement à l'annonce de décisions précises. Ce consensus peut émerger des débats politiques ; mais il peut tout autant résulter de la diffusion d'études objectives, éventuellement à l'occasion de concertations organisées au Commissariat général du plan ou ailleurs. Le pouvoir politique peut dès lors faire état spontanément des études préparées pour lui par ses conseillers. Il peut même souhaiter que la diffusion ne vienne pas de lui, de telle sorte que la crédibilité des arguments en faveur de la politique envisagée soit meilleure.

Cet aspect de l'élaboration des politiques attire l'attention sur le fait que les études à vocation d'information générale y contribuent aussi à leur manière et que les mêmes compétences sont requises des techniciens de l'analyse économique, qu'ils travaillent pour le conseil à la décision ou pour des interprétations moins spécifiques des données. Il attire également l'attention sur les études prospectives qui sont destinées à l'information générale mais qui peuvent répondre à des préoccupations gouvernementales, notamment quant aux politiques à long terme. Si on ajoute à cela qu'un bon conseil à l'élaboration des politiques ne doit pas se limiter à un examen étroit des effets des mesures envisagées mais aussi placer celles-ci dans un contexte plus large, on comprend l'intérêt de la mobilité des cadres entre les divers types d'études économiques.

Mise en œuvre des décisions

Une fois une politique adoptée, il reste à la concrétiser. Cela suppose souvent des choix subsidiaires. Ainsi en est-il quand des allocations budgétaires ont été arrêtées pour des investissements de transport, la protection de l'environnement, la construction de logements sociaux, etc. ; il reste à déterminer quels projets retenir, parmi tous ceux auxquels on peut penser et en faveur desquels les avocats ne manquent pas. Faute de rechercher alors la rationalité et de hiérarchiser correctement les considérations à faire intervenir, la concrétisation servirait mal les intentions de la politique retenue.

Des calculs économiques doivent alors intervenir. Leur conduite, et l'usage qui en est fait, doivent relever de responsables d'autant plus versés dans l'analyse économique que l'ensemble des règles à retenir est moins évident que pour des opérations privées de nature analogue. Même conçues avec soin, ces règles peuvent se révéler inadéquates dans quelques cas concrets auxquels on n'avait pas pensé jusqu'alors.

La recherche de la rationalité est constamment défiée par la poursuite d'intérêts particuliers, sectoriels ou locaux qui ne manquent jamais d'avocats auprès du pouvoir politique. Si priorité ne lui est pas reconnue, elle sera de fait, progressivement délaissée, au fur et à mesure que des pratiques la négligeant apparaîtront comme constituant plus souvent la norme. Une évolution de ce type s'est sournoisement introduite depuis plus de deux décennies, accompagnant l'évolution des idées dont il a été question dans le chapitre I (section 3). Seul le renforcement de la compétence et de l'autorité des services chargés des calculs économiques pourra renverser la tendance.

Les mêmes considérations s'appliquent à la concrétisation des politiques structurelles. Qu'il s'agisse de l'agriculture, de la privatisation des entreprises publiques du secteur concurrentiel, de la déréglementation de certains marchés, etc., les intentions de ces politiques ne seront pas bien servies sans l'intervention d'analyses économiques précises et faisant autorité. Ces analyses doivent être conduites par des services ayant la compétence et l'autonomie requises pour faire valoir les exigences de rationalité.

La place naturelle de tels services semblerait être dans les directions opérationnelles, chargées de l'application des politiques. Mais, plutôt que se fixer un principe général, il vaut mieux examiner de façon pragmatique comment réaliser au mieux leur insertion dans la structure de chaque ministère. On ne peut sans doute pas imiter ailleurs le cas du ministère de l'Économie et des Finances, où la direction de la Prévision intervient sur les trois niveaux de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques du ministère, ainsi que des positions de ce ministère vis-à-vis d'autres politiques ayant des incidences budgétaires. Il est peu probable cependant que cet examen pragmatique conduise à situer souvent ces services à l'intérieur de ceux ayant pour fonction principale l'établissement des statistiques et des études à vocation d'information générale.

Évaluation des politiques

Le souci de renforcer les capacités d'évaluation des politiques publiques découle de l'observation selon laquelle l'évaluation est encore, en France, peu pratiquée. Les résultats obtenus à la suite de décisions sont trop rarement mesurés, les raisons des succès ou des échecs trop rarement analysés. Ce dont il s'agit maintenant concerne donc exclusivement l'évaluation *a posteriori*, encore dite évaluation *ex post*.

Il n'appartient pas à ce rapport de traiter du dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques, ni du rôle des réflexions stratégiques et des concertations menées sous l'égide du Commissariat général du plan. En revanche, le rapport doit étudier les conditions sous lesquelles la fonction « statistique et études économiques » peut être exercée de façon à contribuer aux études d'évaluation. C'est évidemment un objectif beaucoup plus spécifique que ceux assignés aux études dont il a été question dans la première partie de ce chapitre, par exemple de décrire

l'état d'accomplissement d'une fonction collective telle que l'éducation nationale. Le lien avec une décision prise doit être maintenant étroit.

Entre autres difficultés qui peuvent entraver l'évaluation, ainsi comprise, les trois suivantes sont particulièrement pertinentes ici. Premièrement, l'application d'une mesure dans l'ensemble du champ concerné est rarement précédée d'une véritable expérimentation qui permettrait d'isoler les effets de la mesure de ceux de toutes les autres causes de variation du phénomène visé. L'observation faite après coup est influencée par tous ces effets simultanément ; elle est donc difficile à interpréter à fin d'évaluation. Dans les cas où une application intégrale et immédiate n'apparaîtrait pas justifiée, la conduite d'expériences devrait être considérée. Les techniciens des services statistiques pourraient alors se voir confier la conception et la mise en œuvre des protocoles d'expérimentation et des relevés des observations sur les résultats.

Deuxièmement, à la difficulté inhérente à toute évaluation *a posteriori* des effets propres à une mesure peut s'ajouter l'imprécision des buts assignés à l'évaluation. Les vraies questions qui devraient importer pour les décisions ne s'explicitent pas aisément ; elles se trouvent souvent mêlées à d'autres auxquelles incite un jugement global sur l'état du pays relativement à tel ou tel aspect de son développement ⁽¹⁾.

Troisièmement, la fréquence des effets indirects ou pervers dans le monde économique et social conduit à recommander de confier les évaluations à des économistes, habitués comme ils le sont à traiter des effets indirects, dus à des interdépendances plus ou moins complexes, et des effets pervers, dus à ce que les mesures adoptées peuvent générer de mauvaises incitations. Les évaluations réalisées par les services d'étude économique doivent être à cet égard bien distinguées de celles auxquelles procèdent normalement les corps de contrôle, qui ont à examiner scrupuleusement les opérations effectuées, quant à leur coût et à leur conformité aux instructions données, mais qui sont moins bien placés pour porter un jugement approfondi sur l'adéquation des opérations décidées aux finalités poursuivies, compte tenu de tous les effets indirects ou pervers.

Le plus souvent l'évaluation *a posteriori* suppose qu'une certaine distance soit prise par rapport aux services opérationnels qui ont eu à mettre en application les politiques. Ainsi, renforçant les raisons données ci-dessus, un argument de plus devrait justifier que l'évaluation soit confiée aux services ayant en charge les études à vocation d'information générale. Sur cette attribution on ne peut en dire plus à ce stade, où l'on doit reconnaître que des motifs particuliers à tel ou tel ministère pourraient recommander une autre solution.

En revanche il faut insister sur l'importance d'une parfaite clarté dans la répartition des rôles entre les autorités gouvernementales et

(1) On n'en dira pas plus ici sur les problèmes méthodologiques de l'évaluation. Ils ont été soigneusement étudiés par le Conseil scientifique de l'évaluation, dans *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La Documentation française, Paris 1996.

les services de l'État chargés de procéder à des évaluations. Il revient aux autorités de décider explicitement si un programme ou une politique doit faire l'objet d'une étude d'évaluation spécifique et si l'étude doit être faite « en interne » ou demandée à un cabinet privé. Dans le premier cas au moins l'étude doit ensuite être menée à son terme. Toute autre pratique placerait les services de l'État, dotés d'une indépendance technique et astreints à une stricte déontologie, devant des dilemmes insolubles.

Une organisation-type

En somme, on peut prendre comme référence pour la suite des réflexions une organisation-type où un petit service, très proche du ministre, lui apporterait les conseils techniques susceptibles d'éclairer les choix de sa politique et ses décisions, où les directions opérationnelles disposeraient d'économistes pour la mise en œuvre des politiques ou des programmes, où enfin un service économique, proche des statisticiens, aurait en charge à la fois l'évaluation des politiques, la réalisation d'études prospectives et la conduite d'études factuelles ou interprétatives destinées à une large diffusion.

Cette référence ne s'impose pas comme norme, on l'a dit. Bien des raisons pragmatiques peuvent justifier qu'on en dévie. De plus, elle doit être comprise à la lumière des deux précisions complémentaires suivantes. D'une part, à peu près les mêmes compétences techniques sont requises des personnes employées dans les trois cas, et il est opportun que ces personnes entretiennent entre elles des relations étroites, tout en respectant les règles déontologiques impliquées par leurs fonctions respectives. Il est opportun aussi que la formation de ces personnes soit conçue de façon à développer chez elles des facultés d'anticipation.

D'autre part, une grande partie des travaux utiles à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques peut être déléguée, notamment au « service des études économiques » (dans certains ministères, « études socio-économiques »). Par exemple, il revient en général à ce service d'effectuer les projections susceptibles de servir de base aux réflexions stratégiques. Il lui revient de participer à l'élaboration des codes pour l'évaluation des projets d'investissement, ou des règles pour l'établissement de dossiers relatifs à l'application de politiques sectorielles.

Disons encore, pour faire image, que le service des études doit pouvoir jouer dans le ministère le rôle de « centre de ressources », à la disposition du ministre et des directions opérationnelles. Ce rôle n'implique pas exclusivité, bien au contraire ; la prospective et l'évaluation des politiques publiques ont en effet beaucoup à gagner de l'apport d'études ou recherches menées à la demande par des centres extérieurs à l'administration, qu'il s'agisse ou non de centres académiques.

* * *

Le rapport va maintenant aborder l'examen successif des divers secteurs d'action de l'État. S'agissant des statistiques relatives à ces secteurs, la tâche est simplifiée par l'existence de l'étude, réalisée par A. Mothe et J. Allain, et adoptée par le CNIS en novembre 1995 [« Étude sur la rationalisation du dispositif statistique public », Rapport du CNIS, N° 26, décembre 1995, désigné ici comme CNIS (95)]. Il y sera fait de nombreuses références, qui rendront bien des développements inutiles. Le présent rapport donnera ainsi une place un peu disproportionnée à la fonction « études économiques », cela d'autant plus qu'elle est l'objet de davantage de choix délicats à effectuer.

L'attention va d'abord porter sur un cas auquel priorité doit être reconnue tant en raison des enjeux en cause que de la difficulté des décisions à prendre à son sujet. Il s'agit des statistiques et études économiques sur le secteur de la santé et de la protection sociale. Le chapitre suivant s'interrogera sur les conséquences à tirer ici des évolutions économiques et sociales des deux dernières décennies. Trois chapitres traiteront ensuite, le premier, des secteurs productifs, le second, des statistiques et études relatives à la population, à l'emploi et au cadre de vie, le troisième, de l'information macro-économique.

Chapitre III

Santé et protection sociale

Une priorité

L'avenir des systèmes de santé et de protection sociale pose au pays de redoutables défis. L'augmentation des dépenses a des causes durables et puissantes ; sauf réformes profondes, elle se poursuivra. Le progrès médical et le coût élevé de certains nouveaux traitements s'ajoutera au vieillissement de la population pour faire progresser vite les dépenses de santé. Nombre de prestations sociales suscitent des incitations perverses qui agissent progressivement sur les comportements et aggravent de ce fait les dépenses de protection sociale.

Face à cela, on voudrait interrompre la hausse du taux des prélèvements obligatoires, qui est non seulement impopulaire, mais aussi la source d'inefficacités de plus en plus marquées. On tient aussi à ne pas abandonner le souci de solidarité publique, bien ancré dans notre civilisation. Les décisions politiques, pourtant urgentes, seront difficiles à concevoir et difficiles à faire adopter. Citoyens, professionnels des métiers les plus concernés et autorités responsables vont exiger d'être mieux informés de tous les aspects des dilemmes, dont la conjonction constitue un des problèmes majeurs des deux prochaines décennies.

Les données et études actuellement publiées ne sont pas négligeables ; elles sont insuffisantes cependant face aux besoins. Or des potentialités existent, et sont même en train de se développer, qui devraient permettre un fort enrichissement de l'information. Ce qui est nécessaire apparaît également accessible, si on y met les moyens, en quantité certes, mais surtout en qualité.

Il y a donc là une priorité, d'autant plus pressante que les investissements à effectuer ne fourniront leurs services qu'après plusieurs années.

Statistiques et systèmes d'information

Des besoins

Le diagnostic sur l'ensemble des données collectées peut s'exprimer, en quelques mots et donc de façon très approximative, comme suit. Grâce à des enquêtes directes auprès des ménages, des professions et des établissements du secteur, comme à l'exploitation statistique de nombreuses données administratives, on dispose d'un bon panorama sur l'état de santé de la population, sur les transferts sociaux, sur l'activité des professionnels de la santé et sur la gestion de la protection sociale. Les données disponibles permettent aussi l'établissement de comptes économiques de synthèse et renseignent sur les disparités entre bénéficiaires des prestations comme entre bénéficiaires des soins. Mais l'information statistique présente des carences importantes que l'on perçoit dès que l'on cherche à analyser les choses en détail ou à étudier comment améliorer la gestion du secteur.

Pour apprécier la contribution que protection sociale et système de santé apportent au bien-être de la population, pour apprécier leur rôle dans la correction des effets des handicaps et des malchances, il faut pouvoir se placer au niveau des individus ou des ménages ; il faut pouvoir construire des scénarios sur ce qu'eut été leur vie si telle ou telle aide, tel ou tel soin, n'avait pas existé, ou au contraire avait été plus largement accessible, si telle ou telle contribution fiscale ou parafiscale avait été plus élevée ou plus réduite. La conduite d'analyses de ce genre n'est guère possible si on ne dispose pas d'échantillons qui soient à la fois représentatifs de la population et bien renseignés quant à toutes les variables pertinentes. Comme les effets à considérer s'échelonnent souvent sur la durée de la vie des intéressés, les variables en cause doivent aussi concerner une suite de périodes. En somme, il faudrait disposer de bases de données provenant soit d'enquêtes lourdes soit de panels d'individus ou de ménages suivis sur une certaine durée (voir chap. IV, section 3.2.). Or peu encore de telles bases de données, certes coûteuses ou difficiles à constituer, existent dans le secteur de la santé et de la sécurité sociale.

Pour améliorer la gestion du secteur, il ne faut pas seulement disposer d'un suivi comptable des caisses de sécurité sociale et des acteurs du système de santé ; il faut aussi comprendre les facteurs d'évolution des dépenses et recettes ; il faut enfin savoir anticiper à moyen et long terme. Cela exige d'une part un effort de recherche et d'analyse, d'autre part l'établissement de méthodes pour des projections et pour l'étude prospective de scénarios alternatifs. En schématisant, on peut dire que l'attention va devoir se porter sur un ensemble bien choisi d'indicateurs, significatifs autant pour la recherche d'explications que pour la maîtrise des évolutions futures : indicateurs pour les droits aux prestations, indicateurs pour la demande de soins, indicateurs pour l'offre de soins et pour ses réactions à la demande, etc. Pour faire court on parlera par la suite d'indicateurs de pilotage », qu'il ne faudrait pas confondre avec les

indicateurs servant au contrôle des divers acteurs de la santé et de la protection sociale. De tels indicateurs de pilotage sont encore trop peu nombreux et trop peu étudiés pour permettre, par exemple, des prévisions fiables des recettes et dépenses de la sécurité sociale.

Deux facteurs favorables

Face à ce constat sur les besoins, deux facteurs sont favorables à la réalisation prochaine d'importants progrès : d'une part la multiplication des systèmes d'information mis en place pour la gestion courante du système de santé et de protection sociale, d'autre part l'affirmation progressive du rôle du service statistique des Affaires sociales, le « Service des statistiques, des études et des systèmes d'information » (SESI).

Depuis longtemps les caisses de sécurité sociale collectent des données. D'abord difficiles à exploiter au niveau central en raison de leur hétérogénéité, ces données ont été harmonisées parallèlement à leur informatisation de plus en plus systématique. De même, le contrôle des dépenses de santé a exigé la création de systèmes d'information de plus en plus nombreux, portant non seulement sur les dépenses des hôpitaux, mais aussi sur les professions de la santé et sur la nature des soins. Le souci de rationaliser les opérations a encore conduit récemment à renforcer ce dispositif. L'information s'est développée de telle sorte qu'elle rend aujourd'hui de plus en plus concevables les exploitations systématiques et harmonisées les plus diverses. Non seulement la gestion peut être rendue plus rigoureuse ; mais aussi l'information statistique peut être mieux alimentée.

Il faut donc se féliciter de ce que soit mis en place, après examen conjoint par la direction de l'Administration générale, du Personnel et du Budget et le SESI, un « schéma directeur » des systèmes d'information gérés par les multiples structures relevant des Affaires sociales. Outre l'identification de ces nombreux systèmes (environ 160), le schéma directeur doit permettre d'en faire un ensemble plus cohérent, notamment quant aux concepts, aux nomenclatures et aux répertoires d'identification des personnes et des divers intervenants. Ainsi s'ouvre la voie à une utilisation plus intensive et efficace par les statisticiens et analystes. Il ne faut toutefois pas dissimuler l'importance du travail requis pour construire de bons indicateurs de pilotage à partir de la masse des données ainsi organisées. Une grande intelligence et une compétence étendue vont être requises pour bien sélectionner, agréger et rapprocher.

C'est donc un double défi que concrétise l'existence du schéma directeur. D'une part, il va falloir se soucier d'améliorer la coordination entre systèmes d'information et la couverture des champs qu'ils concernent. La création du répertoire inter-régimes des bénéficiaires de l'assurance maladie (ordonnance du 24 avril 1996 sur « la maîtrise médicalisée des dépenses de santé ») offre une occasion de significatifs progrès dans cette voie. D'autre part, il va falloir prendre de la distance par rapport à l'instrument afin de déterminer comment en tirer le meilleur parti pour

le diagnostic sur les causes des évolutions passées et pour l'alimentation des analyses prospectives.

Grâce aux systèmes d'information actuels ou en voie de réalisation, on peut aussi envisager la constitution de multiples bases de données pour des échantillons d'individus. Certaines intéresseraient directement la recherche médicale. D'autres devraient concerner les réalités socio-économiques. Ainsi, il faut se féliciter de ce que le SESI et les régimes de sécurité sociale aient pris l'initiative de constituer en commun un panel inter-régimes d'assurés sociaux, un projet dont on parlait depuis longtemps mais qui n'avait connu que des réalisations partielles : le panel fournira à terme une très importante source d'information statistique.

Efficacité du dispositif

L'organisation de la fonction statistique sur la santé et la protection sociale est nécessairement complexe, du fait des conditions particulières qui affectent la collecte et l'utilisation des données. En conformité avec les « lignes directrices » spécifiées dans le chapitre II, la collecte est partagée entre des organismes divers. L'INSEE y contribue, en raison de sa compétence et de ses moyens pour la conduite d'enquêtes auprès des ménages (enquêtes santé, conditions de vie des ménages, situations défavorisées, par exemple). Les autres organismes de collecte sont placés sous l'autorité du versant Affaires sociales du ministère du Travail et des Affaires sociales. Le SESI effectue les enquêtes sur les établissements et les professionnels du domaine sanitaire et social. Mais les autres données, très liées à la gestion ainsi qu'on l'a vu, émanent tantôt des caisses de sécurité sociale tantôt des directions des hôpitaux et de la santé.

De même, il est dans la nature des choses que les directions opérationnelles du ministère et les caisses nationales s'intéressent à des utilisations statistiques des données qui transitent par elles ou concernent directement leur champ de compétence. La question se pose de savoir si ces utilisations ne pourraient pas être prises en charge de façon plus efficace par le SESI, service statistique central où compétences et moyens d'exploitation seraient réunis. Mais vraisemblablement l'étude pragmatique de la question ne conclura pas que ce devrait toujours être le cas.

Cependant l'efficacité du dispositif statistique d'ensemble exige que le SESI y exerce une responsabilité générale de contrôle technique, qu'il s'agisse de la collecte ou des exploitations des données. En l'absence d'une étude sérieuse, voire d'un audit, rien ne garantit que ces opérations soient conformes aujourd'hui à ce que retiendraient des programmes optimisés. D'ores et déjà, le SESI est responsable de l'harmonisation des concepts et des nomenclatures. De même, il se charge de divers travaux de synthèse, notamment des comptes de la santé et de la protection sociale, qui constituent des comptes-satellites dans le cadre de la comptabilité nationale. (Une harmonisation reste à réaliser, pour les années passées, avec les comptes de la sécurité sociale, on y reviendra). L'exploitation statistique de plusieurs parmi les bases de données qui se

mettent en place, par exemple celle du Programme de médicalisation du système d'informations des hôpitaux (PMSI), devra être organisée par le SESI en accord avec les directions de la santé et des hôpitaux.

Nécessité d'un examen plus approfondi

Il n'était pas question, dans le cadre de la mission, d'étudier plus en détail le programme des opérations statistiques menées dans le secteur, un programme qui devrait s'enrichir au cours des prochaines années, compte tenu des perspectives déjà évoquées, ainsi que de la création attendue de l'« Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale ». Il convient seulement de noter ici que, dans un premier temps, les principales demandes émanant de l'observatoire concerneront très vraisemblablement l'INSEE et son programme d'enquêtes auprès des individus et des ménages. Les raisons en apparaîtront dans le chapitre suivant où une attention particulière sera portée à l'observation statistique de l'exclusion.

Examinant en 1995 la rationalisation du dispositif statistique public français, le CNIS avait parfaitement pris conscience de la complexité des considérations affectant les orientations à retenir pour l'organisation et les produits du système statistique sur la santé et la protection sociale. Soucieux de ne pas conclure à la hâte, il avait recommandé qu'une mission, associant à haut niveau l'INSEE et le ministère en charge des affaires sociales, évalue les forces et les faiblesses du dispositif actuel, estime les besoins futurs et propose les réformes et créations éventuelles propres à les satisfaire, après avoir examiné les dispositions adoptées par certains de nos partenaires européens. On ne peut que reprendre ici cette recommandation, en rappelant que la mission envisagée devra porter son attention sur le programme des nombreuses enquêtes actuellement effectuées. Ce programme est-il conçu avec un souci suffisant de l'efficacité ? Ne peut-on pas y apporter des modifications en vue d'alléger la charge statistique pour les professionnels ayant à répondre aux enquêtes ?

Quel que soit l'aboutissement de cet examen, il ne fait aucun doute que celui-ci visera à tirer parti des deux facteurs favorables que constituent la multiplication des systèmes d'information mis en place et l'affirmation progressive de la compétence et de l'autorité technique du SESI.

Promotion et coordination des études

Des besoins mal satisfaits

De bonnes bases de données sont la condition nécessaire, mais non suffisante, de bonnes études économiques ou sociales, notamment d'études prospectives si utiles à propos de la santé et de la protection

sociale. Bien que les études soient nombreuses, leur ensemble répond imparfaitement aux besoins actuels. Un effort de réorganisation et de réorientation s'impose. Pour établir une telle conclusion il n'est pas même nécessaire de prêter attention aux études médicales, qui ne relèvent pas de la mission, ni à l'analyse des politiques et programmes d'action arrêtés par le gouvernement, dont il sera question dans la dernière partie du chapitre. On peut en effet vite énoncer le constat suivant. Ce qui est fait provient d'une action éclatée et cloisonnée, et aboutit à des résultats insuffisamment synthétiques, insuffisamment prospectifs et insuffisamment diffusés.

De nombreuses unités, ou instances, contribuent directement ou indirectement à la production d'études et de synthèses pour le compte des Affaires sociales, ou sur ses domaines de responsabilité. Pas mal de ces instances se situent à l'intérieur de l'administration centrale (le SESI, la MIRE qui anime la politique de recherche, des cellules de tailles variables dans la plupart des directions techniques). D'autres appartiennent aux organismes sous tutelle (dans les caisses nationales de sécurité sociale, à l'École nationale de la santé publique, à l'INSERM ou à l'INED, etc.). D'autres enfin relèvent d'organismes ayant un rôle fédérateur (Commissariat général du Plan, INSEE, direction de la Prévision, CNRS) ou de centres spécialisés (CREDES, CREDOC, etc.).

Face à l'opportunité d'une coordination et d'une mobilisation de ces ressources sur des objectifs communs, la dominante dans le fonctionnement de l'administration centrale relève d'une logique de « tuyaux d'orgues » : la plupart des études correspondent aux besoins particuliers d'une direction technique, sont menées par elle et à son initiative ; leurs résultats sont rarement diffusés à l'extérieur de cette direction. De ce fait, il y a une assez grande difficulté à traiter des champs d'intérêt commun ou à aborder des thématiques transversales à plusieurs directions, les liens entre politique de santé et maîtrise des dépenses par exemple, ou bien les multiples facettes des processus d'exclusion et l'analyse des actions menées dans ce domaine.

Bien traiter de tels sujets obligerait à adopter un point de vue synthétique et à construire des modèles qui soient représentatifs des phénomènes étudiés et incorporent les relations qui importent le plus pour la compréhension de ces phénomènes. Cela exigerait et stimulerait tout un travail analytique orienté vers les finalités synthétiques et tenant compte des acquis de recherches diverses, notamment de celles relevant de la micro-économie publique. Or l'administration centrale a peu de compétence pour conduire de telles études, ou même simplement pour évaluer et prendre en compte les quelques travaux synthétiques effectués en dehors d'elle, par exemple des simulations réalisées par les caisses nationales ou des travaux servant aux prévisions de retraites.

Plus généralement, l'ensemble des études effectuées est trop peu prospectif. Ainsi ni le ministère ni ses partenaires ne disposent d'un modèle leur permettant de projeter à moyen terme les dépenses d'assurance maladie, et de tester l'impact de mesures alternatives. Or les défis qui confrontent notre protection sociale ne seront bien relevés que si les

problèmes sont étudiés à l'avance, avant que leur solution devienne impérative et urgente. Il faut créer un réflexe d'anticipation.

De même, les pouvoirs publics ont un devoir d'information prospective auprès du pays et de tous les acteurs concernés par la sécurité sociale, la santé, la pauvreté et l'exclusion, les difficultés dans les villes, etc. En effet, seule une bonne compréhension des réalités, des problèmes et des remèdes permettra à notre société de maîtriser son avenir. Cela impose une large diffusion d'études menées dans un esprit de recherche et d'objectivité. Cette diffusion doit prendre des formes adaptées aux divers publics qu'elle intéresse. Elle impose un effort délibéré et un changement radical par rapport à l'état actuel des pratiques.

Des handicaps

Le constat ainsi fait exprime l'existence de besoins assez clairs pour qu'il soit inutile de les expliciter davantage. Toutefois, il faut encore insister sur trois caractéristiques importantes de la situation présente.

Premièrement, il n'existe pas vraiment à l'intérieur du ministère une unité à laquelle les cabinets ou les directions pourraient s'adresser pour avoir un « état de la question » et les principaux indicateurs empiriques sur un thème donné. Le SESI et la MIRE pourraient fournir en partie un tel service, mais ils ne sont pas vraiment organisés pour le faire et auraient du mal à dégager les moyens requis. D'ailleurs on leur demande encore assez peu ce service.

Secondement, l'administration centrale n'a qu'une faible capacité de peser sur le choix des thèmes à traiter. Cela tient en partie à ce que ses propres moyens d'études, notamment dans les domaines socio-économiques, restent trop limités et insuffisamment coordonnés pour qu'elle soit en mesure de jouer un rôle moteur vis-à-vis du potentiel existant ailleurs.

Troisièmement, de nouveaux efforts sur le plan des études peuvent être perçus comme entrant en concurrence avec la mise au point de nouveaux systèmes d'information. De fait, la tension entre la variété des besoins à couvrir et les limites des outils existant conduit dans la pratique à privilégier le développement de ces systèmes par rapport à un investissement renforcé dans les études. La demande spontanée des directions va dans le même sens en privilégiant la recherche de nouvelles informations. La charge d'entretien et d'alimentation du système d'observation actuel renforce la tendance et conduit à une mobilisation prioritaire des moyens statistiques, laissant disponibles peu de ressources pour des synthèses à forte valeur ajoutée.

En somme, il faudra une impulsion déterminée, de la persévérance et une ressource humaine de grande qualité pour répondre aux besoins dont il est question ici.

Une réorganisation nécessaire

On doit ainsi recommander une recomposition du dispositif d'études, en visant d'une part une meilleure efficacité du potentiel existant, et pour cela une coordination moins lâche et une diffusion plus active, d'autre part un renforcement du niveau central, exigeant une nouvelle affectation de cadres hautement compétents, tant pour conduire des études transversales, surtout de nature prospective, que pour coordonner et animer l'ensemble du dispositif, et même pour suppléer les faiblesses techniques des équipes en charge des études propres à des domaines particuliers.

Cette fonction centrale signifie que l'unité qui en sera chargée devra exercer, pour le compte des Affaires sociales et éventuellement avec telle autre direction concernée, la tutelle scientifique et technique sur les organismes liés au ministère quant à leurs activités d'études et de recherche. La question sera alors posée dans chaque cas de savoir si le programme de ces activités devrait être réorienté et comment. L'unité aura aussi à coordonner la commande d'études et de recherches auprès d'organismes tiers, dans le cadre de priorités définies centralement. Elle assurera enfin une veille sur les travaux d'étude et de recherche réalisés ailleurs, de manière à synthétiser leurs apports et alimenter les directions de leurs conclusions. À ce titre elle tirera notamment les enseignements de l'expérience acquise avec les systèmes de protection sociale de pays comparables, afin de cerner leurs atouts et leurs limites, afin aussi d'en tirer les conséquences pour notre pays en termes d'unification européenne ou de compétitivité économique.

Il conviendra d'examiner plus précisément la recomposition du dispositif d'études et de décider notamment si et comment elle devrait aller au delà du renforcement de la coordination et, plus généralement, du rôle du niveau central. M. Villac, chef du SESI, propose que cet examen procède à partir des exigences de trois grandes fonctions : satisfaire des demandes ou besoins de la population, offrir des prestations et services, s'assurer des conditions de financement. La distinction entre ces trois fonctions aiderait à identifier les méthodes d'analyse susceptibles de nécessiter des compétences homologues sur des champs différents. La distinction ferait aussi apparaître les outils fédérateurs (notamment les indicateurs de pilotage dérivés des bases de données statistiques ou de gestion). Elle s'articulerait naturellement avec les structures traditionnelles du versant Affaires sociales du ministère, car les directions sectorielles ont à suivre l'adéquation de l'offre par rapport à la demande dans leur secteur et à veiller à l'optimisation des moyens sous contrainte financière, tandis que les directions financières ont à faire la synthèse des besoins sectoriels exprimés, et à préparer les arbitrages compte tenu des contraintes économiques externes.

Le missionnaire n'est pas en mesure à ce stade de s'exprimer quant à l'opportunité de ce principe d'investigation, cependant valable. Il ne voudrait imposer *a priori* aucun cadre contraignant à la démarche à suivre. Il croit que bien des décisions préliminaires doivent être arrêtées avant que l'on puisse voir comment recomposer au mieux les études

économiques aux Affaires sociales. Il craint que l'apport nouveau en personnel de haute qualité ne se révèle pas suffisant pour autoriser n'importe quelle solution définie à l'avance. Même si des décisions sont prises qui soient à la mesure des enjeux considérables en cause, le missionnaire se demande aussi si leur application ne se heurtera pas à des difficultés pratiques obligeant le passage par une étape intermédiaire, dont on devrait déjà savoir tirer le meilleur parti.

En revanche, il n'a pas de doute à déclarer qu'il faudra bien distinguer au niveau central, d'une part les analystes en charge de la coordination des études et de l'exécution de certaines d'entre elles, d'autre part les statisticiens dont on a vu que des efforts importants étaient attendus. Ces deux fonctions exigent certes des formations voisines et le même souci de l'objectivité ; mais elles requièrent aussi des vocations différentes, surtout quand il s'agit, d'un côté, d'introduire des modes d'analyse encore peu familiers, de l'autre, d'organiser de nouveaux systèmes d'information. La confusion des fonctions dans l'organigramme serait dommageable sur les deux plans à l'efficacité du dispositif futur, car peu de cadres ont la double vocation d'économiste autant que d'ingénieur-statisticien.

Une direction de la statistique et des études

Les propositions précédentes conduisent à recommander la création, souvent évoquée, d'une direction rassemblant les fonctions d'analyse, de synthèse, de prévision à côté de celles d'observation, dans le double but de renforcer la capacité d'anticipation stratégique du ministère et de mieux fournir aux Français les informations qui devraient les intéresser sur les réalités et les problèmes de la santé, de l'action sociale et de la protection sociale. La direction reprendrait les moyens du SESI et de la MIRE (mission recherche) ; elle disposerait de moyens d'étude nouveaux, pour les raisons indiquées ci-dessus. Sa création n'impliquerait guère de transferts d'unités en provenance d'autres directions, compte tenu de ce qu'elle n'aurait pas compétence directe pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du ministère (voir ci-après). En somme, la direction aurait des fonctions analogues à celles attribuées à la DARES (direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques) dans le reste du champ relevant du ministère du Travail et des Affaires sociales.

Cette similitude des rôles conduit à s'interroger sur la proposition selon laquelle devraient être rassemblés en une seule direction tous les moyens consacrés par cet important ministère à la fonction « statistiques et études économiques », qui en l'occurrence devrait plutôt être dite « statistiques et études socio-économiques ». Les considérations suivantes conduisent à déconseiller sans hésitation une telle formule.

La théorie des organisations apprend que, pour traiter de telles questions, il faut d'abord mettre en balance d'un côté les économies d'échelle et d'envergure, de l'autre les coûts d'organisation, de communication et de contrôle liés aux lourdeurs des grandes tailles. Comme la DARES et le SESI ont déjà des effectifs substantiels (respectivement 324 et 240 agents au 1^{er} janvier 1996, y compris les échelons régionaux), comme ces deux entités opèrent dans des domaines suffisamment critiques pour que leurs croissances soient plus vraisemblables que leurs décroissances, comme il faut leur adjoindre des analystes de haut niveau aux Affaires sociales, il faudrait des économies d'échelle et d'envergure importantes pour que la balance penche en faveur d'une direction unique.

On ne voit guère d'économies d'échelle. Parler d'un directeur au lieu de deux serait simpliste, et mesquin compte tenu de l'importance de la fonction de part et d'autre. Il faut penser en termes d'opérations et de moyens à leur affecter. Les opérations statistiques, comme celles des études dont les coûts sont importants, paraissent nettement distinctes : enquêtes sur des unités différentes, exploitation de données administratives différentes, modèles d'analyse différents. Aucun argument sérieux n'interdirait d'ailleurs aujourd'hui des opérations communes si elles paraissaient opportunes ; or on n'en constate pas. De même, l'utilisation des moyens informatiques propres à chaque partie semble la meilleure pratique, surtout aux Affaires sociales, en raison des liens étroits entre systèmes d'information pour la gestion et statistiques.

Les seuls avantages auxquels on peut penser concernent certaines « économies d'envergure » : la diversité des aspects à faire intervenir dans certains cas ferait que des informations pertinentes pour une question étudiée aux Affaires sociales (ou au Travail) ne seraient pas dans le domaine public, en raison de leur grande spécificité par exemple, mais se trouveraient à la DARES (ou au SESI). Le cas ne paraît guère pouvoir concerner les fonctions les plus traditionnelles des deux parties, fonctions qui sont relatives à des enjeux différents et à des régulations différentes ; le cas concernerait peut-être plutôt des fonctions sur lesquelles on insiste davantage aujourd'hui et qui concernent les populations défavorisées : leur insertion dans le marché du travail est difficile ; elles sont exposées plus généralement à l'exclusion et à la maladie ; elles relèvent de diverses formes d'aide sociale.

Il reste à examiner de près les implications de cette remarque et à voir en quoi par exemple une direction commune des statistiques et des études, ayant à s'occuper d'une grande diversité de questions, constituerait un facteur de succès de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale. La chose n'est pas évidente si l'on en juge par les cas étudiés : ainsi le groupe de travail sur les sans-abri, constitué par le CNIS, a remis en mars 1996 un rapport « Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement » ; aucune de ses quatre propositions ne concerne le champ couvert par la DARES. De même, l'expérience de l'évaluation de la loi créant le RMI montre que les services des Affaires sociales savent d'ores et déjà mobiliser ou trouver les compétences requises pour une étude impliquant toutes les dimensions

de l'exclusion. Enfin dans un domaine différent la DARES ne sera qu'un des utilisateurs parmi d'autres de l'enquête nationale envisagée sur les handicaps, l'incapacité et la dépendance.

À ces diverses considérations s'ajoute le contexte administratif dans lequel la réorganisation devra s'effectuer. Pendant longtemps encore subsisteront sous un ministère unique deux administrations séparées, avec notamment deux réseaux de services déconcentrés et deux budgets distincts. Comme aujourd'hui, ces deux administrations auront en pratique peu de dossiers et d'interlocuteurs en commun.

En d'autres termes, il s'agit de porter remède aux carences du dispositif d'études du versant Affaires sociales du ministère. Ces carences sont graves face à un avenir qui doit être regardé lucidement. La première priorité pour la rationalisation de la fonction « statistiques et études économiques » en France concerne précisément cela. Donner une responsabilité de plus à la DARES ne serait pas un facteur déterminant de succès de l'effort à entreprendre. Ce pourrait même être manquer l'occasion d'entreprendre vraiment cet effort, si les services des Affaires sociales accueillaient sans enthousiasme la décision et si les autorités budgétaires y voyaient un motif pour interpréter « a minima » les besoins que l'effort implique.

Aide à la décision

Il restera à situer précisément les responsabilités de la nouvelle direction par rapport à celles des directions techniques. Il faudra alors délimiter son rôle dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques.

Les lignes directrices dégagées dans la seconde partie du chapitre II semblent devoir recommander que les directions techniques conservent de petites capacités d'étude. Cela semble d'abord nécessaire pour qu'elles remplissent bien la fonction qui leur revient dans la mise en œuvre les politiques décidées. Par exemple, les dispositions réglementaires doivent être conçues de façon à engendrer le moins possible des effets incitatifs pervers, tout en respectant les objectifs de santé, d'assurance ou de redistribution retenus par la politique à appliquer. De même, les directeurs doivent pouvoir disposer de quelques collaborateurs économistes quand ils ont à conseiller le secrétaire d'État et le ministre à propos de nouvelles décisions.

En revanche l'évaluation *a posteriori* semble devoir revenir à la direction des statistiques et des études socio-économiques, soit intégralement soit conjointement avec la direction générale de la Santé quand des compétences médicales ont à intervenir. Cela aussi est conforme aux lignes directrices retenues dans le chapitre II.

Deux questions se posent néanmoins. Premièrement, jusqu'où devra aller l'implication de la nouvelle direction dans les études prospectives ? Il s'agira bien entendu d'une forte implication. Mais devra-t-elle conduire à une prise en charge de toutes les projections à réaliser aux Affaires sociales ? Notamment les prévisions en vue de la Loi de financement de la Sécurité sociale devront-elles lui être confiées ?

La question est délicate pour des raisons autant fondamentales que circonstanciées. Fondamentalement, il faudra savoir distinguer entre les projections et scénarios techniques, à établir par les analystes de la nouvelle direction, et les annonces des budgets sociaux retenus par le gouvernement et préparés par la direction de la Sécurité sociale. La séparation entre les deux types de fonction a été bien réalisée depuis trente ans au ministère de l'Économie et des Finances entre la direction de la Prévision et de la direction du Budget, entre les documents examinés par la Commission des comptes et budgets économiques et la loi de finances soumise au parlement. À terme il faut viser une distinction parallèle du côté Affaires sociales.

Mais les circonstances ne se prêtent pas à la mise en place immédiate du dispositif définitif. La soumission au parlement de la loi de financement de la sécurité sociale est récente ; le rôle joué par la Commission des comptes de la Sécurité sociale est encore fortement marqué par les pratiques qui s'étaient établies antérieurement. De plus, la nouvelle direction est encore à constituer et ne sera pas en mesure d'avoir d'emblée une autorité technique comparable à celle qu'avaient déjà acquise les équipes de la direction de la Prévision au moment où celle-ci fut créée.

La meilleure solution consiste sans doute à ajouter pour le moment à l'ordre du jour de la Commission des comptes de la Sécurité sociale la présentation de comptes rétrospectifs et prospectifs de la protection sociale. Cette présentation serait faite par le directeur de la nouvelle direction. La première année, elle ne porterait que sur les comptes rétrospectifs.

Simultanément le programme de travail de la nouvelle direction comporterait, dans un premier temps, la détermination de méthodes pour d'une part les projections du compte de la protection sociale, d'autre part le calcul de comptes de la Sécurité sociale qui seraient harmonisés avec ceux de la protection sociale et établis d'abord pour les années passées. Les projections du compte de la protection sociale porteraient sur un horizon relativement long, adéquat aux réformes stratégiques, à la présentation des problèmes à résoudre et à l'étude de scénarios alternatifs. Elles fourniraient un arrière-plan opportun aux prévisions à court terme et à la loi de financement. L'établissement de comptes harmonisés constituerait un premier pas vers une intégration des comptes rétrospectifs et prospectifs de la sécurité sociale dans les comptes de la protection sociale.

Deuxième question stratégique pour l'implication de la nouvelle direction dans les processus décisionnels : sur quelles bases conviendrait-il d'organiser les prestations supplémentaires que la direction sera certainement amenée à fournir au Secrétaire d'État et au ministre, au

delà du programme d'études et en fonction des préoccupations conjoncturelles des politiques de la santé, de l'action sociale et de la protection sociale ? Il serait prématuré et artificiel de prétendre répondre dès maintenant à cette question. Mais il faut la garder présente à l'esprit, car les compétences rassemblées dans la direction constitueront un des facteurs de rationalisation des processus en cause.

Chapitre IV

Les défis de l'économie de marché

Quelles priorités, autres que l'information sur la santé et la protection sociale, donner à la fonction « statistique et études économiques » pour les prochaines décennies ? Le chapitre II n'a pas cherché à répondre à la question, car il était consacré à dégager des principes d'organisation plutôt qu'à analyser les changements qui affectent la demande d'information et les possibilités pour l'offre d'y répondre. Avant de passer en revue les grands secteurs d'action de l'État, il convient de prendre du recul et de s'interroger. Cela va être tenté dans le présent chapitre dont le but est de préparer les examens analytiques effectués dans les chapitres suivants et de poser certaines questions transversales.

Ainsi qu'il apparaîtra vite, les réponses à nombre de ces questions resteront ici en suspens ; ce seront autant de sujets qui devraient être repris ultérieurement. Les recommandations de ce chapitre porteront sur quelques investigations préliminaires opportunes.

Bien des évolutions se sont produites dans l'environnement économique et social au cours des vingt dernières années. Notre pays n'a pas toujours su y faire face au mieux. Le défi consiste aujourd'hui à réunir les conditions pour de meilleures adaptations à l'avenir. En traiter sortirait évidemment de l'objet de la mission. Mais celle-ci doit tenir compte d'un contexte que l'on peut caractériser en quelques mots : la « troisième révolution industrielle » qui, exploitant en particulier les progrès de l'informatique, conduit à des processus de production beaucoup plus décentralisés et permet une grande flexibilité face aux besoins des clients, les avantages d'efficacité reconnus universellement à l'économie de marché, la mondialisation, les vagues spéculatives sur les marchés des changes et des actifs, un chômage qui s'avère résistant et a de graves conséquences sociales, des services publics dont la gestion doit être améliorée, l'unification européenne.

Vis-à-vis de ce contexte on va tenter d'abord d'esquisser un diagnostic global sur les besoins futurs en informations et analyses socio-économiques. Puis on examinera plus précisément quelles informations et quelles études seraient requises pour permettre une meilleure caractérisation, une meilleure compréhension et une meilleure maîtrise des évolutions économiques. L'attention se tournera dans la troisième partie vers les évolutions sociales. On s'interrogera ensuite sur ce que devraient être les études prospectives et leurs débouchés décisionnels. Enfin, on examinera brièvement les aptitudes à promouvoir chez tous ceux qui seront impliqués dans la résolution des problèmes présents et à venir.

D'importants besoins d'information et d'analyse

Difficulté du diagnostic

Porter un diagnostic juste et pertinent s'avère délicat. Premièrement, il faut reconnaître que sont en cause non seulement des besoins d'information et la mesure dans laquelle les services de l'État réussissent à les satisfaire, mais aussi l'aptitude des acteurs à tirer les conclusions des données et analyses qui leur sont présentées. Par exemple, on peut se demander quelle part revient aux lacunes ou inexactitudes de l'information dans la tendance déclinante qu'a connue la compétitivité française au cours des années 1970 et au delà, ou dans les pertes et déficits de beaucoup d'entreprises publiques. En d'autres termes, pour éviter que se renouvellent à l'avenir les retards dommageables dans l'adaptation française aux changements des conditions ambiantes, convient-il de réformer aussi le dispositif des statistiques et des études, et pas seulement les comportements ?

Deuxièmement, identifier où résident dans l'information les lacunes ou inexactitudes qui importent ne va pas de soi. Face à des réalités économiques ou sociales complexes et changeantes, toute description, même quantitative, simplifie nécessairement ; toute mesure n'est qu'approximative. Les concepts statistiques et les procédés retenus pour la collecte des données, une fois choisis et couramment employés, s'imposent naturellement. Ils pourraient donc faire ignorer certaines disparités ou évolutions qui auraient paru peu intéressantes au moment où ils étaient mis au point, mais qui le seraient devenues depuis.

Prises dans leur généralité, les deux remarques précédentes n'auraient aucune implication quant aux priorités qu'observateurs et analystes auraient à attribuer à tel ou tel domaine du monde économique et social, à tel ou tel aspect des phénomènes qui s'y manifestent. Leur rappel vise uniquement à alerter face à des difficultés inévitables. Pour la suite le diagnostic doit reposer sur l'examen concret des défis qui confrontent notre société, ainsi que sur l'examen des connaissances dont l'acquisition et l'assimilation seraient requises pour relever avec succès ces défis. Alors que la *priorité* allait de soi pour l'enrichissement des statistiques et études sur la santé et la protection sociale, il paraît opportun de prendre un peu de recul avant de choisir d'autres priorités. La distinction entre défis économiques et défis sociaux est alors commode, bien que les uns et les autres soient liés mutuellement.

Éclairage des adaptations à l'économie de marché

Notre pays n'avait pas bien perçu les conséquences qu'entraîneraient pour lui les transformations de ce dernier quart de siècle. Les marchés mondiaux devaient devenir plus instables après l'abandon du système de Bretton Woods et l'avivement de la géopolitique du pétrole.

De nouveaux concurrents asiatiques allaient percer comme gros exportateurs de produits manufacturés. Les évolutions des techniques et des consommations allaient modifier profondément les modes de production. L'économie de marché allait s'imposer, d'autant plus que les gestions administrées par la puissance publique allaient se révéler comme de moins en moins performantes, même en France où elles avaient souvent été un facteur de progrès : dans le secteur concurrentiel les résultats des entreprises publiques allaient apparaître médiocres ; dans le secteur abrité les services publics allaient être contestés en raison de leurs déficits et de leurs faibles facultés d'adaptation aux besoins des usagers-clients. L'unification européenne allait promouvoir « le grand marché unique » et des règles de concurrence interne.

Face à l'affirmation et la mondialisation de l'économie de marché notre pays n'était pas mieux préparé que face au ralentissement de la croissance économique européenne après « les trente glorieuses ». Nous n'étions pas favorisés par les spécialisations de notre système productif. Notre culture nous conduisait à croire que l'économie pouvait toujours suivre le politique et le social ; nous avions grande confiance dans l'État et peu dans « le marché », dont la plupart d'entre nous ne comprenaient bien ni les règles ni les opportunités. Nous étions peu enclins à accepter l'idée que, pour tirer parti de la « troisième révolution industrielle », nous aurions à alléger considérablement et à réformer nos réglementations des divers marchés.

Par force nous, qui avons eu l'initiative lors des premières phases de l'unification européenne, n'avons fait que suivre de mauvaise grâce l'évolution qui entraînait un monde, où nous entendions bien garder notre place, et une Europe où nos réticences étaient peu partagées. Certes, il n'y a pas lieu de dénigrer tout ce qui a été accompli ; au contraire, nous sommes peut-être aujourd'hui mieux préparés à l'avenir que nous le croyons. Mais jusqu'à présent nous avons dans l'ensemble mal anticipé ; nous avons réagi plutôt avec retard.

Quelles responsabilités dans ces difficultés d'adaptation pourraient être attribuées à notre système d'observation et d'analyse économique ? On peut en identifier trois, par comparaison avec ce qu'il eût convenu de mieux faire :

1. orienter statistiques et études vers l'observation et l'analyse des marchés ;
2. adapter notre culture en y intégrant la reconnaissance de l'économie de marché, ce qui nous aurait conduit à nous interroger davantage quant au coût des réglementations et des rigidités sur le marché des biens et services, à prêter plus attention aux expériences étrangères de déréglementation et de réforme de la gestion publique, à adopter moins systématiquement des argumentaires défensifs ;
3. tirer parti de compétences antérieures : capacité d'expertise dans l'évaluation micro-économique (le « calcul économique »), habitudes de concertation et ouverture d'esprit développées au Commissariat général du Plan.

Clairement, ces trois règles de conduite sont aujourd'hui valables pour l'avenir, puisqu'elles révèlent des déficiences à corriger. On reviendra sur ce qu'elles peuvent impliquer. Mais il convient d'être un peu plus explicite dès maintenant sur l'importance actuelle des compétences auxquelles il est fait référence dans la troisième règle. Elles dérivent d'une philosophie de l'action publique qui garde toute sa pertinence ; cette philosophie recommande d'une part de situer l'action publique dans des perspectives lucides, étudiées en concertation avec les agents privés, d'autre part de rechercher l'efficacité dans l'utilisation des ressources en vue de la réalisation d'objectifs clairement définis, tels que le service de la population, une gestion à long terme, scrupuleuse de l'environnement, la recherche scientifique et le développement technique, la formation des jeunes.

Inadéquation des informations sur la société ?

Les défis sociaux sont liés d'abord aux conséquences des évolutions économiques des deux dernières décennies ainsi qu'à celles des erreurs dans notre réaction à des situations nouvelles. Le chômage est grave en lui même, comme par les effets qu'il induit sur l'insécurité de l'emploi, sur la vie des ménages touchés et sur l'équilibre des finances sociales. La distribution des revenus s'est aussi modifiée au début des années 1980. Depuis la fin de la guerre les revenus du capital avaient été faibles, négatifs même dans bien des cas du fait de l'inflation ; les revenus du travail avaient été de ce fait favorisés. Le relèvement brutal des taux d'intérêt dans le monde, la désinflation et la restauration en France des revenus de l'entreprise renversèrent la situation il y a quinze ans. La concurrence des pays à bas salaires a enfin nui aux salariés les moins qualifiés malgré l'existence d'un salaire minimum relativement élevé par rapport à l'étranger.

Certains défis sociaux ont aussi une origine autonome : davantage de femmes se retrouvent seules à élever leurs enfants ; les solidarités familiales et locales ont décliné ; des discriminations anciennes sont sans doute moins bien tolérées ; de nouvelles apparaissent ; l'habitude s'est répandue chez beaucoup de personnes d'exploiter à l'occasion les régimes sociaux, en contradiction avec l'esprit de solidarité qui avait inspiré leur création. Le vieillissement de la population complique considérablement par ailleurs l'inéluctable réforme de l'État-providence.

Dans notre pays le regard sur les réalités sociales est rarement neutre. Certains trouvent des raisons pour nier ce qu'elles ont de déplaisant. Beaucoup parmi les intellectuels ou les journalistes considèrent au contraire comme un devoir de dramatiser les malheurs ; l'opinion publique prédominante a ainsi une image catastrophique de la misère du monde et une image fort grise de la société française. De telles attitudes ne facilitent pas la crédibilité de l'observateur objectif.

Avec cet arrière-plan que faut-il penser de l'affirmation, assez souvent entendue aujourd'hui, selon laquelle les statistiques sociales, et

les études reposant sur elles, ne rendraient pas, ou plus, compte de certains aspects graves des réalités : de certaines formes d'exclusion, de la dislocation du « lien social », de la « souffrance collective », etc. ? Que la question puisse être posée ne fait pas de doute, puisque les statistiques et les études simplifient, ainsi qu'on l'a reconnu ici. Mais que la réponse positive doive être retenue n'est pas démontré : statistiques et études en disent déjà pas mal sur les aspects ainsi évoqués ⁽¹⁾ ; ce qu'elles ignorent, et qui semble relever surtout des anticipations des individus sur leur propre devenir et celui de leurs enfants, pourrait échapper à toute connaissance accessible avec les moyens à la disposition des statisticiens et analystes ; ce qu'elles ignorent pourrait aussi bien atténuer qu'aggraver la sévérité des descriptions présentées. En d'autres termes, examiner la réponse à donner constitue un devoir pour les statisticiens ; mais préjuger de la réponse serait pour le moins hâtif.

Adaptabilité du système statistique

Face à des besoins clairement ressentis pour des informations nouvelles ou plus complètes, les statisticiens sauront-ils adapter leurs systèmes d'observation ? Il s'agit d'une question d'abord technique consistant à apprécier dans chaque cas le coût des adaptations requises, donc finalement leur opportunité face à une contrainte budgétaire et à la présence d'autres besoins. Il n'y a, à part cela, ni obstacle ni préalable.

On a parfois le sentiment que les statisticiens sont prisonniers de leurs instruments et de leurs habitudes. Certes, ils savent que, dans leur domaine, les investissements sont longs à apporter les connaissances qu'on en attend. Certes, ils savent que les utilisateurs ne peuvent bien interpréter que des données comparables dans le temps et l'espace ; la stabilité des définitions et des procédures a donc du prix. Mais quand un changement est néanmoins nécessaire, les statisticiens savent l'accepter et le réaliser.

Par exemple les statisticiens français et leurs collègues européens ont su adapter les statistiques d'entreprises à l'ensemble des règlements européens adoptés ces dernières années ou en voie d'adoption (nomenclatures d'activités – NACE – et de produits – PRODCOM, définition des unités statistiques, système des statistiques structurelles, ensemble des indicateurs à court terme). L'unification européenne leur a même posé un problème ressemblant à la quadrature du cercle. Ils lui ont trouvé une solution qui n'est certes pas parfaite, mais au moins viable. Voici ce dont il s'agit.

La création du « grand marché » de l'Union européenne a entraîné la disparition des contrôle douaniers aux frontières « intérieures » (entre États membres). C'était du même coup faire disparaître beaucoup

(1) Pour s'en convaincre il suffit de lire les publications disponibles, par exemple le dernier rapport du Centre supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts : *Inégalités d'emploi et de revenu : les années quatre-vingt-dix*, 1996.

de déclarations en douane à partir desquelles étaient établies les statistiques du commerce international par catégories de produit et pays concernés. Les statisticiens ont su leur substituer un système reposant sur des échanges de données entre pays (Intrastat) et sur la collecte de « déclarations d'échange de biens », parallèles aux déclarations de chiffres d'affaires liées à la perception de la taxe à la valeur ajoutée ; les statisticiens ont su mettre au point avec les entreprises des modalités rendant assez simple la tâche des déclarants (nettement plus simple qu'avec les anciennes déclarations en douane). Les statistiques du commerce extérieur sont certes un peu plus tardives qu'autrefois ; elles sont également moins précises, surtout du fait que certains pays n'ont pas parfaitement réussi l'implantation du nouveau système. Néanmoins, le résultat est finalement moins mauvais qu'on l'avait escompté.

Place des données et études dans la stratégie nationale

Les investigations requises pour que soient mieux connues et comprises les caractéristiques critiques de notre économie et de notre société ne relèvent pas seulement des statistiques générales, loin de là. De sérieuses études, voire des recherches, doivent être menées à bien, et l'on sait qu'elles peuvent être le travail de nombreux acteurs, dont certains hors du contrôle de l'État. Des informations portant sur une seule entreprise ou sur les spécificités de l'organisation d'un marché ou d'un service sont parfois plus importantes que des bases de données nombreuses. Aussi il ne faut pas penser particulièrement à ce stade aux institutions étatiques en charge de la fonction statistique, surtout quand il s'agit du domaine économique. De fait, il convient de se placer à un certain niveau de détail si on veut décider comment répartir entre diverses institutions, publiques et éventuellement privées, la fourniture des éléments empiriques requis.

Statistiques et études à vocation d'information générale doivent viser à mieux renseigner le public et les divers acteurs sur les évolutions passées et actuelles du monde économique et social dans lequel ils vivent. Elles doivent viser à permettre une meilleure compréhension de ces évolutions. On va examiner par la suite ce que cela peut impliquer précisément, dans le domaine économique d'abord, social ensuite.

Au préalable, il semble opportun de faire encore trois remarques qui importent quand l'attention se déplace de la compréhension du passé vers l'élaboration, la mise en œuvre ou l'évaluation des politiques. Ces remarques tiennent à ce qu'il s'agit pour notre pays de relever de véritables défis, non pas seulement de rationaliser des opérations prenant une place bien repérée dans une des fonctions usuelles de l'État. Il s'agit de réussir à consolider l'insertion de la France et de l'Europe dans l'économie mondiale de marché. Il s'agit d'assurer la pérennité de services publics et d'une bonne protection sociale. Il s'agit de réduire le chômage et la fracture sociale.

Vis-à-vis de ces défis, le rôle des études consiste plus à dresser le cadre prospectif dans lequel l'action aura à se situer qu'à imaginer des « solutions » toutes faites, ou même à soumettre au test d'un examen objectif les solutions imaginées par d'autres. Relever les défis requiert en effet une volonté persévérante s'inspirant de principes d'action à appliquer sur le long terme, avec intelligence face aux chances et vicissitudes du court terme.

Pour réussir, la stratégie définie par ces principes doit être collectivement acceptée, faute de quoi elle serait, trop souvent et à trop d'endroits, remise en question. C'est ainsi une seconde remarque qui s'impose : il faut des formes de délibération et de concertation desquelles puissent émerger de tels principes d'action, adaptés à une vision prospective juste autant qu'à des objectifs acceptés.

Enfin, pour dresser le cadre prospectif, pour animer la délibération collective, pour concrétiser la stratégie, le pays a plus besoin de personnes ayant la vocation et la compétence requises que d'institutions nouvelles ou rénovées. Plus exactement le pays doit surtout savoir reconnaître et employer de telles personnes, car il en existe. Or le diagnostic sur le passé récent n'est pas à cet égard très rassurant. Cela a été signalé dans le chapitre I et devra être repris, surtout à la fin de ce chapitre et dans le suivant (sections 2.4 et 3.2).

Connaître et comprendre les nouvelles évolutions économiques

Afin d'examiner plus précisément les données et études requises pour que notre pays relève les défis économiques qui le confrontent, il convient d'abord de se donner des repères conceptuels, puis de s'interroger sur les sources d'information à mobiliser. Un diagnostic devra alors être porté quant au renforcement de notre potentiel d'analyse.

Cadre conceptuel

En France, comme presque partout dans le monde, le système économique a évolué, et évolue encore, vers un régime de marchés qui favorise la liberté d'entreprendre et de contracter et qui réduit le domaine d'intervention de l'État. La concurrence sur les marchés devient ainsi de plus en plus vive et la sanction des marchés de plus en plus déterminante. Dans notre pays l'évolution s'effectue même actuellement de façon précipitée. La volonté européenne de construire un grand marché intérieur a eu pour effet d'ouvrir progressivement à la concurrence des secteurs qui, auparavant, fonctionnaient soit avec un monopole public soit avec

une régulation nationale stricte (télécommunications, transport aérien, transport ferroviaire, électricité, gaz,...). Or la France avait pris du retard à partir du milieu des années 1980 dans la réflexion sur les mesures qui auraient à accompagner la concrétisation des engagements pris. Du coup les adaptations des entreprises concernées, ainsi que du cadre qui régit leurs relations avec les autorités publiques, s'effectuent maintenant dans une urgence extrême et sans une préparation suffisante.

Le régime qui se met en place actuellement diffère évidemment de celui de la concurrence pure et parfaite imaginé par de grands théoriciens. Il est plus complexe à décrire et à comprendre. Son évolution ne se caractérise pas seulement par celle des prix et des quantités produites, échangées et consommées des divers biens et services. Pour la connaître il faut de plus surtout savoir comment croissent, disparaissent ou se recomposent les entreprises, et comment cela affecte les formes et les effets de la concurrence, donc la croissance de la productivité. Il faut savoir comment se diversifient les produits, comment sont financées les innovations, etc.

Les économistes spécialistes de ce type d'investigations ont l'habitude de distinguer les structures de marché, les conduites des entreprises et leurs performances. Les structures d'un marché se caractérisent en particulier par le degré de concentration des offres et des demandes qui s'y manifestent, ainsi que par les réglementations qui s'y appliquent. On peut ainsi considérer le marché international du transport aérien, ou bien le marché intérieur français de ce transport, avec les nombres et les tailles des compagnies qui y opèrent, avec les règles qu'elles ont à respecter, en particulier pour avoir accès aux aéroports. Les conduites des entreprises opérant sur un marché, Air France par exemple ou Air France-Europe, se caractérisent par leurs efforts de recherche et développement technique, par leurs stratégies d'investissement et de production, par leurs politiques commerciales, etc. Les performances se concrétisent dans la croissance des ventes et de l'emploi, dans les succès à l'exportation, dans les profits, etc.

Pour étudier de près un secteur de l'industrie ou des services sous le triple aspect des structures, des conduites et des performances, il faut le plus souvent savoir recourir à des sources diverses : des statistiques, mais aussi des informations factuelles d'une autre nature, telles que les règlements et le droit de la concurrence qui s'y appliquent, ou les fusions qui tantôt s'y sont réalisées tantôt ont été recherchées sans aboutir. C'est l'art de l'analyste que de savoir bien combiner entre eux de tels éléments et de bien identifier, sur un problème donné, quels modèles parmi ceux offerts par l'économie théorique sont pertinents. Mais on va s'interroger d'abord ici sur la richesse et la fiabilité des divers éléments constitutifs de l'analyse, ainsi que sur leur accessibilité.

Sources pour l'analyse

Du côté des statistiques, deux grandes sources de données existent, focalisant l'attention l'une sur les entreprises, l'autre sur les

produits ou services. Elles seront considérées l'une et l'autre dans le chapitre suivant, avec d'un côté surtout les enquêtes annuelles d'entreprise, de l'autre les données sur les productions, les échanges extérieurs et les prix. Pour le moment il suffit de relever deux difficultés susceptibles d'affecter les travaux d'analyse, qui sont particulièrement en question pour le moment. D'une part les règles du secret statistique interdisent la publication de données désagrégées qui pourraient révéler comment évolue la situation d'une seule entreprise. D'autre part beaucoup de données sur les entreprises proviennent de leurs comptabilités, et il convient de s'interroger sur d'éventuels défauts de celles-ci.

Depuis cinquante ans les statisticiens français ont suivi avec beaucoup d'attention comment évoluaient les pratiques comptables et la normalisation comptable, car ils savaient que la qualité de beaucoup de statistiques déduites des comptes des entreprises en dépendrait. Dans l'ensemble l'évolution a été tout à fait favorable, bien qu'elle laisse en suspens des questions aussi délicates, et cruciales, que celle posée par les investissements immatériels. Mais la généralisation de l'économie de marché conduit naturellement à réexaminer au moins certaines des pratiques comptables. Il faut que statisticiens et économistes soient intimement associés à ce réexamen. De plus, la période actuelle conduit à porter l'attention sur deux aspects qui pourraient l'un révéler une faiblesse des règles et pratiques comptables, l'autre annoncer une cause de recul de la normalisation.

Au cours de la dernière décennie la généralisation de l'économie de marché s'est surtout manifestée sur les marchés financiers, censés permettre notamment un meilleur partage des risques, donc une gestion plus économique de ces risques. Cependant les vagues spéculatives qui se sont produites sur certains cours et l'augmentation considérable du volume des transactions effectuées semblent avoir montré que d'une part certaines entreprises prenaient des risques considérables, que d'autre part l'évaluation des risques par les marchés n'avait pas la sûreté que nombre de théoriciens lui attribuaient. Repenser la méthodologie de la comptabilisation des risques doit dès lors être recommandé, avec l'objectif de voir comment donner une meilleure fiabilité non seulement aux comptes des entreprises mais aussi aux études sur les performances de nos divers secteurs d'activité.

Les pays qui se sont le plus tôt et le plus profondément engagés dans la voie de l'économie libérale de marché n'ont pas donné à la normalisation comptable d'autre objet que la lisibilité des comptes pour les actionnaires et les prêteurs, ceux-ci ayant le souci de connaître la solvabilité et la rentabilité de l'entreprise. C'est pourquoi la normalisation y a un champ plus étroit qu'en France et s'applique ainsi beaucoup moins que chez nous aux comptes d'exploitation. La mondialisation des marchés pourrait avoir pour effet la pénétration universelle des règles et pratiques en vigueur dans ces pays. Si tel était le cas en France, le risque serait grand de constater un recul de la normalisation comptable, donc de la qualité des bases de données d'entreprise à la disposition des analystes et chercheurs.

Mais ce problème dépasse le cadre français puisque la normalisation comptable est actuellement régie par deux directives européennes. Il conviendrait donc de mener une action commune des statisticiens vers les diverses instances responsables de la normalisation au niveau de l'Union européenne et au niveau mondial. Pour cela l'appui des statisticiens d'Amérique du Nord pourrait s'avérer précieux.

Ce serait une bonne occasion pour élaborer des statistiques sur les groupes. Il faut être conscient en effet de ce que beaucoup de statistiques actuelles reposent essentiellement sur les unités légales définissant les entreprises et risquent de devenir obsolètes, à plus ou moins long terme.

Information internationale

L'économie française a souffert depuis longtemps de ce qu'assez peu d'entreprises étaient informées des possibilités qui leur étaient offertes sur les marchés étrangers, et de ce que les services de l'État ne réussissaient guère à suppléer ce manque d'information. La situation a évolué, d'abord à l'intérieur de l'Europe, puis avec la mondialisation de l'économie de marché, un mouvement dont les entreprises françaises n'ont pas été absentes. Néanmoins, la question subsiste de savoir si aujourd'hui les pouvoirs publics font tout leur possible pour mettre à la disposition des entreprises au moins une partie de l'information dont elles ont besoin pour relever le défi de la mondialisation.

La question avait été considérée par MM. Lenoir et Prot dans leur important rapport sur « L'information économique et sociale » (1979). Depuis lors, en partie par application des recommandations du rapport, l'information disponible sur les économies étrangères s'est beaucoup enrichie ⁽¹⁾. En particulier les analyses diffusées par tout un ensemble d'organismes publics et privés renseignent bien sur les évolutions macro-économiques des divers pays et sur les changements progressifs des spécialisations de leurs systèmes productifs.

Cela suffit-il ? Peut-être pas, car un autre type de service, voisin de celui fourni par statistiques et études économiques, peut jouer un rôle crucial dans la justesse des choix stratégiques retenus par les entreprises, celui de veille sur les évolutions techniques et les évolutions de marché.

(1) Toutefois, un des moyens recommandés pour y parvenir s'avéra illusoire. Les auteurs avaient fait confiance à la thèse, assez courante à l'époque, selon laquelle tout un secteur d'entreprises de service allait se constituer autour de grandes banques de données informatisées. Le service aurait consisté à extraire des banques et exploiter les données les plus utiles à chaque entreprise cliente. L'État français devait donc, selon MM. Lenoir et Prot, s'impliquer dans la constitution des banques de données en cause qui, pour remplir la fonction envisagée, devaient être rigoureusement organisées et documentées, ainsi que mises à jour en permanence. De fait, de telles banques n'atteignirent nulle part la maturité pour les informations sur les marchés étrangers, quelques grands serveurs se contentant de rassembler, et rediffuser à la demande, des bases de données hétérogènes, peu utilisables par ceux qui n'en connaissaient pas autrement le contenu.

Sans doute chaque entreprise l'exerce-t-elle directement plus ou moins ; sans doute la presse spécialisée et les organismes professionnels diffusent-ils une grande partie de l'information pertinente. Plus est-il requis ? Le missionnaire ne sait pas répondre, mais estime devoir citer la question.

Analyse du secteur concurrentiel

Dans les services de l'État les études économiques sur le secteur marchand doivent prêter une attention particulière au contexte dans lequel la puissance publique est amenée à intervenir. L'évolution de ce contexte a déjà conduit à abandonner progressivement les plans purement sectoriels, souvent inefficaces, en faveur des politiques plus horizontales visant à améliorer l'environnement des entreprises. Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, cette nouvelle orientation accroît la demande d'expertises. En effet l'environnement des entreprises a de multiples dimensions impliquant plus ou moins les pouvoirs publics : droit et politique de la concurrence et du commerce international, accès des PME ou des entreprises innovantes aux marchés financiers, modalités de financement et de partenariat pour la recherche, le développement, la formation professionnelle, etc. Cet accroissement de la demande se constate en particulier à la direction de la Prévision du ministère de l'Économie et des Finances, où des études sont demandées et conduites sur le droit de la concurrence, le contrôle des concentrations, le suivi des règles du commerce international, les procédures de passation des marchés publics, la politique du médicament, etc. Des études similaires sont faites en interne à la direction du Budget et à la direction du Trésor.

Par de tels travaux la direction de la Prévision a acquis une expérience sur la méthode à adopter pour bien éclairer l'action publique, qui cherche à recourir le plus possible aux mécanismes de marché pour atteindre certains objectifs mais peut rarement remettre en cause l'ensemble des réglementations et pratiques constituées par strates successives dans le passé pour atteindre des objectifs multiples. La bonne démarche consiste dès lors à partir de l'examen concret des comportements et du fonctionnement du marché dans l'environnement institutionnel existant. L'examen suggère habituellement les voies de réforme. En somme la meilleure façon de contribuer utilement à l'élaboration des politiques consiste à s'y préparer par une étude positive des structures de marché ainsi que des conduites et performances des entreprises.

Comme on l'a annoncé ci-dessus, les données statistiques ne fournissent pas directement une connaissance complète de ces structures, conduites et performances. Notamment d'autres éléments factuels doivent être rassemblés, et des investigations diverses doivent être menées à bien. Si elle pouvait être appliquée, la démarche logique consisterait à caractériser d'abord complètement les structures de marché, et même tout l'environnement dans lequel opèrent les entreprises. Cela fait, les études sur les conduites et performances appliqueraient la méthode de la science économique moderne, laquelle combine des raisonnements déductifs et des inductions économétriques pour répondre successivement à des questions

des types suivants : étant donné l'environnement dans lequel elles se trouvent placées, comment les entreprises opérant sur tel marché devraient-elles rationnellement se comporter ? Tenant compte des bases de données disponibles, doit-on conclure que cette modélisation est mise en défaut ? Si oui, en quoi ? De fait, sachant que la connaissance des structures de marché et de l'environnement ne sera jamais parfaite, les études déductives et inductives sont entreprises parallèlement aux recherches sur les structures de marché. Il y a ainsi moins de systématisme et plus de savoir-faire dans la conduite des études positives qu'on l'imaginerait.

Le savoir-faire existe non seulement à la direction de la Prévision mais aussi à quelques autres endroits en France, en particulier dans certains centres académiques et dans d'autres services de l'État. Il est mobilisé à l'occasion, comme ce fut le cas pour un groupe d'experts chargé de contribuer à la préparation de la loi de réglementation des télécommunications (29 juillet 1996) organisant l'ouverture du secteur à la concurrence ; ce groupe avait reçu mission d'étudier du point de vue économique les avantages et les inconvénients de diverses solutions envisagées ; il devait chercher à préciser la définition et le champ d'application des solutions retenues ; il devait faire des propositions sur le calcul des charges d'interconnexion, sur le financement du service universel et sur la régulation du réseau local. Profitant des compétences de ses membres, connaissant les expériences étrangères, analysant les problèmes présents et futurs de développement des télécommunications, le groupe réussit à présenter des idées et des recommandations qui servent aujourd'hui de base aux services en charge du dossier.

Malgré le savoir-faire existant chez nous et l'intervention occasionnelle d'apports analogues à celui qui vient d'être rappelé, les moyens d'étude dont disposent les services de l'État ne sont pas à la mesure des enjeux. Les performances de notre économie dépendront crucialement des adaptations que nous saurons introduire dans la réglementation des marchés des biens, des services et des capitaux. Pour bien concevoir l'allègement et la réforme de cette réglementation nous devons tenir compte des enseignements des expériences étrangères et de la théorie de la réglementation (qui a étudié par exemple dans quels cas il est opportun qu'interviennent plusieurs régulateurs, ou sous quelles conditions on évitera que le régulateur épouse uniquement les intérêts du secteur contrôlé). Or nous sommes handicapés par la culture trop exclusivement juridique de nos administrations et par l'influence des groupes de pression qui profitent de la réglementation actuelle⁽¹⁾. Pour surmonter ces obstacles il faut une impulsion gouvernementale forte, éclairée par des travaux interministériels approfondis.

Il n'est pas sain que les ministères techniques, en particulier ceux chargés de l'industrie et des transports, n'aient pas pour l'analyse des secteurs marchands une compétence économique comparable à celle

(1) En 1960 fut publié le « Rapport sur les obstacles à l'expansion économique », dit Rapport Rueff-Armand. L'analyse était courageuse et prémonitoire. Cependant, près de quarante ans plus tard, certains de ces obstacles subsistent encore.

de la direction de la Prévision. Amenée à exposer dans toute concertation ou délibération le point de vue du ministère de l'Économie et des Finances, cette Direction peut certes effectuer une contre-expertise d'un bon dossier présenté par un ministère technique ; elle se trouve au contraire en porte-à-faux et son témoignage peut n'être pas apprécié à sa juste valeur si le dossier manque d'une bonne analyse économique effectuée par ceux qui le présentent.

C'est pourquoi le chapitre suivant insistera sur le renforcement de l'expertise économique dans les ministères techniques. Ce renforcement devra tenir compte en particulier des difficultés rencontrées par la direction de la Prévision qui a constaté souvent que certains raisonnements étaient mal compris dans notre pays. C'était le plus souvent ceux touchant au rôle des prix dans l'allocation des ressources, même quand l'argumentaire était assez simple. Par exemple on accepte mal que des subventions croisées soient néfastes parce qu'elle créent des distorsions de prix ; on rencontre le problème aussi bien dans les télécommunications, où pourtant la « taxation » de la longue distance allait à l'encontre des objectifs d'aménagement du territoire, que dans le financement des infrastructures de transport (autoroutes, voies navigables). On accepte mal les conséquences de l'idée selon laquelle la tarification de l'usage soit en principe en relation étroite avec les coûts. On objecte par principe à l'introduction de marchés de droits qu'il serait pourtant opportun de créer pour pallier au caractère aveugle de l'attribution de ces droits en regard de la diversité des situations individuelles (droits de pêche et quotas laitiers par exemple).

Si l'on y réfléchit, cette incompréhension revêt un caractère dramatique quand elle conduit à donner satisfaction systématiquement aux multiples demandes de dérogation aux règles de concurrence, au motif que les pratiques ou secteurs à exempter apporteraient une contribution importante au maintien ou au développement de l'emploi. Pourtant, la concurrence incite les entreprises à rechercher les gains de productivité et à innover ; elle garantit que les bénéfices de l'innovation seront répercutés par les entreprises aux consommateurs. Restreindre délibérément la concurrence c'est s'opposer à la réalisation d'un cercle vertueux « innovation, compétitivité, baisse des prix, augmentation de la demande, croissance ». Or dans une économie ouverte compétitivité et croissance sont les deux moteurs les plus énergiques de l'emploi.

Gestion des entreprises publiques

Les difficultés qui confrontent les services publics et entreprises publiques résultent en partie du retard avec lequel ils réagissent aux changements que subissent leur environnement économique. L'exemple des transports est révélateur de problèmes qui se retrouvent ailleurs, quoique de façon moins aiguë. Certes la concurrence, entre les modes de transport (rail, route, air) et à l'intérieur de deux d'entre eux, n'est pas nouvelle ; mais, il y a peu encore, elle s'exerçait sur des champs limités et à l'intérieur de réglementations et contrôles étatiques ; elle laissait subsister bien des « marchés captifs » ; elle touchait peu les entreprises

publiques ; la recherche du moindre coût ne s'imposait dès lors pas avec l'urgence que nous constatons aujourd'hui. L'unification européenne et les nouvelles règles qui s'appliquent aux marchés internationaux des transports ont eu pour effet un énergique renforcement de la concurrence, dont on attend d'ailleurs d'importantes baisses de prix.

De plus, on s'interroge aujourd'hui à nouveau tant sur les méthodes de gestion et de gouvernement des entreprises publiques que sur la réglementation des marchés où elles interviennent, au point de remettre même parfois en question le statut public de certaines entreprises exerçant une mission de service public. Les déficits engendrés par Air France, la SNCF et d'autres entreprises de moindre importance ne révèlent-ils pas une gestion lâche et un manque de contrôle de l'État-actionnaire ? La tutelle exercée par l'État ne s'est-elle pas laissée convertir à la sauvegarde de la culture de l'entreprise, avec ce qu'elle pouvait comporter de préjugés et d'exploitation de rentes ? La réglementation du marché est-elle compatible avec un comportement véritablement entrepreneurial de l'entreprise publique exerçant un monopole sur ce marché ?

Face à ces interrogations la tendance actuelle, en France comme à l'étranger, consiste à mieux séparer tutelle et opérateurs, ainsi qu'à mieux distinguer dans la tutelle ce qui relève du rôle de l'État-actionnaire de ce qui relève du régulateur. La séparation entre tutelle et opérateurs, qui est présente dans nombre de « déréglementations » de la dernière décennie, avait aussi inspiré la démarche française initiée par le « Rapport Nora » de 1967⁽¹⁾. Elle vise à inciter les opérateurs à l'efficacité et pour cela « inverse la charge de la preuve en matière de contraintes de service public de manière à s'assurer qu'elles sont délibérées ». La déréglementation peut y ajouter l'ouverture à la concurrence entre entreprises concessionnaires : les missions de service public ne sont pas remises en cause dans leur principe ; mais les termes du financement et de l'exécution de ce service doivent être plus rigoureusement justifiés. La tendance pousse aussi la tutelle à porter un regard plus critique sur la gestion des entreprises, à rechercher si les structures tarifaires sont bien adaptées, si les coûts opérationnels ne sont pas excessifs, s'il n'y a pas surinvestissement et erreur dans le choix de certains équipements.

Pour permettre à la tutelle de bien remplir les rôles multiples qu'elle devrait assumer il faut intensifier et diversifier les études économiques dans les services. Le calcul économique, tel qu'il avait été conçu pour la tarification et le choix des investissements, garde son importance ; il sert notamment face au risque de surinvestissement inhérent à la gestion publique. Mais ce n'est plus qu'un instrument d'analyse à côté d'autres plus orientés tantôt vers l'étude économétrique de la demande de service, tantôt vers les problèmes liés aux relations entre régulateur et opérateur, comme à l'immersion des entreprises

(1) Rapport d'un groupe de travail chargé d'élaborer les mesures susceptibles de favoriser l'amélioration des structures et des conditions de gestion du secteur industriel et commercial dont l'État est propriétaire ou actionnaire.

publiques dans un milieu plus concurrentiel. Bien traiter de ces problèmes exige que l'on ait compris la nature et les conséquences des interactions entre agents inégalement informés et obéissant à des motivations quelque peu différentes : c'est le cas pour les relations entre régulateur et opérateur ; c'est aussi le cas de la concurrence qui s'établit sur un marché où n'opère qu'un petit nombre de grandes entreprises. Or précisément l'étude de ce type d'interactions a beaucoup progressé dans la discipline économique moderne.

On peut répéter ici ce qui a été dit dans la section précédente. la compétence pour de telles études existe en France dans certains centres académiques et au ministère de l'Économie et des Finances. Mais elle est insuffisante dans les ministères techniques.

Connaître et comprendre les nouvelles évolutions sociales

Statistiques et études sur les réalités sociales répondent-elles bien aux besoins de la phase actuelle de notre histoire ? Sinon, comment les réformer, ou au moins les compléter ? Afin de considérer ces questions, il semble opportun de rappeler d'abord, à grands traits, la richesse et la pertinence des informations dont nous disposons. Puis l'attention doit se porter vers les progrès encore possibles dans la voie suivie jusqu'à présent. Il restera à envisager d'éventuelles voies nouvelles d'investigation et, si elles paraissent intéressantes, de savoir quels services ou spécialistes seraient les mieux placés pour s'y engager.

Des tendances bien caractérisées, mais...

Au cours des dernières décennies les tendances engendrées chez nous par les transformations sociales ont été bien suivies. Que l'on pense à la pénétration de l'éducation secondaire et supérieure, aux changements dans la structure et la stabilité des familles ou ménages, aux disparités de revenus, et aux aspects fort divers de l'emploi. Non seulement le dispositif statistique s'est enrichi ; mais aussi des études descriptives, de plus en plus nombreuses et fouillées, ont été publiées. Sur la plupart des faits ou phénomènes qui intéressaient le grand public ou les sociologues, il a été possible de formuler des constats assez sûrs.

Si cet ensemble laisse subsister des insatisfactions c'est pour diverses raisons, que nous pouvons classer ici en trois groupes. Premièrement, quand on passe des études descriptives à celles destinées à l'analyse des politiques, on aboutit à des estimations souvent très imprécises des effets que l'on voudrait connaître. Secondement, même quand le propos est purement descriptif, il arrive souvent qu'une caractérisation adéquate devrait faire intervenir des concepts assez

complexes à mesurer et qu'on ait trop pris l'habitude de les remplacer par des substituts commodes pour la mesure, mais imparfaits et éventuellement trompeurs. Troisièmement, il y a même quelques aspects des réalités sociales qui sont mal appréhendés par les statistiques.

La discussion des politiques de l'emploi et du marché du travail a souvent buté sur l'imprécision qui caractérise l'estimation des effets à en attendre. Le plus souvent on ne peut vraiment conclure que sur certains effets à court terme et déclarer alors qu'ils sont faibles ; mais comme la plupart des politiques en cause ont des objectifs à moyen et long termes, le résultat n'est guère intéressant. Le constat est d'autant plus ennuyeux qu'il n'est pas particulier à notre pays. Il exprime la difficulté du défi que présente dès aujourd'hui, et que présentera plus encore dans l'avenir, la réforme des politiques sociales. Nous y reviendrons dans le chapitre VI, section 3.2. Pour le moment, concentrons l'attention sur les insatisfactions concernant l'observation précise des réalités sociales.

Une demande exigeante d'information

Beaucoup d'entre elles tiennent aux limites inhérentes aux images instantanées que la plupart des enquêtes statistiques donnent. Dans nombre de cas les concepts les plus pertinents supposent la prise en compte d'une certaine durée. Ainsi, l'inégalité des revenus perçus pendant une année ne renseigne pas bien sur l'inégalité des conditions de vie des ménages ; la précarité d'une insertion professionnelle ne peut pas être bien saisie sans le recul de quelques années ; les processus d'exclusion sont plus importants à connaître que les situations d'exclusion. Bien entendu de telles difficultés conceptuelles ne vident pas de sens les résultats tirés des enquêtes et les évolutions apparaissant à travers ces résultats : quand l'inégalité des revenus croît, celle des conditions de vie le fait aussi très vraisemblablement ; de même quand la proportion des salariés travaillant avec des contrats à durée déterminée s'élève, il est très vraisemblable que la précarité des emplois s'accroît. Mais pour aboutir à des descriptions plus complètes, il convient de reconsidérer certaines modalités de l'observation.

Cela a été compris depuis longtemps, dans notre pays comme ailleurs. Expliquer toutes les conséquences qui en ont été tirées sortirait du cadre de ce rapport. Il suffit de faire référence ici aux « panels », bases de données où les unités élémentaires sont des individus, des ménages, voire des entreprises, mais où les caractères ou événements notés concernent une multiplicité de dates ou périodes d'observation. Le système statistique français compte de nombreux panels dont le « panel démographique » (suivi à partir de 1968 de l'état civil et de la situation aux différents recensements de la population d'un échantillon de personnes résidant en France), le « panel salariés III » (suivi sur la même période des salaires d'un échantillon de salariés du secteur privé), les différents panels d'élèves du ministère de l'Éducation nationale, les panels d'insertion du CEREQ et le panel socio-économique européen (suivi à partir de 1993

de la situation de l'emploi et des ressources des personnes appartenant à près de 60 000 ménages européens, dont 7 000 pour la France).

De tels panels apportent une information très riche sur la vie des individus, sur leur insertion sociale et sur les mobilités sociales. Ils sont d'autant plus coûteux à constituer qu'ils concernent des échantillons plus importants, suivis sur des périodes plus longues et avec des caractéristiques plus nombreuses. La fiabilité de leur exploitation longitudinale dépend fortement de la qualité des données ; la vigilance s'impose pour ne pas prendre d'inévitables erreurs d'observation comme de réels changements de situation. Toutefois, l'exemple américain du « Panel Study of Income Dynamics » établi depuis 1968 à l'université du Michigan a donné lieu à la publication de quelques 900 études et témoigne de la richesse et de l'intérêt de ces exploitations longitudinales.

De plus en plus, il faut donc distinguer deux fonctions dans le service public destiné à promouvoir la connaissance des réalités sociales : d'une part constituer les bases de données, d'autre part procéder à des analyses systématiques. Il serait maladroit de séparer complètement ces deux fonctions ; car l'expérience montre que les panels et autres bases de données nombreuses ne sont vraiment opératoires pour les chercheurs que si ceux ayant la charge de leur établissement et de leur entretien les soumettent aussi au test d'études. Ceci n'interdit pas, au contraire, d'ouvrir très largement l'accès à ces bases de données aux différents centres de recherche, les statisticiens n'ayant en aucune façon le monopole des études.

Classifications et catégories d'analyse

Les statisticiens ont aussi, bien entendu, à veiller à ce que l'ensemble des catégories conceptuelles utilisées pour l'observation des réalités sociales soit adéquat, clairement défini et appliqué partout avec assez de systématisme pour faciliter toutes les investigations supposant des rapprochements entre sources d'origines différentes. Les évolutions sociales elles-mêmes et les changements dans les préoccupations publiques à leur sujet imposent que cet ensemble de catégories conceptuelles soit périodiquement réexaminé, car par exemple il y a toujours une part conventionnelle dans les détails des nomenclatures retenues : les définitions du chômage et du sous-emploi en donnent un bon exemple.

On ne peut pas faire reproche aux statisticiens français d'avoir négligé cet aspect de leur fonction. Au contraire ils ont été plutôt précurseurs dans la mise au point de nomenclatures des catégories socio-professionnelles, acceptant alors la critique des sociologues. De même, le souci de cohérence les a beaucoup motivé dans la construction du système des statistiques sociales.

Les seules questions qui semblent pouvoir se poser concerneraient éventuellement les modalités retenues pour l'application de ces principes. Ce rapport ne voit que peu de choses à signaler à cet égard. Avant de considérer un peu plus précisément les questions relatives à la

précarisation et à l'exclusion, il saisit cependant l'occasion d'évoquer un choix séculaire dans notre pays, celui de ne jamais, dans les enquêtes statistiques publiques, interroger les personnes sur leur religion, sur leurs préférences politiques, ou encore sur toute caractéristique ethnique. Le souci de mieux suivre certaines formes de discrimination dans notre pays amènera-t-il à revoir quelque peu ce principe, ou à trouver le moyen de mieux suppléer les manques d'information qu'il implique aujourd'hui ?

Pauvreté, précarité, exclusion

La préoccupation de repérer les cumuls caractéristiques de la pauvreté, de la précarité et de l'exclusion date au moins de 1978 quand fut conduite la première enquête dite « sur les situations défavorisées ». L'objectif était en effet déjà de saisir simultanément dans une même enquête des caractéristiques qui relevaient auparavant d'enquêtes différentes, selon le système mis en place pour les statistiques sociales : le logement, l'emploi, les revenus, les dépenses de consommation, etc. C'est ainsi que l'on constate aujourd'hui que ces cumuls semblent avoir peu évolué depuis le début des années 1980.

La crainte a cependant été exprimée selon laquelle l'évolution sociale elle-même aurait rendue moins fiable l'image que les statistiques en donnent, non seulement les statistiques les plus courantes, mais aussi celles provenant d'investigations plus approfondies, par exemple à partir des panels de données individuelles. La complexité conceptuelle des processus de la pauvreté ou de l'exclusion n'est alors pas seule mise en cause, mais aussi l'inaptitude qu'aurait le système statistique à observer une partie de la population.

Notons que la préoccupation vis-à-vis d'une telle éventuelle inaptitude n'est pas nouvelle. Notons aussi qu'elle ne pourra sans doute jamais être parfaitement rassurée. Par définition l'économie cachée cherche à échapper à l'investigation. Par souci d'efficacité la conception des enquêtes statistiques par sondage porte surtout l'attention sur le cas du plus grand nombre : ceux pour lesquels un même mode d'approche adéquat sera mis au point. La représentativité de telles enquêtes repose sur l'existence de bases de sondage, que l'on voudrait exhaustives, mais qui ne le sont jamais parfaitement. La question se pose toujours de savoir si des investigations particulières ne seraient pas requises pour contrôler à certains égards, et éventuellement corriger, les résultats statistiques disponibles.

Dans le cas actuel, l'attention s'est légitimement portée sur les sans-abris, car l'unité élémentaire principale pour la plupart des enquêtes sur les conditions de vie est le ménage, ensemble des personnes vivant dans un logement. Le Conseil National de l'Information Statistique a examiné comment corriger les erreurs pouvant résulter de l'omission des sans-abris et comment connaître la population correspondante. Le CNIS a adopté en 1996 un rapport que l'on peut résumer comme suit.

Partant du constat que « la réflexion sur les outils de connaissance des populations exclues du logement soulève des questions techniques mais aussi des questions d'éthique » et afin de ne pas stigmatiser ces populations, le groupe de travail recommande que les investigations proposées soient effectuées en partenariat (entre statisticiens, chercheurs en sciences sociales et associations), respectent les enquêtés (en particulier en organisant une restitution des résultats) et rendent compte des trajectoires et processus. Quatre propositions principales sont avancées : (i) réaliser une enquête nationale auprès des personnes fréquentant les lieux d'hébergement ou d'accueil principalement destinés aux sans domicile ; (ii) mieux prendre en compte les populations sans logement autonome stable dans le recensement de la population et les enquêtes nationales traditionnelles ; (iii) développer des investigations locales sur l'accès au logement des populations à bas revenus à des échelles pertinentes ; (iv) réaliser une enquête nationale sur les ménages menacés d'expulsion et sur l'issue des procédures.

La perspective de la création aux Affaires sociales de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale a amené récemment le CNIS à constituer un groupe de travail sur « Pauvreté-précarité-exclusion ». Des premiers travaux il semble résulter que les préoccupations motivant la création de l'observatoire ne conduiront pas à modifier fondamentalement le système d'observation des réalités sociales, mais plutôt à en tirer plus complètement parti. De multiples additions de détail devront être introduites dans le dispositif, particulièrement dans les enquêtes auprès des ménages et dans les panels, les plus aptes à rendre compte des processus de la pauvreté et de l'exclusion.

D'autres inflexions ?

Il n'est évidemment pas question d'identifier ici les lignes de force des inflexions que devrait connaître le système des statistiques sociales françaises, en vue de répondre au mieux aux défis qui confrontent notre société, et la confronteront sans doute encore au cours des deux prochaines décennies. Aux problèmes qui ont été évoqués ci-dessus, il faut en adjoindre d'autres aussi importants, notamment ceux concernant la nécessaire émergence d'un autre État-providence que celui qui s'est progressivement constitué depuis le milieu de ce siècle : un régime qui saura mieux arbitrer entre d'un côté la protection sociale et le service public, de l'autre la responsabilité de chacun et la flexibilité des adaptations, facteur de dynamisme de la société française.

Certains des défis concernant les études économiques et sociales portent sur l'utilisation efficace des instruments d'analyse et d'investigation économétrique que la discipline économique a mis au point récemment. Dans nombre d'études le souci de tirer parti de ces instruments aurait dû être plus présent. Par exemple dans certains cas il aurait été bon de faire appel à certaines parties de la théorie micro-économique de la consommation, dans d'autres cas de faire appel aux modèles d'offre

de travail. L'étude de la protection sociale ne devrait pas ignorer aujourd'hui la théorie moderne de l'assurance, etc.

Le rapporteur ne voit d'ailleurs pas que ces défis exigent de fortes inflexions au dispositif des statistiques et études sociales. Il a tendance à faire confiance aux instances actuellement existantes pour qu'elles trouvent les meilleures solutions, d'une part dans les divers secteurs de l'action sociale de l'État, d'autre part dans l'équilibre entre ces secteurs et dans la consistance du dispositif d'ensemble.

La prospective économique et sociale

Études et concertation

Quiconque a connu l'état d'esprit prévalant, il y a trente ans, dans la haute administration française et doit aujourd'hui faire des propositions sur les études prospectives susceptibles d'éclairer l'action de l'État, ne peut manquer de s'interroger : pourquoi l'enthousiasme d'antan a-t-il disparu ?

Certes, la question est trop simpliste ; sa réponse devrait faire intervenir trop d'éléments contingents pour avoir aujourd'hui des implications évidentes. Cependant, le fait que l'on puisse ainsi s'interroger montre bien que l'enjeu actuel consiste d'abord à restaurer l'intérêt porté aux études prospectives.

L'importance des visions prospectives n'est pas moindre qu'autrefois. Le vieillissement de la population impose dans vingt ans des échéances bien connues. L'avenir de l'emploi et du travail en Europe doit être vu et maîtrisé à un horizon que l'on sait malheureusement devoir dépasser la décennie. De même en va-t-il de la réforme de l'État-providence. Les défis principaux que nous oppose l'économie mondiale de marché concernent aussi le long terme.

Il est clair, plus encore qu'autrefois, que, dans une démocratie moderne comme la nôtre, de tels défis ne pourront être relevés que grâce à des stratégies collectivement conçues et reconnues comme adéquates dans leurs grandes lignes, sinon dans leurs modalités. La longueur des délais de maturation renforce l'urgence qu'il y a à engager la réflexion et la concertation.

Or on a le sentiment que l'attente prévaut un peu partout, surtout dans ces deux corps constitués appelés à instruire les débats collectifs : la haute administration, trop peu irriguée par la réflexion prospective ; les chercheurs en sciences sociales trop peu questionnés et trop orientés vers les problématiques internes à leurs disciplines.

Face à ce qu'il faut bien appeler de la passivité, les dispositifs institutionnels ne peuvent pas constituer une solution suffisante. Il est bon que l'évaluation des politiques fasse l'objet d'examens interministériels. Mais ceux-ci, travaillant dans des contextes étroits, n'insuffleront pas l'élan dont nous avons besoin pour revaloriser une fonction tombée dans une relative désuétude.

La voie naturelle consiste à engager à nouveau le travail prospectif avec tout le sérieux requis et en l'impliquant progressivement dans des concertations et délibérations collectives sur les thèmes les plus cruciaux pour notre avenir.

Collaborations pour des études prospectives

S'agissant des études prospectives, il existe une division naturelle des rôles entre la recherche académique et la haute administration. Ce qui démarque cette division n'est pas l'esprit dans lequel les études doivent être menées, puisqu'il y faut des deux côtés le même souci de l'objectivité, de la pertinence et de l'approfondissement. Rien ne serait plus contraire à l'objectif de revalorisation de la prospective que de voir les administrations se livrer hâtivement où des travaux superficiels, qui ne soient pas en mesure de servir de cadre à l'ensemble des études décisionnelles qui auront ensuite à être entreprises dans le même secteur. Pour une administration comme pour un centre de recherche, une étude prospective doit être menée avec un soin en rapport avec les objectifs stratégiques qu'elle aura longtemps à servir.

Mais naturellement le cadre prospectif que définit une administration pour une partie importante de son champ de compétence a une ampleur assez vaste. Au contraire certains des éléments entrant dans la constitution de ce cadre peuvent apparaître étroits mais exiger une recherche particulière qui sera efficacement soumissionnée par un centre académique. Par exemple la prospective des transports peut exiger une bonne caractérisation des comportements qui affecteront la demande selon les modes de transport et les itinéraires en fonction des tarifs et des vitesses d'acheminement. En d'autres termes, la programmation des études prospectives doit porter d'une part sur des cadres à retenir pour l'action étatique dans certains domaines, d'autre part sur des recherches orientées vers des questions particulières, économiques ou sociales, appelées à influencer les choix stratégiques.

Mais la division naturelle des rôles entre recherche académique et haute administration n'interdit pas des partenariats intimes, voire des associations, sur des sujets d'intérêt commun. Au contraire, les expériences françaises et étrangères ont bien montré qu'associer les universitaires à l'étude de décisions publiques précises pouvait conduire à de très bons résultats. On en a évoqué des exemples dans ce chapitre et on doit comprendre que la présence des défis économiques et sociaux à cette phase de notre histoire plaide particulièrement en faveur de telles associations

Un financement appréciable de la recherche académique dans les domaines économiques et sociaux émane actuellement des administrations. Il faut évidemment s'en féliciter, car dans l'ensemble la recherche universitaire française est encore trop peu orientée vers les questions les plus pertinentes pour l'efficacité de l'action étatique. Bien des études ou recherches qui à l'étranger sont normalement menées à bien dans des centres académiques sont en France effectuées à l'intérieur des administrations, ce qui contribue à perpétuer dans les universités l'éloignement par rapport aux problèmes traités par la puissance publique. Néanmoins, les programmes de recherche ainsi financés par les administrations doivent être régulièrement réexaminés en vue d'éviter que la routine ne supplante peu à peu les véritables besoins de connaissances. En principe, les mieux placés dans chaque ministère, pour juger de l'opportunité de recherches nouvelles ou de la poursuite de recherches déjà engagées, devraient être précisément les services qui se consacrent aux études, particulièrement aux études prospectives.

Pendant plusieurs décennies l'établissement des plans a constitué en France l'occasion pour un examen systématique des programmes des recherches appliquées en matière économique et sociale. C'était une bonne pratique qu'il faudrait trouver le moyen de perpétuer au Commissariat général du Plan.

Quels thèmes ?

Les bonnes études prospectives effectuées dans le cadre de l'administration posent fort naturellement les grandes options stratégiques face auxquelles l'État se trouve placé dans les secteurs en cause. Sans encore déterminer les choix entre ces options, les études en question fixent déjà des problématiques. Pour faire image on peut alors dire que chaque étude de ce type constitue un « livre blanc », destiné à servir de référence au cours de la phase de concertation, de délibération collective et de décision qui suivra.

Il revient sans doute au missionnaire de faire ici quelques propositions sur ce que pourraient être aujourd'hui de tels travaux prospectifs, ni simples prévisions ni véritables plans, mais cadres pour un examen des options stratégiques ouvertes au pays en cette fin de siècle, pour les premières décennies du suivant. Voici donc une courte liste visant à illustrer ce qui peut être en cause, et dont les titres devraient évidemment être mieux explicités :

- politique de la concurrence et industrie européenne ;
- deux millions d'emplois supplémentaires dans les commerces et services marchands ;
- quelle place pour les activités privées non marchandes (associations et aide aux personnes) ;
- les services publics et infrastructures publiques dans les transports ;
- l'alternance, inactivité-activité, temps partiel-temps complet, au cours du cycle de vie ;
- développer la formation en alternance et la formation permanente ;

- la politique d'intégration (entre assimilation et multiculturalisme) ;
- efficacité et continuité de la politique de la ville.

Il n'est volontairement pas fait état dans cette liste de perspectives macro-économiques, car elles ne doivent pas polariser l'attention à ce stade. Pour le moment il s'agit d'une problématique d'exploration des choix ouverts à notre société. Est en cause un horizon plus long que celui pour lequel on peut prétendre préciser étroitement les contraintes macro-économiques. Bien entendu les perspectives macro-économiques importeront aussi, mais ultérieurement quand la cohérence d'ensemble des politiques devra être assurée. Elles relèvent, dans ce rapport, du dernier chapitre, consacré précisément aux statistiques et études macro-économiques.

De même, il n'est pas besoin de parler ici de méthodes pour la conduite des études prospectives, car il n'y a guère d'autre règle à énoncer que celles relatives aux soucis d'objectivité, de pertinence et d'approfondissement, dont il a déjà été question. Ces règles une fois reconnues, il serait fastidieux et peu éclairant d'énoncer, dans chaque cas, les compétences particulières à exiger de ceux qui auront en charge les études en cause. Il s'agit d'ailleurs beaucoup moins de compétences que de prédispositions.

Repenser les vocations

On ne peut pas en effet clore ce chapitre sans poser la question des vocations dans la haute administration. Si la France a, au total, mal répondu aux défis de ce temps, si elle risque à nouveau d'y mal répondre, n'est-ce pas en partie parce qu'il a manqué, et parce qu'il manque de plus en plus, une conviction dans les services de l'État ? La conviction qu'il faut de la lucidité et de la persévérance pour guider nos concitoyens vers des choix auxquels ils n'ont pas été préparés et qu'ils préféreraient ne pas se poser, la conviction aussi qu'il revient en particulier à l'administration d'État de promouvoir cette lucidité et de faire preuve de cette persévérance, la conviction enfin que la voie n'était pas toute tracée, qu'elle n'est pas plus aujourd'hui tracée, dans la continuité de ce qui avait autrefois réussi à notre pays, qu'il faut inventer de nouvelles voies pour faire face aux nouveaux défis.

Cela exigerait non seulement le sens du service de la nation, mais aussi une formation et des prédispositions favorisant l'obstination à trouver les solutions aux problèmes du long terme, plutôt que les réactions aux difficultés temporaires du moment. La formation donnée aux futurs hauts fonctionnaires valorise-t-elle bien la réflexion approfondie sur les principaux défis ? L'accueil reçu par ceux ayant fait preuve de prédispositions pour une telle réflexion, et la carrière qui leur a été offerte, ne les ont-ils pas dissuadés de persévérer et ne les ont-ils pas poussés à s'orienter vers d'autres activités ?

Essayer de répondre à ces questions conduit naturellement à s'interroger sur les changements institutionnels qui seraient de nature à favoriser les vocations. Mais pousser la réflexion dans cette direction écarterait de l'objet de la mission.

Chapitre V

Sphère productive

La collecte des données sur l'activité des entreprises s'organise naturellement en fonction des grands secteurs d'activité, qui correspondent le plus souvent à des ministères différents et bien identifiés, dans lesquels existent des services statistiques et des services d'étude économique. Ces secteurs vont être examinés successivement, avec des définitions dont les contours exacts sont voisins de ceux délimitant les champs de compétence des ministères correspondants. Les différences seront précisées au passage, étant entendu que l'opportunité de mieux faire coïncider les champs de compétence n'a pas été étudiée, et ne peut l'être qu'au cas par cas. Plus généralement, ce rapport ne peut constituer une évaluation de chacun des services examinés. Il ne signale que les points qui, dans chaque cas, pourraient mériter une attention toute particulière.

Agriculture

Statistiques agricoles

L'établissement des statistiques agricoles constitue la raison d'être du Service central des enquêtes et études statistiques (SCEES). Ce service appartient à la direction des Affaires financières et économiques, du ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation. Il établit également les statistiques des industries agricoles et alimentaires et se conforme pour cela au système mis en place pour l'ensemble des branches industrielles, un système dont il sera question dans la section suivante. En revanche le SCEES n'a pas la responsabilité des statistiques de la pêche, établies par le Bureau central des statistiques appartenant à la Direction des Pêches maritimes et des Cultures marines.

Les statistiques agricoles françaises sont soumises à des exigences imposées par la politique agricole commune de l'Union européenne et par la coordination dont est chargé EUROSTAT. L'INSEE pour sa part veille à une bonne intégration dans le système statistique français et apporte quelques contributions annexes, telles que l'établissement des comptes de l'agriculture et une investigation approfondie des revenus des foyers agricoles (investigation qui suppose l'utilisation simultanée de diverses sources, notamment fiscales).

Proche des milieux agricoles comme des utilisateurs, ce système donne satisfaction, dès lors qu'on ne lui demande pas des informations qui seraient trop spécifiques pour pouvoir être obtenues grâce à des enquêtes par sondage. Certains des interlocuteurs du missionnaire ont surtout signalé le retard avec lequel EUROSTAT diffuse les statistiques agricoles portant sur les divers pays de l'Union européenne. D'autres ont formulé des demandes sur les comptes prévisionnels de l'agriculture jugés trop peu fiables. La qualité des comptes prévisionnels de l'agriculture s'est sensiblement améliorée ces dernières années, bien qu'il soit toujours difficiles d'élaborer, dans ce cas comme dans d'autres, des prévisions exactes. La question qui se pose actuellement est d'ordre plus politique : faut-il afficher à deux reprises l'évolution du revenu des agriculteurs ? Les évolutions fortement positives de ces dernières années ont rouvert un vieux débat.

Ces statistiques agricoles reposent presque uniquement sur les enquêtes auprès des exploitations agricoles (enquêtes de structure, enquêtes sur les productions, données du réseau d'information comptable agricole). Jusqu'à présent les données issues de la gestion administrative ont été peu utilisées. Tant en raison de la réforme de la politique agricole commune que des possibilités nouvelles offertes pour l'exploitation des données de gestion, l'ensemble du dispositif va devoir être repensé et progressivement rééquilibré au cours de la prochaine décennie, faisant une place plus large aux sources administratives. Pour s'adapter rationnellement aux changements en cause, ce rééquilibrage supposera notamment un accès régulier du SCEES aux données collectées par la direction générale des Impôts en vue de l'imposition des revenus agricoles dans le cadre du régime des bénéfices réels.

Le SCEES devra aussi réussir à faire en sorte que soient mieux satisfaites deux demandes provenant des chargés d'études et des chercheurs, que ceux-ci travaillent dans le ministère ou en dehors. Il s'agit d'abord d'obtenir d'EUROSTAT des informations plus fiables et plus récentes sur l'agriculture des pays membres de l'Union européenne. Il s'agit aussi de mettre à la disposition des chercheurs, sous des dispositions appropriées, des bases de données individuelles propres à permettre des simulations ou des investigations nouvelles sur des sujets non encore traités

Des services départementaux

Le SCEES est le seul des services statistiques à disposer d'unités départementales, les SDSA (services départementaux de statistique agricole). Cette structure décentralisée est un facteur important de qualité et de pertinence des statistiques agricoles : les enquêtes sont bien admises et bien contrôlées depuis une administration proche ; le ministère doit souvent s'adresser, de façon inopinée, aux statisticiens pour préparer des mesures de gestion comportant une dimension locale assez fine ; l'implantation géographique du SCEES correspond bien à celle des relations avec les professionnels et des procédures de gestion du ministère (Commission européenne, administration centrale, services départemen-

taux). Mais cette structure risque d'être compromise s'il faut s'attendre à la réduction des moyens humains du ministère et de ceux qu'il met à la disposition du SCEES ; car en nombre croissant, des SDSA devraient alors être fermés.

La compétence technique des SDSA permet d'envisager le maintien durable du réseau s'il est utilisé par d'autres ministères pour des collectes de données locales et des tâches voisines. Cela pourrait concerner les systèmes d'information sur l'environnement, le système d'information sur l'occupation des sols et l'usage du territoire (notamment occupation juridique et contraintes d'utilisation), celui sur les équipements publics et privés en milieu rural. Bien entendu, de telles extensions de compétence des SDSA demanderaient à être programmées soigneusement, quant à leur mise en place et aux transferts de moyens en provenance d'autres ministères. Mais elles contribueraient bien à la rationalisation du service public. D'autres solutions pour les SDSA sont évidemment concevables dans le cadre d'une réforme plus générale de l'implantation géographique des services du ministère.

Des activités d'étude dispersées

Les activités d'étude sur l'agriculture apparaissent assez dispersées à l'intérieur de l'administration centrale et des organismes dont elle assure la tutelle, même si on limite l'attention aux études à vocation d'information générale. Le SCEES quant à lui présente les statistiques agricoles courantes sous la forme d'un suivi de la conjoncture des productions et des marchés. À la direction des Affaires financières et économiques, la sous-direction « Études, programmes, évaluation » (EPE) constitue le pôle le plus significatif au sein de l'administration, même si son effectif est limité : elle élabore et publie des études structurelles ou conjoncturelles ; elle gère un chapitre budgétaire de crédits d'étude alloués à des équipes extérieures ; elle est chargée de travaux prospectifs ; enfin elle contribue à l'enrichissement des instruments et des méthodes formalisées pour ces travaux. La plupart des autres directions du ministère peuvent aussi disposer de crédits pour des contributions extérieures et effectuent des études le plus souvent liées aux décisions. Le département d'Économie et de sociologie rurales de l'Institut national de la recherche agronomique dispose de moyens importants et organise ses recherches en fonction de programmes. À quoi s'ajoute les études effectuées dans les offices par produits et dans les instituts ou centres techniques.

S'agissant d'études, la dispersion n'entraîne pas nécessairement inefficacité, car les économies d'échelle sont faibles ou localisées, tandis que les relations avec les divers utilisateurs des études, et à un degré moindre avec les divers fournisseurs des informations, sont déterminantes pour la qualité et la pertinence des résultats. Doubles emplois, lacunes ou incohérences peuvent être évités s'il existe un réseau actif de communication et de collaboration entre les équipes. Pour juger valablement la rationalité du dispositif il faudrait donc pouvoir examiner celui-ci et ses productions dans un détail tel que l'investigation excède les

capacités d'un missionnaire. Dans de telles conditions il convient de recommander d'emblée la création d'un groupe de travail particulier sur ce sujet. Néanmoins il est possible d'avancer ici quelques conjectures que le groupe de travail aurait à infirmer ou valider, et dont il aurait éventuellement à tirer les conséquences.

Quelques principes pour une éventuelle réorganisation

Considérant l'ensemble du champ jusqu'à la recherche appliquée et à l'analyse des politiques, on peut craindre que les responsabilités respectives des divers acteurs ne soient pas toujours claires. À supposer qu'elle soit nécessaire, la clarification devrait porter sur les domaines de compétence des équipes, sur les structures d'information interne, enfin sur les instances d'orientation et de décision quant au choix des thèmes et des problématiques.

Une bonne visibilité extérieure est importante, à la fois pour la prise en compte des besoins d'investigation les plus urgents et pour la diffusion des résultats. Celle-ci semble assurée pour ce qui concerne les contributions du département de l'INRA, mais sans doute moins aisément pour les études économiques conduites et financées autrement. Au moins de ce point de vue, il y aurait intérêt à étendre les compétences et les publications de l'actuelle sous-direction EPE. Cela conduirait naturellement à renforcer sa fonction de coordination de l'ensemble des études effectuées, animées ou financées par le ministère, ainsi qu'à lui confier un rôle de coordination avec les programmes de recherche de l'INRA et des institutions d'enseignement agricole. On serait dès lors amené à relever le standing hiérarchique de l'actuelle sous-direction.

Il importe cependant que les directions opérationnelles disposent de quelques économistes chargés de l'aide à la décision, laquelle exige autant une insertion dans la structure décisionnelle que des temps de réaction plus courts que ceux réalisables dans les équipes occupées à exécuter des programmes préétablis d'études. On en a fait valoir l'opportunité dans la seconde partie du chapitre II.

Les travaux de perspectives sont sans doute trop peu développés au ministère, compte tenu des enjeux (surtout réforme de la PAC et adaptati aux accords de l'OMC). Une bonne base existe cependant, à partir de laquelle il devrait être aisé d'intensifier ces travaux. La sous-direction EPE en conduit, de même que la Direction de la Production et des Échanges. La sous-direction, qui a acquis une bonne pratique des méthodes pour l'exploration des scénarios possibles, a également construit des modèles et des outils formalisés. Elle est en contact avec la direction de la Prévision du ministère de l'Économie et des Finances, où des travaux analogues sont conduits

Le ministère de l'Agriculture semble illustrer à l'extrême les difficultés auxquelles peut se heurter l'intention de procéder à une évaluation systématique et objective des politiques. S'agit-il des politiques françaises ou européennes ? Est-on prêt à rendre explicites tous les

objectifs poursuivis ? Sur quels horizons peut-on évaluer correctement les effets des politiques ? Face aux aléas des productions, des marchés, de la concurrence internationale, des réactions des agriculteurs, quel scénario de référence retenir pour juger des effets de telle ou telle politique ? Les difficultés paraissent telles qu'il convient sans doute de considérer que l'évaluation doit faire intervenir autant la fonction « recherche économique » que de celle dite « études économiques ».

Industrie, énergie

Les statistiques d'entreprise

Les statistiques sur la sphère productive sont, pour l'essentiel, réparties entre l'INSEE et les grands services statistiques ministériels. Le rôle de l'INSEE est d'assurer la conception, la coordination et les synthèses de ces statistiques, les services statistiques ministériels assurant la collecte et les premières analyses dans leur domaine de compétence. Par ailleurs l'INSEE réalise cette dernière fonction dans les secteurs du commerce et des services.

Il est clair qu'une telle répartition nécessite une intense coordination tant pour assurer l'homogénéité des méthodes que pour éviter les doubles emplois. Pour cela l'INSEE a en charge des instruments de base ; nomenclatures et répertoires national. Ce répertoire, SIRENE, a un caractère inter-administratif, ce qui assure sa qualité et facilite les relations entre les entreprises et les administrations. Il permet de répartir les entreprises entre les services enquêteurs et de réaliser des sondages.

L'institut a aussi la tâche de définir la méthodologie, en concertation avec les services ministériels. Pour l'ensemble des services, il exploite les sources fiscales, en particulier les déclarations d'impôts sur les bénéfices et les documents servant au recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée ; cette exploitation contribue à alléger la charge statistique qui pèse sur les entreprises. Enfin, en aval, l'INSEE réalise diverses synthèses. Il s'agit d'une part d'indicateurs sur le court terme comme l'indice de la production industrielle, les indices de chiffre d'affaires, les indices de prix de vente industriels et des services. Il s'agit d'autre part de bases de données fusionnant enquête structurelles et données fiscales, notamment pour alimenter la comptabilité nationale.

Les informations collectées directement auprès des entreprises par les statisticiens sont obtenues grâce à trois séries d'enquêtes, dites respectivement « de production », « structurelles » et « thématiques ». Les *enquêtes de production* visent à un suivi détaillé de l'offre nationale de biens et services ; elles se prêtent à un rapprochement avec les données du commerce extérieur ; grâce à des agrégations, leurs résultats entrent dans le calcul des grands indicateurs, tels que l'indice de la production industrielle et le volume du Produit Intérieur Brut. Ces enquêtes se font

sur échantillons (avec interrogation exhaustive des plus grandes entreprises), à rythme mensuel, trimestriel, ou parfois annuel. Les *enquêtes structurelles*, adressées aux entreprises de 20 salariés et plus, sont annuelles et renseignent sur la diversité des activités exercées, l'implantation régionale, les investissements et divers ratios de performance tirés du compte de résultat. Une enquête structurelle sur les petites entreprises est faite par sondage à une périodicité plus espacée que l'année. S'appuyant sur ces enquêtes régulières, les *enquêtes thématiques* sont ponctuelles et destinées à donner des éclairages particuliers sur des thèmes importants, souvent d'actualité.

L'efficacité du système d'information constitué à partir de ces éléments dépend de la précision conceptuelle et statistique des diverses sources, ainsi que de leurs cohérences mutuelles. Elle dépend aussi de l'équilibre donné au programme d'enquêtes. Elle dépend enfin de l'ensemble des coûts assumés pour la collecte et le traitement des données.

Les équipes en charge des enquêtes l'ont bien compris depuis longtemps ; elles ont affiné leurs méthodes et leurs pratiques au cours du temps. Le dispositif a été par ailleurs soumis à examen de façon récurrente. Des directives et règlements européens récents, ou en voie d'adoption, s'y appliquent. Le rapport du CNIS sur « la rationalisation du dispositif statistique public » (1995) y a prêté une sérieuse attention. Il a en particulier examiné et déconseillé le regroupement à l'INSEE de toutes les enquêtes structurelles ; on le comprend, car tant pour la présentation des enseignements à tirer des statistiques sectorielles que pour le contrôle de la qualité de la collecte, la familiarité avec les caractéristiques des secteurs serait alors insuffisante. Enfin le CNIS a formulé des recommandations techniques qui sont progressivement mises à exécution, ce dont on doit se féliciter. Ici même dans le chapitre II, section 1.8, ont été proposées des orientations destinées à alléger la charge que représente pour les entreprises la réponse à ces enquêtes ; ces orientations ont été conçues de façon à ne pas beaucoup compromettre l'utilité des informations statistiques qui en proviennent.

Il n'y a pas lieu d'en dire plus avant d'entrer dans l'examen des divers grands secteurs productifs, si ce n'est rappeler une importante proposition du rapport du CNIS. Celle-ci concerne les très grandes entreprises, qui font souvent l'objet de restructurations et dont beaucoup relèvent de plusieurs services statistiques enquêteurs. L'INSEE a déjà décidé de créer une équipe qui va mettre au moins une méthodologie pour traiter les restructurations, puis faire le travail pour le compte de tous les services enquêteurs. Le CNIS a proposé, de plus, que cette cellule soit chargée de coordonner les relations avec les très grandes entreprises, pour l'ensemble des administrations concernées.

Les statistiques industrielles

Le Service des statistiques industrielles (dit SESSI) de la Direction générale des Stratégies industrielles effectue en principe les enquêtes dans le champ de l'industrie (non compris les industries agricoles

et alimentaires enquêtées par le SCEES). Ce service joue le rôle de leader pour les évolutions et innovations techniques affectant les enquêtes auprès des entreprises.

Pour des raisons historiques, la réalisation des enquêtes de production est confiée, sur la moitié du champ, à des organisations professionnelles sous le contrôle du SESSI. Ce partenariat original, spécifique à la France, assure une concertation étroite avec des représentants des entreprises. Plus généralement le SESSI a le souci de servir les entreprises : il leur retourne des résultats statistiques sur leur branche d'activité ou des tableaux de bord personnalisés situant leurs performances par rapport à celles de leur branche ; il répond à leurs demandes d'informations économiques ou statistiques ; il contribue, par des prestations de service public, à des assises, journées, colloques et salons.

S'agissant des enquêtes structurelles, dites encore enquêtes annuelles d'entreprise (EAE), le SESSI codirige avec l'INSEE depuis la fin 1994 le grand projet de mise au point de « la quatrième génération d'EAE », qui aboutira en 1997. Après avoir réexaminé, en consultation avec des entreprises, les besoins, les outils et les procédures, le groupe de projet a mis au point un questionnaire révisé, des innovations informatiques et de nouveaux produits de diffusion, cela en repensant la méthodologie statistique pour tenir compte des enseignements de la pratique internationale sur les contrôles-apurements des données collectées.

Quant aux enquêtes thématiques organisées et traitées par le SESSI, elles portent sur des sujets variés ; ainsi les six effectuées au cours des années 1995 et 1996 ont concerné : les liaisons industrielles (sous-traitance et partenariat), les biotechnologies, la simplification administrative (enquête facultative), l'automatisation et l'informatisation industrielles, les compétences pour innover, les dépenses courantes pour la protection de l'environnement. Ces enquêtes, habituellement sur échantillons, sont préparées avec des experts des domaines concernés. La grande majorité d'entre elles a donné lieu à débat au CNIS avant inscription au programme des enquêtes publiques obligatoires.

Premières analyses

À côté des publications usuelles de données statistiques et du développement d'autres supports pour la diffusion de ces données, le SESSI a affecté au cours des cinq dernières années des moyens croissants à l'exécution et la publication d'études descriptives à fort contenu quantitatif. Au rythme d'une ou deux parutions chaque mois, une série de « 4 pages » présente tantôt les évolutions de la conjoncture ou des structures industrielles, tantôt telle ou telle branche, tantôt tel ou tel aspect important de l'activité industrielle (innovation technologique, sous-traitance, recours au crédit-bail, etc.). Des ouvrages traitent de thèmes analogues, mais de façon beaucoup plus approfondie. Un accueil très favorable est fait à ces publications. Le SESSI est ainsi devenu en quelque sorte un observatoire de l'industrie.

Également à la DGSI, l'Observatoire des stratégies industrielles a une double mission, d'une part l'étude des stratégies des États et des grands groupes opérant sur le marché mondial, d'autre part la coordination d'importants programmes d'étude financés par le ministère et sous-traités à des équipes diverses. Un rapprochement avec le SESSI semble opportun, à la fois parce que ce service fait preuve d'une compétence croissante en matière d'études et parce que beaucoup des travaux financés à l'extérieur relèvent d'analyses descriptives d'une technicité analogue à celle développée au SESSI. En tout état de cause, un réexamen des programmes ainsi financés semble s'imposer afin que soit bien vu comment ils contribuent, on pourraient mieux contribuer, tant à l'information générale qu'à l'éclairage des politiques industrielles.

Le ministère de l'Industrie, de la Poste et des Télécommunications dispose aussi, dans la direction générale de l'énergie et des Matières premières, des deux équipes constituant l'Observatoire de l'énergie et l'Observatoire des matières premières. Celles-ci ont surtout à mettre en forme et à présenter des données collectées par d'autres, notamment par le SESSI et par la direction générale des Douanes. Par exemple l'Observatoire de l'énergie établit le Bilan de l'énergie, comparable à un tableau de comptabilité nationale, mais avec l'unité physique « tonne d'équivalent-pétrole ». Selon un système organisé il y a une quarantaine d'années et donnant satisfaction, les données statistiques relatives à la demande d'énergie sont collectées par le Centre d'études et de recherches économiques sur l'énergie (CEREN), organisme financé conjointement par les producteurs d'énergie et par l'État.

Les deux observatoires de la DGEMP ont surtout pour mission la diffusion et l'analyse des informations françaises, étrangères et mondiales dans les domaines de leur ressort. Cependant, ils ont aussi à collecter certaines données en tant que de besoin. Ainsi, la libération des marchés de l'énergie semble devoir susciter une augmentation croissante des demandes statistiques, par exemple en provenance des institutions européennes, demandes dont certaines impliqueront des investigations directes de l'Observatoire de l'énergie. Tant pour les tâches d'étude que pour les participations aux fonctions statistiques, il importe de veiller à maintenir des dispositions telles que les deux observatoires continuent à avoir accès aux données individuelles d'entreprise, en conformité avec les règles garantissant le secret statistique.

Études prospectives

Dans l'ensemble les études effectuées au ministère paraissent insuffisamment prospectives et insuffisamment orientées en fonction des besoins décisionnels. Pour y remédier, il convient de tirer tout le parti possible de la concertation entre les professionnels, les économistes et les responsables de l'administration, car la concertation aide aux échanges d'information, à l'auto-pédagogie de ceux qui y participent et à la maturation des lignes d'action à adopter. Il convient aussi d'utiliser au mieux le potentiel que peuvent offrir des outils analytiques conçus en vue

du diagnostic, des projections et des simulations. Pour ce faire il faut savoir renforcer les moyens humains affectés à ce type de travaux.

En matière d'énergie le groupe de travail « Perspectives énergétiques 2010-2020 » du Commissariat général du plan constitue, au niveau adéquat, l'instance requise de réflexion collective. La « Commission permanente de concertation pour l'industrie » (CPCI), récemment créée, devrait satisfaire la même finalité sur le reste du champ, sans que cela rende inutile, loin de là, des groupes de travail sur des secteurs ou des thèmes particulièrement stratégiques. La CPCI a en effet pour mission, d'une part d'éclairer les pouvoirs publics et l'opinion sur la situation et les perspectives de l'industrie, d'autre part de faire toutes propositions pour favoriser le développement de l'activité et de l'emploi. La commission, qui publiera chaque année une synthèse de ses travaux, s'est organisée d'emblée en cinq sections ; les quatre premières sont chargées d'étudier respectivement les questions liées à l'innovation, à l'emploi, à la compétitivité extérieure, à la fiscalité ; la cinquième est en charge des diagnostics et de la prospective. On sent bien que, pour ancrer ces réflexions collectives, il faut des repères quantitatifs à moyen terme.

Il n'est pas possible ni nécessaire de faire ici la recension de tous ces repères, qui sont évidemment nombreux et spécifiques à chaque question étudiée. Il revient aux équipes impliquées dans les travaux prospectifs de bien sélectionner et éventuellement établir les indicateurs les plus adéquats dans chaque cas. Par exemple une petite équipe de la DGSI, l'« observatoire des technologies stratégiques », a réussi à identifier et caractériser une centaine de « technologies-clés » porteuses pour l'avenir de l'industrie française ; le travail a impliqué de nombreux experts coordonnés grâce à l'aide du Bureau d'information et de prévisions économiques (BIPE).

Mais il convient de repenser, à la lumière de l'expérience française et étrangère, le rôle de travaux prospectifs transversaux faisant appel à des modélisations articulées sur des projections macro-économiques et/ou tenant compte des interdépendances fortes liant les problèmes industriels à d'autres aspects de notre développement (financements, création de nouveaux services, recherche et éducation). Dans l'idéal, on imagine qu'une référence générale pourrait être fournie par les résultats d'un gros modèle où seraient distinguées, grâce à une désagrégation assez poussée, les diverses branches de l'industrie et des autres secteurs productifs. Cependant le modèle PROPAGE, conçu de la sorte au début des années 1980, s'est révélé exiger des traitements trop lourds et quelque peu arbitraires et n'avoir qu'une capacité limitée pour synthétiser des informations d'origine variée ou pour rendre compte des spécificités sectorielles ; il a été abandonné. Sans doute donnait-il l'illusion d'une maîtrise conceptuelle supérieure à celle que l'on peut aujourd'hui espérer réaliser, surtout dans une époque où le marché est mondial pour beaucoup de produits manufacturés.

Le besoin d'une méthode, pour asseoir la prospective industrielle sur des perspectives macro-économiques réalistes et sur une bonne prise en compte d'autres composantes de nos succès ou échecs, n'en

subsiste pas moins (pour la prospective énergétique, la méthode est quelque peu différente et mieux définie). Redéfinir la méthodologie, en liaison avec des centres extérieurs, tels que le BIPE et le CEPII (Centre d'études prospectives et d'informations internationales), devrait être une préoccupation de certains de ceux qui, au ministère, s'occupent d'analyser les politiques industrielles. Plus précisément, il convient d'inscrire cet objectif au programme de travail de la DGSi dans l'unité la plus appropriée après réorganisation des services chargés de la prospective et de l'étude des politiques.

À la lumière des considérations présentées dans la chapitre IV, sections 2.4 et 2.5, il est clair qu'on ne doit pas aujourd'hui limiter l'étude des stratégies à la prospective telle qu'elle vient d'être envisagée. Il faut aussi savoir poser les problèmes décisionnels dans d'autres termes, plus proches des responsabilités réglementaires du ministère et de la tutelle qu'il exerce sur de grandes entreprises publiques. Ainsi qu'on l'a vu, l'analyse économique moderne a ouvert diverses voies pour en traiter. Lors de la réorganisation envisagée des services il ne faut pas manquer l'occasion de développer vers de telles voies l'expertise économique du ministère.

Plus généralement, le ministère a la faculté d'employer des jeunes cadres parmi les plus doués de leur génération. Il y a là un potentiel dont il est insuffisamment tiré parti pour les études économiques, face aux défis que posent notamment les opportunités latentes pour notre industrie, mais aussi face à la vulnérabilité de nos performances sur divers marchés de produits industriels. Il faut trouver un moyen pour constituer une équipe dynamique, imaginative et prête à des réflexions approfondies. Une telle équipe saura trouver par elle-même, beaucoup mieux que pourrait prétendre le faire un missionnaire âgé et lointain, la méthodologie convenant à son travail et les réponses aux défis industriels qui nous confrontent.

Équipement, transports

Avec les arrêtés du 9 février 1996 et du 11 mars 1996 instituant le Service économique et statistique (SES), le ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme a pris une option engageant l'avenir, cela en vue de s'assurer un haut niveau d'analyse et d'expertise économique. Comme cette option va bien dans le sens inspirant la mission, on ne cherche ici qu'à explorer comment la concrétiser au mieux en considérant successivement l'efficacité du système statistique, l'affermissement de l'expertise économique dans le ministère, enfin les orientations du programme des études à y réaliser.

Deux sous-directions statistiques

Le SES comprend deux sous-directions et deux départements. Les deux sous-directions sont chargées de tout un ensemble de tâches statistiques ; de plus elles conçoivent, coordonnent et synthétisent des opérations statistiques réalisées dans les directions régionales de l'équipement. Elles reprennent les responsabilités statistiques qui étaient attribuées respectivement à la Sous-direction de l'information statistique sur la construction et à l'Observatoire économique et statistique des transports. Elles n'ont compétence ni sur les statistiques du tourisme ni sur celles de l'urbanisme.

Les enquêtes structurelles (EAE) faites auprès des entreprises appliquent la méthodologie dont il a été question dans les sections 2.1 et 2.2 ci-dessus. Comme les petites entreprises, interrogées par sondage, sont particulièrement nombreuses dans les secteurs de la construction et des transports, le SES leur prête beaucoup d'attention pour la mise au point de la « quatrième génération d'EAE » qui sera en service à partir du printemps 1998. Le SES en attend une amélioration très significative de l'information, sans coût supplémentaire pour les entreprises ou l'État. Par ailleurs, gérer ces enquêtes permet au SES de réaliser rapidement des exploitations et de répondre ainsi à des demandes sur des questions d'actualité posées par les pouvoirs publics et les professions.

La sous-direction de l'observation statistique de la construction établit et publie tout un ensemble d'autres statistiques. La construction de logements et autres locaux est connue quantitativement et qualitativement grâce au système SICLONE constitué à partir des permis de construire et de leur suivi administratif. L'indice du coût de la construction, qui sert à de nombreuses indexations, est soumis depuis longtemps à des examens répétés et scrupuleux ; il repose sur une exploitation soignée d'un échantillon de constructions neuves dont les prix facturés sont comparés aux coûts qui résulteraient de barèmes plus anciens ; le travail est fait en partie dans un service technique du ministère ; il est contrôlé par l'INSEE. Dans l'attente d'une prochaine harmonisation européenne, qui pourrait entraîner un changement de méthodologie, des améliorations de détail doivent être apportées aux procédures de l'indice, conformément à un rapport conjoint du Conseil général des ponts et chaussées et de l'INSEE. Grâce aux mêmes procédures, un indice des prix de l'entretien-amélioration doit être établi.

Une enquête auprès des organismes HLM et l'exploitation de données administratives sur les aides à la construction permettent un suivi particulier de l'offre de logements sociaux. Enfin les marchés de l'immobilier sont appréhendés au travers de trois enquêtes, respectivement sur la commercialisation des logements neufs, sur les transactions relatives à des logements anciens, et sur les prix des terrains à bâtir.

La sous-direction de l'observation statistique des transports doit mesurer les flux de trafic, selon leur nature, leur origine et leur destination. Beaucoup d'informations à cet égard sont directement fournies par les grands transporteurs publics. Le complément principal à leur

adjoindre concerne le transport routier pour lequel deux enquêtes sont menées chaque année auprès des propriétaires de véhicules sur leur activité durant une semaine, d'un côté pour les véhicules utilitaires de plus de trois tonnes de charge utile, de l'autre pour les autocars et autobus.

Un département des études économiques

Le ministère est l'héritier d'une longue tradition d'expertise économique, remontant à l'inspecteur général J. Dupuit (1804-1866) et particulièrement active durant les trois décennies 1950, 1960 et 1970. Mais on a assisté depuis à un affaiblissement progressif de la capacité d'expertise : vieillissement des instruments et des modèles, accroissement de l'écart entre recherches théoriques et études pratiques, faible intégration des développements les plus récents de la théorie (par exemple sur la gestion de l'environnement), substitution massive d'argumentaires politiques ou d'approches tutélaires à l'examen objectif de l'efficacité au regard des coûts, directs ou indirects, et des comportements, départ d'une bonne partie du personnel le plus qualifié.

Cette situation a motivé, à la demande de trois directeurs, le travail d'un groupe de réflexion du Conseil général des ponts et chaussées groupe présidé par l'ingénieur général M. Rousselot et chargé d'examiner comment améliorer l'expertise économique du ministère. Après un ensemble de propositions spécifiques pour relancer l'analyse, la réflexion et la recherche, le groupe a conclu à la nécessité d'une « clef de voûte » au réseau d'expertise à reconstituer. Il a alors écrit : « les suggestions précédentes ne peuvent pas sortir d'affaire le ministère s'il n'y a pas quelque part un organe chargé de bousculer tout le monde, d'agir à temps et à contretemps, de critiquer et de suggérer de nouvelles voies ». L'équipe « solide et aguerrie » aurait à atteindre en cinq ans trois résultats : a) que le ministère règle en son sein les questions méthodologiques posées de l'extérieur ; b) que la pratique des services déconcentrés intègre les résultats de la recherche, notamment par rapport au nouveau consensus social (sur l'environnement ou sur l'équité dans la répartition de l'offre de services) ; c) que le contexte européen soit systématiquement pris en compte.

Notons en passant que la proposition faite à la fin de la section 2.4 ci-dessus, à propos du ministère de l'Industrie, apparaît comme un écho de ce que recommandait le groupe de réflexion. Il y a une évidente différence quant aux finalités : d'un côté concrétiser nos potentialités industrielles sur les marchés mondiaux, de l'autre assurer l'efficacité de l'action publique sur les infrastructures domestiques. Mais le moyen est le même dans les deux cas : affermir l'expertise économique.

Quoi qu'il en soit, la proposition du groupe de réflexion a été acceptée au moment où a été créé le SES après plusieurs années de préparation. Son « Département des études économiques » (DEE) a été institué afin que le ministère dispose à terme d'un véritable centre d'études économiques de haut niveau, couvrant la totalité des secteurs placés sous sa responsabilité, au service de l'ensemble des directions. L'ingénieur en chef des ponts et chaussées A. Bernard a été immédiatement chargé

d'établir un rapport en vue d'orienter et de piloter la mise en route de ce département. Il lui était alors demandé d'effectuer un audit des activités des équipes existantes, de préciser les missions du département et d'établir son programme de travail pour les deux premières années, enfin de déterminer comment conférer au nouveau service, notamment par des recrutements, la taille critique et la crédibilité requise. Le rapport répond à ces trois demandes ; il va inspirer en grande partie les propositions ci-dessous qui concernent plus généralement le positionnement, les missions et les travaux du SES, ainsi que les études économiques réalisées dans d'autres services du ministère.

Une clef de voûte pour les études du ministère

Pour l'exercice de la fonction statistique proprement dite, positionnement et missions du SES sont parfaitement clairs et conformes aux principes généraux examinés ici dans le chapitre II. Quant aux travaux il n'y a rien à ajouter aux recommandations faites par le CNIS et rappelées ci-dessus.

Les statisticiens du SES ont aussi depuis longtemps la mission de présenter et diffuser l'information qui résulte des collectes statistiques. Cela apparaît dans l'organigramme où chacune des deux sous-directions statistiques a un bureau des synthèses qui établit un compte national satellite et un rapport à une commission des comptes (« du logement » ou « des transports »). Cela aboutit aussi à des publications qui présentent non seulement les données les plus récentes ou les plus significatives, mais aussi des analyses conjoncturelles et des études descriptives. Toutefois analyses et études ne semblent guère avoir pour le moment l'ambition de dépasser le simple commentaire. L'expérience d'autres services statistiques montre qu'existe une demande latente pour des publications qui, tout en restant essentiellement descriptives, apporte une information plus riche. Un effort devrait être fait pour satisfaire cette demande.

Il est hors de question d'analyser ici de près, et dans toutes ses modalités, l'exercice de la fonction « études économiques » au ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme. La multiplicité des unités impliquées l'interdit. On pourrait sans doute se limiter aux principales : la « sous-direction Économie, technique et qualité de la construction » à la direction de l'Habitat et de la Construction, le « Centre d'études des réseaux des transports et de l'urbanisme » rattaché à la direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme, la « Mission économie et affaires européennes » à la direction des Routes, la « sous-direction des Études économiques et de la Prospective » à la direction des Transports aériens, le « Service des affaires économiques » à la direction des Transports terrestres, et la « Mission économie, prospective et stratégies » dans la même direction des Affaires économiques et internationales à laquelle appartient le SES. Mais, d'une part cela obligerait déjà à de longs développements, alors que le domaine a été bien couvert dans le long rapport du groupe de réflexion présidé par M. Rousselot. D'autre

part, seul importe le principe de la répartition des fonctions qu'il faut viser à réaliser le jour où le SES aura la pleine capacité d'assumer l'ensemble des rôles pour lesquels il a été créé ; or cela ne sera pas le cas avant plusieurs années ; ainsi la dispersion peut être légitimement magnifiée aujourd'hui par les nécessités d'une période transitoire.

Le principe est clair : il faut une « clef de voûte », mais des services d'étude économique doivent aussi exister dans les principales directions verticales, car chacune d'elles a besoin de références prospectives et de méthodologies propres à son domaine, car aussi la plupart des décisions à préparer par chacune peuvent être étudiées de façon autonome et le sont mieux à proximité des directeurs concernés.

Les études qu'il faut mener à bien exigent, en proportions variables, des compétences diverses. Ainsi établir les projections par rapport auxquelles doivent être situées les décisions stratégiques requiert une compétence macro-économique et économétrique. À l'autre extrême bien définir les codes décisionnels à appliquer dans les services déconcentrés suppose surtout une compétence micro-économique. Or le diagnostic de M. Bernard sur le personnel actuel du DEE reflète une situation qui se retrouve dans d'autres services d'étude du ministère (ainsi que l'a reconnu le rapport de M. Rousselot) : les personnes travaillant dans le département disposent d'une bonne expertise économétrique pour l'établissement d'outils de prévision, mais ce ne sont pas des professionnels de l'évaluation, par manque d'un niveau élevé de culture micro-économique. La première priorité est donc d'attirer dans les services en question et de motiver des jeunes prêts à suivre la tradition de leurs grands aînés qui se distinguèrent dans le monde comme « les ingénieurs-économistes français ». Si ces jeunes ne disposent pas déjà de la formation requise, celle-ci pourra leur être donnée à Paris, selon des modalités qui demanderont à être précisées avec soin mais que l'on saura sûrement trouver.

Le programme de travail

M. Alain Bernard présente dans son rapport tout un ensemble de propositions pour le Département des études économiques. Celles-ci concernent les orientations que département devrait s'assigner, son programme de travail, enfin son organisation interne.

Devant certes animer les études réalisées dans les services déconcentrés et les centres techniques, le département doit plus encore fonctionner comme un bureau d'études des directions et services assimilés tels le Conseil général des ponts et chaussées, ainsi qu'éventuellement des cabinets ministériels. Mais le département ne doit évidemment pas être considéré comme un simple sous-traitant ou fournisseur de main-d'œuvre. Sa réussite tiendra non seulement à ce que ses services seront demandés, mais aussi à ce qu'il saura détecter les problèmes auxquels l'action du ministère se trouvera confrontée, et réaliser de bons investissements méthodologiques. Ni dans un cas ni dans l'autre, le département n'aura d'exclusivité. En particulier le SES devra associer les deux sous-directions statistiques à la réalisation de publications visant à

l'information sur les problèmes de l'équipement et des transports, étant entendu que le département sera seul vraiment compétent quand l'accent sera mis sur la recherche de l'efficacité micro-économique des infrastructures et de leurs conditions d'utilisation. Cette recherche fera naturellement partie des efforts à consacrer à l'évaluation des politiques ; elle en constituera même la partie principale.

Le programme de travail doit viser d'une part à consolider l'expérience acquise antérieurement par le Département des études et de la planification (DEP) de l'Observatoire économique et statistique des transports, aujourd'hui absorbé par le SES, d'autre part à développer l'étude de domaines peu ou pas couverts et cependant prioritaires. Au premier titre, un réexamen d'ensemble s'impose sur les méthodes d'élaboration des projections de trafic par catégories de transport et sur les modèles d'affectation spatiale de ce trafic. Pour le reste il faut mettre l'accent sur le calcul économique, sur l'étude des coûts et des performances, sur l'analyse des marchés et des réglementations, sur l'évaluation de l'efficacité des politiques.

Considérant que le département aura prochainement atteint la masse critique de 15 agents de niveau cadre A et que ceux-ci auront les qualités requises, M. Bernard propose une structuration en trois ou quatre pôles. Bien entendu la configuration devra dépendre des recrutements qui auront été réalisés. Il ne faut donc pas la prédéterminer de façon rigide, mais il convient d'avoir en vue une cible comportant les pôles suivants : « prospective et modélisation de la demande » (s'inscrivant bien dans la continuité du DEP), « marchés et stratégies d'entreprises », « calcul économique et évaluation », « tête de réseau des études effectuées dans les services déconcentrés ».

Ainsi la voie à suivre par le SES et par les diverses unités chargées d'études économiques est clairement indiquée. Il faut s'y engager dès maintenant, la constitution rapide d'une masse critique d'économistes n'étant pas le moindre défi.

Services

Même si on laisse de côté, ainsi que nous le ferons dans cette section, les transports, les commerces et les services financiers ⁽¹⁾, le reste des services marchands mérite une attention particulière dans ce rapport. Le secteur ainsi défini occupe plus de 23 pour cent de l'emploi. Sa

(1) Instituées depuis plus longtemps et également prises en charge surtout par l'INSEE, les statistiques et études économiques sur les services commerciaux appelleraient des remarques analogues à celles qui vont être présentées, mais des remarques moins typées que celles-ci. Les services financiers mériteraient au contraire un examen particulier, mais qui obligerait surtout à de difficiles clarifications conceptuelles qu'il serait téméraire de vouloir traiter en quelques pages.

croissance est rapide puisqu'en 1962 sa part, définie de la même manière, s'élevait à moins de 11 pour cent. Cette croissance est accompagnée d'une forte diversification et d'innovations nombreuses, notamment pour les services aux entreprises, à ce point que, selon certains commentateurs, le secteur joue un rôle précurseur dans la diffusion du progrès technique et dans l'introduction de contrats de plus en plus complexes entre les entreprises et leurs clients. C'est aussi un secteur où les petites entreprises sont particulièrement nombreuses.

Partout dans le monde l'observation statistique et l'analyse économique de cet important secteur apparaît retardataire. Elles le sont en France relativement moins qu'ailleurs ; en effet nombre de statistiques et études sur les productions et producteurs de biens sont chez nous assez récentes et, dès le début des années 1980, en avance au contraire sur les autres pays, l'INSEE constitua une équipe pour l'observation du secteur (80 personnes actuellement). De fait, les spécialistes de l'Institut ont joué un rôle important dans les efforts faits, au plan international, afin de combler au moins une partie des lacunes dans la connaissance des services marchands.

Ici il va surtout s'agir de rendre compte du chemin déjà parcouru depuis près de vingt ans, des obstacles, souvent très sérieux, qui entravent de nouveaux progrès des statistiques et de la difficulté que l'on éprouve à dégager des principes clairs et opératoires pour le développement des études économiques.

Constitution d'un système statistique

La première étape consistait à préciser une nomenclature d'activités qui permette de bien classer les entreprises ou établissements et qui soit adaptée à la diversité du secteur, autant qu'à la nouveauté de certaines spécialisations qui s'y développaient. Cela a conduit à distinguer trois grandes catégories au niveau le plus agrégé (activités immobilières, services aux entreprises, services aux particuliers), et huit groupes d'activités au niveau immédiatement inférieur (respectivement postes et télécommunications, conseils et assistance, services opérationnels, pour les services aux entreprises ; hôtels et restaurants, agences de voyages, activités culturelles, récréatives et sportives, services personnels et domestiques, pour les services aux particuliers). Les 86 activités distinguées à un niveau plus fin de désagrégation se sont imposées pour la structuration des statistiques qui sont maintenant produites et examinées régulièrement par la Commission des comptes des services.

La seconde étape a consisté à implanter auprès des entreprises de service des « enquêtes annuelles d'entreprise » conçues de façon analogue à ce qui avait déjà été fait pour l'industrie et d'autres secteurs. Ces enquêtes, qui fournissent la plus grande partie des informations structurelles, ont été adaptées de façon à produire aussi, pour chaque activité, des statistiques complémentaires adéquates. Ainsi l'information s'est considérablement enrichie au cours des quinze dernières années, sans que la charge des enquêtes devienne vraiment lourde. Non seulement les

enquêtes sont effectuées par sondage, sauf pour les entreprises 20 salariés et plus, qui sont interrogées systématiquement (mises à part ces dernières, le taux de sondage moyen est voisin de 9 %) ; mais aussi le principe est retenu, à partir de 1997, de ne couvrir chaque année par enquête que la moitié des secteurs, les sources administratives servant à l'actualisation pour les années intermédiaires.

Il est difficile de rendre compte brièvement de l'enrichissement des informations structurelles sur les services, parce qu'il s'est agi de mieux appréhender une réalité non seulement très diverse selon les activités, mais aussi très évolutive à de nombreux titres : structures et spécialisations des entreprises, formes des contrats, impliquant souvent un ensemble de prestations, développement de fonctions d'intermédiaire, constitution de réseaux d'entreprises, etc. Les progrès réalisés doivent beaucoup aux conseils reçus de certains organismes professionnels, ainsi que des personnalités siégeant à la Commission des comptes des services. Ils ont été également impulsés par la Mission pour les services du ministère des Petites et Moyennes Entreprises, du Commerce et de l'Artisanat.

La seule source d'information conjoncturelle générale (couvrant aussi les secteurs du commerce et des transports) consiste en l'exploitation, par échantillonnage, des déclarations mensuelles de TVA (déclarations dites CA3). Comme ces déclarations ne proviennent que des entreprises dépassant un certain seuil de chiffre d'affaires, un échantillon de petites entreprises (4 500) est interrogé directement par l'INSEE. Des statistiques conjoncturelles spécifiques existent aussi pour quelques activités particulières : activités immobilières, travail temporaire, hôtels et restaurants, etc.

Une mention particulière doit être faite ici des statistiques du tourisme placées sous l'autorité de la direction du Tourisme qui, avec ses délégations régionales et organismes sous tutelle, réalise des enquêtes en partenariat avec l'INSEE.

Difficile évaluation des volumes

Par rapport aux secteurs de l'industrie, des transports et du commerce, la lacune principale des statistiques des services réside dans la rareté des informations sur le couple prix-quantité des prestations dont la valeur est régulièrement suivie. Cette lacune est dans la nature des choses, car un service est souvent une prestation très spécifique offerte par un fournisseur à un client. De ce fait il est difficile, dans de nombreux cas, d'imputer les parts revenant respectivement aux variations de volume et de prix dans la croissance, d'une année à l'autre, de la valeur de prestations identifiées à un niveau agrégé. Cette lacune gêne partout dans le monde l'analyse des variations du volume des services rendus et l'analyse des changements de la productivité des entreprises ; elle leur confère souvent un caractère conventionnel.

Avant d'en dire un peu plus sur les efforts visant à limiter l'incidence de la lacune en cause, il est bon de faire ici une incidente sur

l'observation des prix industriels à la production. Il n'en a pas été question dans la seconde partie de ce chapitre pour des raisons de commodité, car c'est l'INSEE non le SESSI qui en assume la charge. Il y a vingt ans d'ailleurs l'observation de ces prix était très limitée en France : c'était un des signes du retard des statistiques industrielles françaises. Le suivi des prix industriels à la production est exposé déjà, quoiqu'à un degré moindre, aux difficultés rencontrées pour les prix des services. Dans l'industrie moderne aussi, les fabrications réalisées sont souvent très spécifiques aux besoins des clients. Des indices de prix ne peuvent dès lors reposer que sur un examen technique des fabrications et sur un choix sélectif de produits dont les caractéristiques physiques peuvent être bien contrôlées. C'est ce qui a été réalisé à l'INSEE depuis une quinzaine d'années pour les prix industriels à la production.

En l'état actuel des choses, les prix des services aux particuliers sont bien suivis, dans le cadre général de l'observation des prix à la consommation. Grâce à cela et à l'utilisation de nomenclatures détaillées dans les enquêtes annuelles d'entreprises, le volume des productions et la productivité sont bien évalués. En revanche, pour les services aux entreprises il n'existe pas jusqu'à présent de véritables statistiques de prix. Dans le suivi de ce secteur les comptables nationaux ayant à évaluer le volume des prestations fournies en sont réduit à diviser les charges salariales par des indices de coût salarial unitaire, faisant ainsi, faute de mieux, l'hypothèse d'une productivité du travail constante. De ce fait il est très vraisemblable que la croissance des volumes est fortement sous-estimée. C'est pourquoi le CNIS demande à l'INSEE de mettre en place, en coopération avec les partenaires professionnels, un système d'indices de prix des services aux entreprises. De toute façon il serait intéressant d'engager des recherches visant à évaluer l'ordre de grandeur des biais résultant des pratiques actuelles.

Études sur les évolutions du secteur

Le développement des statistiques sur les services a permis la réalisation d'études descriptives de plus en plus nombreuses. Celles-ci, effectuées le plus souvent pour la Commission des comptes des services de la nation, proviennent tantôt de l'INSEE, tantôt de centres extérieurs à l'administration avec un financement assuré par la Mission pour les services du ministère des Petites et Moyennes Entreprises, du Commerce et de l'Artisanat. Le secteur des postes et télécommunications constitue un cas singulier, à la fois parce qu'il est particulièrement étudié et parce qu'il relève du ministère de l'Industrie, de la Poste et des Télécommunications.

Les études descriptives ont permis de suivre en particulier l'évolution rapide du secteur des services aux entreprises. Selon le schéma normal pour les activités assez nouvelles, on peut distinguer la phase de diffusion rapide et la phase de ralentissement avant la saturation. Dans ce secteur une phase comme l'autre s'accompagne d'une sophistication croissante sous l'effet de la concurrence et du progrès des méthodes appliquées. En particulier dans les services logistiques, on constate une

évolution de la demande vers des ensembles de services plutôt que vers des prestations isolées. À nombre d'offres de biens est maintenant adjointe une offre de services associés. La profession du conseil et de l'audit introduit une double normalisation, pour la définition des procédures opératoires autant que pour celle des services fournis. Le secteur fait l'objet d'importantes restructurations, avec notamment la constitution de réseaux d'entreprises. Enfin la qualification du personnel se renouvelle, pour profiter des possibilités offertes d'abord par l'informatisation puis par les télécommunications. Nombre de ces évolutions se retrouvent dans certains secteurs de la production de biens, à ce point d'ailleurs que la spécificité des services par rapport aux biens s'érode.

Prospective et aide à la décision

Outre la fonction d'information générale remplie par de telles études descriptives, certains services de l'État peuvent avoir pour fonction de réaliser des études économiques prospectives et des études d'aide à la décision. Mais celles-ci ont dans l'ensemble moins d'importance que dans d'autres secteurs, les uns plus réglementés, les autres constitués de plus grandes entreprises dans lesquelles l'État se trouve impliqué.

Les deux exceptions les plus importantes concernent sans doute la réglementation des télécommunications et la politique d'aide à la recherche et à l'innovation dans les activités qui exigent des prises de risque importantes au cours du lancement de nouveaux services. Les décisions relèvent dans les deux cas du ministère de l'Industrie, de la Poste et des Télécommunications. Les considérations présentées dans la section 2.4 ci-dessus s'appliquent directement dans un cas et semblent devoir être valables aussi dans l'autre pour les services innovants comme pour l'aide à la recherche et à l'innovation industrielle.

Les politiques publiques qu'il conviendrait sans doute d'étudier davantage concernent tantôt telle ou telle activité en particulier tantôt l'ensemble des petites et moyennes entreprises qu'elles soient artisanales, commerciales ou de service. Parmi les thèmes qui retiennent l'attention il faut particulièrement citer les réglementations qui restreignent l'accès à certaines professions ou qui, au contraire, entravent l'exercice d'autres, le coût élevé du crédit aux PME, les problèmes de transmission d'entreprise. On a souvent observé que la croissance de la production et de l'emploi avait sa source dans les activités de service et dans les petites entreprises. Pour en tirer parti alors que l'environnement est devenu plus concurrentiel, il conviendrait de réexaminer bien des questions dans l'esprit qui a inspiré ici le chapitre IV.

Face au développement récent des statistiques et des études économiques sur les services, le missionnaire a le sentiment qu'il serait prématuré de chercher à faire un bilan. Pour le moment il faut surtout d'une part poursuivre l'effort bien engagé sur les statistiques et les études descriptives, d'autre part intensifier l'aide à la décision avec des objectifs analogues à ceux s'appliquant au reste de la sphère productive.

Chapitre VI

Population, emploi et cadre de vie

Dans le domaine social s'interroger sur les statistiques et les études conduit inmanquablement à considérer les rôles de trois institutions fortes : l'INSEE, la direction de l'Évaluation et de la Prospective (DEP) du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, la direction de l'Animation de la recherche, des Études et des Statistiques (DARES) du ministère du Travail et des Affaires sociales. Naturellement l'examen auquel il va être procédé suit dans ses trois premières parties un plan distinguant à peu près les domaines respectifs de ces trois institutions dans la collecte et l'étude des informations. Une quatrième partie devrait concerner la santé et la protection sociale si ce thème n'avait pas déjà fait l'objet du chapitre III en raison de son caractère prioritaire. Les trois premières parties semblent au rapporteur poser peu de problèmes en dehors de ceux relatifs aux principes d'organisation dégagés dans le chapitre II et de ceux concernant les défis qui ont fait l'objet du chapitre IV. Elles auront pour intérêt non seulement de dresser un constat sur ce qui a été fait et reste à faire dans chacun des trois domaines, mais aussi de montrer la diversité des conditions dans lequel la fonction « statistique et études économiques » s'exerce et la diversité des modalités qu'elle doit revêtir, notamment pour l'appui à l'évaluation des politiques. Il restera dans deux dernières parties à considérer successivement deux sujets à propos desquels les interrogations ont parfois un aspect plus fondamental : d'une part les données et études locales ou régionales, requises en particulier pour éclairer les politiques de la ville et de l'aménagement du territoire, d'autre part la connaissance de l'environnement ⁽¹⁾.

Population et conditions de vie

Enquêtes auprès des ménages

La tradition sur laquelle s'est construite la statistique publique utilisait deux modes principaux de collecte des données : les recensements

(1) Obligé de se limiter aux domaines dans lesquels l'État consacre des moyens assez importants à la fonction « statistique et études économiques », le rapporteur n'examinera pas ici l'exercice de cette fonction dans la justice, la culture ou la jeunesse et les sports.

et les documents administratifs, par exemple en matière démographique, les recensements de la population et l'exploitation statistique de l'état civil. Au début du siècle s'y sont ajoutées les enquêtes des statisticiens sur des échantillons, une technique qui a été de plus en plus appliquée alors que les domaines couverts se multipliaient et que les échantillons avaient des tailles croissantes et résultaient de plus en plus de sondages aléatoires.

Aujourd'hui les enquêtes tiennent une grande place dans les activités de l'INSEE, non seulement pour l'observation des prix et auprès des entreprises (enquêtes annuelles d'entreprises dans les commerces et services, enquêtes de conjoncture), mais surtout auprès des ménages. Celles-ci s'organisent principalement autour de quatre grands thèmes :

- l'emploi et le marché du travail, avec l'enquête annuelle sur l'emploi et la série de ses enquêtes complémentaires (concernant les jeunes, les carrières, la durée et les conditions de travail, les nouvelles technologies, le passage à la retraite...), ainsi que l'enquête « formation et qualification professionnelle ».
- les revenus, la consommation et les niveaux de vie, avec les enquêtes sur les budgets familiaux, les actifs financiers, les situations défavorisées...
- la démographie et les comportements plus sociologiques, avec l'enquête « famille » (associée au recensement de population) et les enquêtes sur les emplois du temps, la sociabilité, l'insertion sociale des immigrés...
- les domaines plus spécialisés, avec les enquêtes sur le logement, les transports, la santé, les assurances, les loisirs...

Il s'agit alors d'enquêtes auprès de nombreux ménages, de l'ordre de 10 000 voire beaucoup plus (75 000 soit 150 000 individus, pour l'enquête emploi), avec des questionnaires relativement lourds, comportant assez de questions pour permettre l'observation de caractères et grandeurs multiples, ainsi que l'analyse des déterminants les plus divers de ces grandeurs. La plupart de ces enquêtes sont structurelles, réalisées au rythme d'une ou deux tous les dix ans, souvent en partenariat avec les services statistiques des ministères, avec EUROSTAT ou d'autres organismes publics ou parapublics (CGP, Banques, SNCF...).

Pour mieux suivre la demande, l'INSEE s'est engagé dans une série d'enquêtes plus légères effectuées trois fois par an (enquête permanente sur les conditions de vie) et comportant une partie fixe relative au suivi temporel de différents indicateurs sociaux et une partie variable reflétant un thème d'actualité (service de proximité, isolement et contacts quotidiens, sécurité...). Enfin, un panel d'individus appartenant à 7 000 ménages a été lancé en 1993, pour une durée de six ans, dans le cadre d'un projet européen financé par EUROSTAT.

Ces enquêtes doivent être considérées comme constituant un ensemble cohérent en lui-même et cohérent avec les autres informations en provenance des recensements et des données administratives. Les statisticiens doivent assurer au mieux les complémentarités et éviter les redondances ; ils doivent aussi apprécier le coût et l'utilité de chaque enquête par rapport à toutes les autres, et de chaque question d'une enquête par rapport à toutes les données autrement disponibles. Cela implique des

investigations et du jugement. D'où l'importance de l'examen auquel procède en permanence la formation « démographie, conditions de vie » du CNIS qui émet annuellement des avis sur le programme des enquêtes de son ressort. Cet examen, effectué dans le cadre d'une formation du CNIS plutôt que du CNIS plénier, ne couvre pas l'ensemble des enquêtes publiques auprès des ménages. Organiser une concertation sur le programme d'ensemble pourrait contribuer à en accroître l'efficacité.

Il serait présomptueux pour le missionnaire de prétendre trouver à redire aux détails du programme ainsi établi. On se contentera ici de formuler quatre remarques. Premièrement, il faudra toujours veiller à ce que les procédures budgétaires n'amènent pas à réduire indûment le programme d'enquêtes, au motif que des économies pourraient y être réalisées plus aisément que sur d'autres postes de dépense : la collecte des données est évidemment la première condition pour que se concrétise la mission d'information des statisticiens publics.

Deuxièmement, plusieurs raisons semblent pousser le système d'enquêtes vers des processus en continu en lieu et place d'opérations ponctuelles à périodicité annuelle ou multiannuelle : des raisons budgétaires certes pour lisser les demandes de financement spécifique, mais surtout le souci d'avoir continuellement des informations récentes de façon à saisir les mouvements en continu. Ce souci est particulièrement présent pour l'emploi et le chômage, mais il concerne aussi le suivi géographique de la population (une mission va étudier quel avenir donner aux statistiques de population après le prochain recensement). Même les inflexions progressives des budgets familiaux seraient peut-être mieux appréhendées en continu. Avant de prendre des décisions fermes allant dans ce sens dans certains domaines, il faudra bien en étudier les implications méthodologiques et en peser soigneusement les inconvénients autant que les avantages.

Troisièmement, il est naturel que plus généralement l'ensemble des enquêtes évolue en fonction des changements de la réalité économique et sociale, des préoccupations à son sujet et même de l'expérience acquise par les statisticiens. Ce fut le cas des enquêtes emploi. Le remaniement en 1995 de « l'enquête quadrimestrielle de conjoncture auprès des ménages », alors transformée en « enquête permanente sur les conditions de vie », a répondu notamment à l'intention d'accroître l'importance d'une partie variable et de la consacrer à des thèmes d'actualité. D'autres opérations statistiques ont vu leur périodicité s'allonger, essentiellement en raison d'une offre concurrente émanant du secteur privé mieux adaptée aux besoins des entreprises. Il s'agit de l'enquête sur les consommations alimentaires et de l'enquête périodique sur les vacances des Français. Ces redéploiements ne vont pas toutefois sans contestation de certains utilisateurs des données collectées précédemment. C'est le cas de la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes qui, bien que s'approvisionnant auprès des panels privés de consommateurs, regrette la suppression de l'enquête alimentaire dont elle se servait dans le cadre de l'Observatoire des consommations alimentaires.

Quatrièmement, pour les raisons indiquées dans le chapitre IV, section 3.2, l'approfondissement des connaissances sur la société française suppose de plus en plus souvent la considération de données individuelles longitudinales, c'est-à-dire de données de panel. Étant donné l'importance des investissements statistiques que suppose l'existence de ces panels, il faut recommander l'élaboration d'un programme portant spécifiquement sur cela, intéressant l'ensemble des services statistiques et concernant les données sur les entreprises autant que sur les individus ou les ménages.

Les données sur la population et les conditions de vie ne proviennent évidemment pas toutes des enquêtes auprès des ménages. Les recensements de la population et, plus encore, l'exploitation de données administratives y contribuent évidemment. C'est même de ces sources exhaustives que proviennent presque exclusivement les statistiques régionales et locales dont il sera question dans la quatrième partie de ce chapitre. S'il n'y a pas lieu de s'étendre systématiquement ici sur les autres aspects de l'information ainsi obtenue, c'est qu'ils ne posent pas de problèmes importants. Toutefois, outre certaines remarques présentées dans le chapitre IV, il faut signaler que les statistiques sur les migrations internationales ne donnent pas satisfaction ; elles reposent sur des sources éparpillées, partielles et quelque peu contradictoires. Il convient déjà d'aboutir à des évaluations cohérentes en profitant des apports de ces diverses sources et en mobilisant mieux les données du ministère de l'Intérieur. À terme, dans le cadre de la révision des statistiques de population, l'utilisation de la nouvelle carte individuelle de Sécurité sociale devrait se révéler fructueuse.

Études sociales

Les bases de données sur la population et les conditions de vie ont pour destination première les études sur les thèmes évoqués ci-dessus : études purement descriptives des structures et évolutions observées, études plus approfondies pour l'identification de corrélations révélatrices, recherches des déterminants des phénomènes sociaux. Ces bases de données doivent être disponibles à tous les organismes ou personnes susceptibles d'engager des études et recherches à partir d'elles. C'est de ces bases dont il devra notamment s'agir dans l'investigation proposée au chapitre II, section 1.3.

De fait, il existe des organismes spécialisés depuis longtemps dans l'étude des données en cause, notamment l'Institut national d'études démographiques (INED), le Centre de recherche d'études et de documentation sur la consommation (CREDOC) et le Centre de recherche, d'étude et de documentation sur l'économie de la santé (CREDES). De son côté l'INSEE procède à de nombreux travaux sur le même champ, souvent en collaboration avec des chercheurs extérieurs. Ils existe ainsi tout un ensemble de publications bien implantées dans lequel ces études paraissent. De même existent des supports pour de brefs articles, aisément repris par la presse et permettant une diffusion large des résultats les plus significatifs (Population et société, INSEE-première, Échos de la santé).

Une responsabilité particulière peut revenir à l'INSEE pour apporter sa contribution à des organismes ne disposant pas de moyens propres suffisants pour mener eux-mêmes les études dans le domaine de leur compétence. C'est le cas du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC) dont le rapport annuel approfondi doit être alimenté par de substantielles investigations. Ce sera le cas du futur Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui, bien qu'installé au ministère du Travail et des Affaires sociales, devra recevoir de l'INSEE la plus grande partie des informations dont il aura besoin : statistiques tirées des enquêtes de l'INSEE pour les ménages dont le niveau de revenu est inférieur au seuil de pauvreté, études concernant ces ménages, en particulier la pérennité de leur situation de pauvreté, études sur la caractérisation des sans-abri et de l'exclusion du logement, etc. Dans de tels cas l'INSEE joue le rôle de centre de ressources, qui se révèle ainsi avoir des aspects multiples.

L'Institut procède lui-même à des études très diverses sur les réalités et phénomènes sociaux. Ses publications sont nombreuses dans ce domaine. Sans chercher la précision on peut dire que près de la moitié des études de l'INSEE appartient à la sphère sociale, soit une part plus élevée que celle revenant à la macro-économie, le reste concernant l'économie des entreprises et divers autres thèmes.

Projections démographiques

Au delà de l'information générale sur l'évolution et les problèmes de la société française, de nombreuses études apportent aussi leur contribution à la réflexion prospective et à l'évaluation des politiques. Il s'agit tantôt de projections, tantôt d'estimations d'effets à attendre de, ou à attribuer à, telle ou telle action publique. Le rapport ne s'étendra pas ici sur les contributions à l'évaluation, car elles ne sont pas essentiellement différentes de celles dont il sera question plus loin à propos de l'emploi et des salaires ; les considérations qui seront alors exprimées s'appliquent également aux études d'évaluation relatives à la population et aux conditions de vie.

Dans tous les cas où la prospective dépend surtout d'hypothèses démographiques, il est possible d'établir des projections assez fiables et à assez long terme, grâce à l'inertie des tendances démographiques. Il existe d'ailleurs depuis longtemps une demande pour de telles projections, et l'essentiel de cette demande est satisfait, moyennant des mises à jour périodiques. La demande s'exprime non seulement pour des projections nationales, mais plus encore pour des projections finement localisées, qui sont plus délicates à établir car elles sont sensibles aux hypothèses faites pour les flux migratoires, surtout pour les flux intérieurs entre régions comme entre zones rurales et urbaines. En vue de choisir les bonnes hypothèses il faut disposer d'un suivi régulier des évolutions. Celui-ci résulte des recensements généraux de la population, complétés par l'exploitation de celles des sources administratives qui renseignent précisément sur la localisation du domicile des personnes concernées.

Éducation et formation

Les enquêtes auprès des ménages, surtout l'enquête « formation et qualification professionnelle », fournissent au niveau national des données sur l'éducation et la formation reçues ; les recensements de la population donnent des informations beaucoup plus sommaires au niveau local. Mais cela ne pouvait évidemment pas suffire ; il y avait bien des motifs pour qu'aient été collectées aussi depuis longtemps des données statistiques auprès des établissements d'enseignement ; cette collecte, associée naturellement au pilotage des établissements, a apporté au cours des années récentes un appui de plus en plus étendu à l'administration de l'Éducation nationale.

Ainsi les systèmes d'information construits par les statisticiens se révèlent être aujourd'hui des instruments indispensables pour la mise en œuvre de la politique éducative, notamment pour veiller à la qualité de l'enseignement. La création, au début de 1987, de la direction de l'Évaluation et de la Prospective a d'une part concrétisé et renforcé cette évolution ; elle lui a d'autre part adjoint une mission plus générale d'analyse prospective et d'évaluation des performances du système éducatif. De la sorte la création de la DEP a répondu à la forte demande publique qui se manifestait, en France comme ailleurs, pour une évaluation et une réflexion prospective sur l'éducation.

Statistiques de l'éducation

Les multiples données statistiques diffusées et publiées par la DEP concernent d'un côté les établissements, les personnels enseignants et les coûts de l'éducation, de l'autre les élèves et étudiants. Le système s'est enrichi considérablement au cours des dernières années grâce à la mise en place ou à la modernisation de systèmes informatiques de gestion qui, rendant inutiles de lourdes opérations sur formulaires, fournissent aussi les données statistiques plus rapidement et à moindre coût que par le passé. L'enrichissement concerne autant les caractéristiques des établissements et des personnels que celles des élèves et de leur cursus.

La DEP a une pratique déjà ancienne de la constitution et de l'étude de panels d'élèves sur lesquels les informations données par le système statistique d'ensemble peuvent être approfondies. Ainsi le panel 1989 a été constitué cette année là par sélection d'un échantillon de 27 000 élèves de sixième qui seront suivis jusqu'à la fin de leurs études et de leurs premières années d'insertion professionnelle ⁽¹⁾ ; les chefs d'établissement ont alors fourni des informations détaillées sur la scolarité antérieure des élèves et sur leurs caractéristiques socio-démographiques ; depuis, ils fournissent régulièrement les données sur la scolarité des

(1) Un nouveau panel a été constitué par un échantillon d'élèves entrés en sixième en 1995. La création d'un autre panel est prévue à la rentrée 1997 avec un échantillon d'élèves entrant dans le premier degré en cours préparatoire (CP).

intéressés ; les parents ont fait l'objet d'une enquête postale ; les scores obtenus aux enquêtes nationales d'évaluation ont été notés ; enfin des sous-échantillons de 1 500 à 2 000 élèves ont fait l'objet d'interrogations en face-à-face pour préciser les questions d'emploi du temps, les problèmes des élèves en difficulté, le déroulement réel de la procédure d'orientation en fin de troisième.

La DEP ne réalise pas elle-même la totalité des investigations statistiques concernant l'éducation et la formation. Dans le secondaire par exemple interviennent aussi les ministères de l'Agriculture (enseignement technique agricole), de la Santé (enfants handicapés), de la Défense (écoles militaires). La formation continue est du domaine de la DARES, qui intervient aussi conjointement avec la DEP pour le suivi statistique de l'apprentissage. Enfin, l'INSEE a réalisé en liaison avec l'INED en 1992 une enquête auprès des familles ayant des enfants d'âge scolaire sur les « dépenses d'éducation » ; l'enquête visait à mesurer les efforts financiers des familles, le temps consacré aux travaux scolaires des enfants et l'attention portée au choix des établissements d'enseignement.

Soucieux de rationaliser le plus possible le dispositif d'ensemble, le CNIS vise d'une part à rendre parfaitement claires les responsabilités des uns et des autres, d'autre part à renforcer le rôle de pivot que joue la DEP pour les statistiques de l'éducation en instituant des conventions entre elle et tous les autres intervenants publics.

Aide à la gestion

La mise en place des nouveaux systèmes informatiques de l'éducation nationale, dont il a été question ci-dessus, était principalement destinée à l'activité de gestion des services académiques et des établissements. En vue de permettre une gestion efficace et décentralisée, et de contribuer ainsi à la mise en œuvre de la politique éducative, la DEP a construit, à partir de ces systèmes informatiques, une « base centrale de pilotage » (BCP) conforme aux besoins des non-spécialistes de l'informatique que sont les services de l'administration centrale et les rectorats.

Dans le même esprit a été constituée depuis 1994 une batterie d'indicateurs établie pour chaque établissement du second degré, avec des éléments tels que les taux d'accès et de réussite au baccalauréat ; chaque établissement reçoit les résultats qui le concernent conjointement avec les résultats académiques et nationaux. Une batterie analogue d'indicateurs va être diffusée pour les premiers cycles universitaires.

À destination des enseignants et de leurs établissements a été constituée une banque des exercices ayant servi à l'évaluation des acquis des élèves, avec enregistrement des résultats obtenus à ces exercices (évaluations organisées par la DEP, en liaison avec des enseignants et des inspecteurs, et effectuées en CE2, en sixième, en seconde, cela dans diverses matières). Chaque enseignant dispose de la banque, utilisable en libre-service lors de séquences éducatives. Il peut ainsi chercher à

améliorer ses pratiques pédagogiques, avec une juste conscience de l'hétérogénéité des élèves.

La DEP diffuse ainsi l'expertise qu'elle a acquise dans l'évaluation des acquis des élèves. Depuis la fin des années 1970 l'Observatoire permanent des acquis des élèves s'est engagé dans cette voie pour connaître les niveaux d'acquisition et les comparer à ceux atteints dans le passé ou dans d'autres pays. À cet effet l'Observatoire organise, sur des échantillons (de l'ordre de 4 000 élèves), des exercices à des étapes-clés du cursus scolaire, généralement en fin de cycle. Il participe également à des opérations internationales organisées suivant la même méthode ⁽¹⁾. Au cours des années récentes la DEP a procédé aussi à des évaluations de masse concernant tous les élèves à des étapes de leur scolarité et placées en début d'année scolaire, car permettant alors aux enseignants de repérer les points forts et les points faibles de leurs élèves. De fait, les enseignants apprécient l'aide que leur apportent ces évaluations de masse et la diffusion de leurs résultats.

Études et comptes

Le domaine de l'éducation est évidemment l'objet d'études multiples. La DEP y contribue par des études descriptives très diverses et par des analyses poussées, notamment sur des thèmes particulièrement cruciaux pour les performances du système éducatif (ex : les élèves en difficulté au collège). Certaines de ces études mobilisent l'information venant d'autres sources, par exemple celle fournie par l'enquête emploi de l'INSEE pour apprécier l'insertion des jeunes dans le marché du travail à l'issue de leur formation initiale, ou encore celle fournie par le ministère de la Défense nationale sur le niveau des connaissances des conscrits.

Mention particulière doit être faite du compte de l'éducation établi et publié chaque année. Ce compte satellite de la comptabilité nationale reprend l'ensemble des

flux monétaires concernant l'éducation ; il permet d'étudier la dépense globale d'éducation, ses modes de financement et les coûts des activités éducatives. Il constitue l'un des deux volets à faire intervenir pour évaluer comment évolue l'efficacité du système éducatif ; l'autre volet consiste à analyser le service rendu aux bénéficiaires, élèves et étudiants, ce qui ne peut guère conduire à des mesures monétaires du service mais n'en permet pas moins d'en suivre objectivement l'évolution : flux des diplômés par filières et niveaux, observation des acquis à chaque niveau.

La DEP répond également à la demande par des études prospectives. Ainsi depuis 1992 elle a publié cinq exercices de projection

(1) L'expérience des comparaisons internationales en matière de « littéracie » (capacité à utiliser l'information écrite pour fonctionner dans la société), projet dont la France s'est retirée, témoigne de la difficulté d'une mesure objective de ces capacités et de l'importance des contextes culturels nationaux.

à dix ans du système éducatif : élèves, étudiants, apprentis, besoins en nouveaux enseignants. Désormais les projections comportent les sorties de formation initiale aux différents niveaux, des sorties dont l'évolution était jusqu'alors très mal estimée par l'opinion. Ces projections peuvent à présent être rapprochées d'exercices macro-économiques de prospective d'embauche des jeunes.

Évaluations

Dans ce difficile secteur de l'éducation la DEP a perçu qu'elle avait à relever deux défis quant à sa contribution à l'évaluation des politiques. Le premier défi était posé de l'intérieur du système éducatif : statisticiens et économistes réussiraient-ils à fournir des instruments adéquats aux acteurs du système en vue que ceux-ci réalisent mieux les objectifs assignés à la politique éducative ? On en a déjà parlé.

Le second était posé par les usagers, et les citoyens, ainsi que par tous les livres et rapports écrits sur l'enseignement français depuis vingt ans au moins : que vaut cet enseignement ? Chacun a ses idées à ce sujet, en fonction de son expérience et de ses contacts, beaucoup plus que du poids qu'il attribue respectivement aux trois grandes finalités, d'ailleurs peu contradictoires entre elles : enrichissement culturel de la personnalité, formation à un métier, socialisation du futur adulte et citoyen. La DEP a compris qu'il lui revenait, avant toute autre chose, d'apporter au public les éléments objectifs de réponse à la question. Elle a estimé que, correctement déclinée et analysée, cette réponse suffirait à suggérer les responsabilités des lacunes et des échecs, ainsi que les voies par lesquelles on pourrait espérer y porter remède. Toute la politique d'étude et de publication de la direction est animée par cette conviction, que le rapporteur partage.

Il reste que le champ pour des évaluations est immense. Tant d'évolutions de la population scolaire et universitaire se sont produites, tant de décisions ont été prises pour les filières, les orientations, les programmes, tant de contestation et d'insatisfaction se sont exprimées que l'offre d'évaluation semble encore bien faible. Elle a le mérite d'exister, mais devrait encore beaucoup croître.

Emploi et revenus salariaux

Plusieurs raisons incitent à porter une attention particulière à l'exercice de la fonction « statistique et études économiques » dans le domaine de l'emploi et des salaires : la place du domaine dans les préoccupations ambiantes, la richesse mais aussi la complexité des informations à son sujet, le sentiment qu'une rationalisation des dispositifs

statistiques devrait y être possible, enfin la création récente de la direction de l'Animation de la recherche, des Études et des Statistiques (DARES).

Instituée par un décret du 15 janvier 1993 la DARES s'est immédiatement affirmée comme une pièce essentielle du ministère du Travail et des Affaires sociales. Par son insertion intime dans l'administration du versant Travail de ce ministère, elle constitue un exemple quant aux conditions à réunir pour que la fonction « statistique et études économiques » soit exercée efficacement à l'intérieur de l'État. Il saute aux yeux que son succès tient en particulier à la qualité du personnel qui y a été réuni.

La DARES a adopté une structure originale où ne sont pas distingués deux services chargés respectivement des statistiques et des études économiques, mais où au contraire les deux fonctions se retrouvent dans presque chacun des départements constituant ses deux sous-directions principales (« du marché du travail, des politiques d'emploi et de la formation professionnelle », « du travail, des qualifications, des salaires et des relations professionnelles »). Elle a ainsi fait le pari que l'équilibre serait établi partout en son sein entre les deux fonctions, sans que l'une ne prenne le pas sur l'autre. Elle a pu se le permettre parce qu'elle a le privilège exceptionnel de disposer de nombre de cadres ayant une double compétence et une double vocation, autant ingénieurs de la statistique qu'analystes du travail. Si elle tient son pari à travers les ans, elle tirera parti, sans doute mieux que tout autre service, des synergies entre statistique et études dont on a reconnu l'importance dans la section 1.4 du chapitre II. Mais, même dans ce cas favorable, c'est un pari osé qu'il ne faudrait pas imiter sans y avoir beaucoup réfléchi.

Un dispositif statistique complexe

Depuis plusieurs décennies les statistiques sur l'emploi et les salaires reposent sur trois types de sources : (i) des enquêtes auprès des établissements employeurs, avec surtout l'enquête trimestrielle sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre, dite enquête ACEMO, effectuée par la DARES, (ii) des enquêtes auprès des personnes, avec surtout les recensements de la population et l'enquête annuelle sur l'emploi effectuée par l'INSEE, (iii) l'exploitation de données administratives, surtout les déclarations annuelles de données sociales (DADS) par lesquelles les employeurs font connaître à l'administration des impôts les rémunérations versées à leurs salariés. Au fil des années ces sources se sont enrichies, mais corrélativement compliquées. Des données administratives nouvelles ont vu le jour, telles que les déclarations mensuelles de mouvements de main d'œuvre (DMMO) pour les établissements employant plus de 50 salariés (loi de 1975) ; l'informatisation a permis plus au moins tôt une exploitation statistique satisfaisante de données administratives anciennes (UNEDIC, URSSAF). Des enquêtes nouvelles ont été introduites, surtout auprès des employeurs : diverses enquêtes complémentaires à l'enquête trimestrielle ACEMO, une enquête trimestrielle sur les mouvements de main-d'œuvre (EMMO) auprès des établissements employant 10 salariés et plus, des enquêtes périodiques de

l'INSEE sur le coût de la main d'œuvre et sur la structure des salaires. Enfin l'harmonisation européenne non seulement a introduit dans le passé quelques contraintes dans le dispositif statistique, mais pousse aujourd'hui à créer une base nouvelle de données dans le cadre du projet dit « Indice européen du coût de l'emploi ».

Les divers éléments de ce système complexe ont chacun leur place dans le dispositif et y sont complémentaires quant aux informations rassemblées, bien qu'ils laissent encore subsister des lacunes par rapport à ce qui est parfois souhaité. Néanmoins, on peut avoir l'impression qu'une rénovation de l'ensemble permettrait d'en accroître l'efficacité tout en simplifiant quelque peu les formalités imposées aux entreprises. Effectivement une telle rénovation a été recommandée dans le rapport du CNIS (95). Conscient des nombreux facteurs à faire intervenir et des nombreuses implications qui en résulteraient, le CNIS a demandé que la rénovation s'effectue selon un plan de cinq ans, à déterminer soigneusement par la DARES et l'INSEE. Ce plan devrait être l'occasion d'explicitier et de vérifier la rationalité du dispositif et, si cela apparaissait souhaitable, de réformer certaines opérations, voire de déplacer certaines attributions.

L'opération a déjà été engagée à la suite de décisions prises en février 1996. Elle est organisée autour de projets principaux : mise au point de la nouvelle enquête emploi à réaliser à partir de 1999, refonte de l'enquête trimestrielle ACEMO en vue de lancer la nouvelle enquête au début de 1999, rénovation de l'ensemble DMMO-EMMO, valorisation de l'exploitation des documents administratifs (DADS et URSSAF surtout), réexamen de l'enquête structure des emplois (associée à la réglementation sur l'emploi des handicapés) de façon à l'alléger grâce à une exploitation plus intensive des sources administratives, etc.. Il importe évidemment de conduire cette opération avec soin et selon le calendrier fixé. Le CNIS sera consulté au fur et à mesure de l'avancement des projets et pourra constituer un, voire plusieurs, groupes de travail pour ce suivi.

Études descriptives ou économétriques

Depuis longtemps le service statistique du ministère du Travail a compris qu'il avait pour mission non seulement de fournir des statistiques mais aussi de publier des études descriptives qui informent les partenaires sociaux et l'opinion quant aux structures et évolutions de l'emploi et des salaires. Le service des études et de la statistique, qui s'est fondu dans la DARES en 1993, avait non seulement prêté grande attention à cet aspect de sa mission d'information, mais avait aussi progressivement acquis une compétence en matière d'analyse économique et sociale. Il y était poussé en constatant que la demande s'adressant à lui allait au delà de la pure description ; il devait en particulier s'adapter aux besoins de centres d'études avec lesquels il entretenait des rapports étroits et aux travaux desquels il était souvent sollicité à s'associer : le Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC), le Centre d'études de l'emploi (CEE), le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ).

La création de la DARES a accéléré cette évolution dans le but de mieux répondre aux besoins d'études, d'évaluation et d'analyse du ministère du Travail (ministre, cabinet, directions opérationnelles, établissements publics et services déconcentrés). Elle a signalé que plus généralement des progrès avaient été atteints dans l'expertise économique sur les problèmes du travail, de l'emploi et de la qualification professionnelle. Il était devenu possible de mieux analyser ces problèmes, même d'estimer les effets des politiques de l'emploi. Une demande se manifesta pour de telles analyses et estimations. Il était dès lors opportun que le ministère contribue à la réalisation et à la diffusion d'études, qu'il anime et finance des recherches faites ailleurs dans notre pays, enfin qu'il oriente de telles études et recherches vers l'élaboration des politiques dont il avait la responsabilité.

La DARES a effectivement mobilisé l'expertise économique moderne pour la réalisation de ces objectifs. Par tout un ensemble d'études quantitatives, elle a cherché à traiter ou à faire traiter les questions les plus pertinentes vis-à-vis des évolutions de l'emploi et des salaires. La réponse à la plupart de ces questions implique l'intervention d'un schéma explicatif qu'il faut élucider, modéliser et quantifier. Des techniques économétriques permettent de le faire en conformité avec les règles de l'art.

Certes, les résultats de certains de ces travaux ont pu décevoir, non pas parce qu'ils infirmaient parfois ce qui était préalablement admis, mais plutôt parce qu'ils étaient souvent beaucoup moins précis qu'on les aurait souhaités et qu'ils laissaient ainsi place au doute. En particulier l'estimation des effets des politiques de l'emploi s'est révélée souvent vague. C'est un fait dont il faut d'autant plus être conscient qu'il se retrouve dans beaucoup d'applications de l'économétrie, et cela dans des cas où comme ici il n'y a guère de voie alternative à l'application de l'économétrie.

En effet l'estimation du rôle à attribuer à tel facteur ou à tel autre dans une évolution vécue ne saurait se passer d'une base empirique et d'une méthode rigoureuse pour en dégager les enseignements. Mais les données habituellement à la disposition des économistes résultent non de véritables expériences scientifiques mais de l'observation d'une réalité influencée simultanément par de nombreux facteurs plus ou moins aisés à identifier. Démêler ce qui revient à chacun de ces facteurs peut rarement conduire en pratique à des résultats précis.

La voie alternative qui consiste à effectuer des expériences est parfois appliquée aux États-Unis. Ce sont les « social experiments ». Mais ce qui est possible à petite échelle dans un grand pays, ayant de plus une tradition d'autonomie d'administrations locales aux compétences étendues, s'avérerait difficile en France.

Pour ces raisons les économistes, en particulier ceux travaillant sur les problèmes sociaux, ne doivent pas se contenter d'une étude pour porter un diagnostic sur les déterminants de tel ou tel phénomène. Ils doivent savoir aussi tirer parti de ce qui a été appris ailleurs, voire à une

autre époque, sur le même phénomène. Il leur faut ainsi une bonne culture scientifique dans leur spécialité.

Les résultats de l'expertise économique moderne adroitement mobilisée par les cadres de la DARES ou par des chercheurs travaillant pour eux, sont publiés tantôt à destination des spécialistes, grâce surtout aux documents « Travail et emploi », tantôt à destination du public éclairé dans la série des feuillets « Premières synthèses ». Ces publications font pendant à celles consacrées aux données statistiques proprement dites, notamment avec les feuillets « Premières informations ».

Évaluation des politiques

Plus que tout autre service de l'État spécialisé dans la fonction « statistique et études économiques », la DARES s'est impliquée dans l'évaluation des politiques publiques. Typiques à cet égard sont les dossiers préparés pour la Commission d'évaluation de la loi quinquennale sur l'emploi ainsi que la grosse étude en cours de publication et intitulée « Quarante ans de politique d'emploi ». Pour partie cette forte implication tient au domaine de spécialisation et au moment : les mesures visant à favoriser l'emploi ont été nombreuses et d'inspirations diverses ; on a aujourd'hui assez de recul pour pouvoir étudier, avec objectivité, beaucoup d'entre elles. Quoi qu'il en soit, les travaux d'évaluation effectués ou présentés par la DARES se révèlent particulièrement utiles au ministère du Travail et des Affaires sociales. Ils serviront plus généralement à la perception publique des problèmes qui confrontent la politique de l'emploi et au renforcement de l'efficacité de l'action de l'État dans ce domaine.

Comme le succès est dû en partie aussi à une délimitation judicieuse du rôle d'une direction ayant pour responsabilité centrale les statistiques et études à vocation d'information générale, il convient de bien expliciter ici cette délimitation de façon à préciser et à concrétiser les indications générales déjà présentées dans le chapitre II, section 2.4. Le rapporteur estime en effet que la DARES ne devrait pas trop dévier à l'avenir de la conception qu'elle a eue jusqu'à présent de son rôle. Il estime aussi que l'expérience comporte d'utiles enseignements pour les autres services susceptibles de s'engager dans des travaux d'évaluation, ou de développer leur participation à de tels travaux.

Les textes sur la réforme de l'État associent souvent les trois fonctions stratégie, prospective et évaluation. Le terme évaluation lui-même est susceptible d'être compris dans une acception plus ou moins large, englobant ou non l'aide à l'élaboration ou à la mise en œuvre des politiques. Ces diverses fonctions ne s'exercent bien que dans des contextes adaptés à leur nature et ceux-ci diffèrent d'une fonction à une autre.

Au ministère du Travail comme ailleurs, la fonction stratégie et l'élaboration des politiques relèvent du cabinet du ministre et des directions opérationnelles. Ainsi qu'on l'a vu dans le chapitre II, cela n'exclut pas la participation de statisticiens et d'économistes, qui peuvent même intervenir comme correspondants entre telle direction opérationnelle

où ils travaillent et la DARES, chargée de fournir les données ou études pertinentes pour telle décision stratégique. Il revient par ailleurs au ministre de demander éventuellement à la DARES d'effectuer une étude sur l'impact de telle décision qu'il envisage.

La quasi-totalité des travaux effectués par la DARES et relevant des fonctions stratégie, prospective, évaluation concerne l'évaluation *a posteriori*. Mais ils constituent des éléments d'évaluation plutôt que des évaluations complètes, en ce sens qu'ils ne vont habituellement pas jusqu'à exprimer un jugement synthétique sur le bien-fondé des diverses mesures dont les effets sont étudiés. L'expérience de la DARES fait ainsi bien apparaître l'existence d'une question à validité générale.

Jusqu'où doit aller dans l'évaluation un service ayant pour fonction principale de produire et diffuser des statistiques et des études à vocation d'information générale ? La réponse est assez évidente : il doit aller aussi loin que le permettent sa compétence, notamment sa compétence technique, et la sûreté des conclusions auxquelles ses analyses conduisent. En revanche, il doit s'abstenir d'interpréter le résultat de ses études pour en déduire des diagnostics plus synthétiques, à chaque fois que cela obligerait à dépasser les conclusions objectivement établies. Certes, ce critère n'est pas précis, puisque l'objectivité n'atteint jamais la perfection ; mais il définit la référence pour des choix qui, en pratique, peuvent être délicats.

Études prospectives

La fonction prospective est en pratique peu exposée à cette difficulté, car la distinction est le plus souvent claire entre les projections impliquées par un jeu d'hypothèses sur certaines tendances futures, et le choix de ces hypothèses. En d'autres termes quand elle est appelée à étudier par exemple les tendances futures de l'offre de travail, la DARES n'a pas de peine à expliciter clairement les hypothèses qu'elle retient sur les déterminants des migrations, de l'activité et de la durée du travail. De plus, les projections visent souvent à instruire une réflexion prospective, voire une concertation. Le concept de dossier convient beaucoup mieux à la poursuite de cet objectif qu'aux dernières phases d'un processus décisionnel ou d'une évaluation.

Dans les domaines du travail, de l'emploi et des salaires, les thèmes ne manquent pas pour des études prospectives. Après une période durant laquelle l'accent a été mis prioritairement sur l'évaluation *a posteriori*, il semble souhaitable que les programmes d'études de la DARES et ceux des directions et organismes dans la mouvance du ministère se réorientent en partie vers l'avenir.

Cette recommandation générale peut concerner bien des parties du domaine de compétence du ministère. Cependant le rapporteur n'en évoquera qu'une, qui est même assez particulière. Il existe dans le pays à l'état latent une demande pour une prospective des métiers et des qualifications. Chercher à satisfaire cette demande a été une préoccupation

du Commissariat général du Plan depuis plusieurs années. Les experts sont réticents, conscients de la difficulté de la tâche et des déboires auxquels ont conduit des tentatives antérieures pour satisfaire ce besoin. Mais face à l'importance de la demande et au sens très concret qu'elle revêt pour beaucoup de Français, les services statistiques (surtout DARES et DEP) sont dans l'obligation d'y répondre. Aux États-Unis depuis des années le Bureau of Labor Statistics est passé outre aux réticences et a accepté, au risque de quelques erreurs, de publier régulièrement des projections d'emploi par métier et qualification. Peut-être d'autres formules, moins systématiquement quantitatives, seraient-elles préférables. Qu'elles soient alors définies et appliquées.

Informations régionales et locales

Une demande importante et changeante concerne des statistiques et études infra-nationales. Pour des raisons techniques la demande de statistiques de ce type est plus difficile à satisfaire que celle relative aux données nationales. Les lacunes des statistiques expliquent dès lors que les études régionales et locales soient habituellement plus frustes que les études nationales. Cependant aucune réorganisation du système statistique ne porterait remède à la difficulté. Au contraire, c'est essentiellement d'efforts conçus et orchestrés centralement que l'on peut attendre une amélioration progressive des bases de données localisées. Mais il faut tenir compte aussi de ce que les services régionaux perçoivent souvent plus vite les inflexions de la demande que ne le font leurs homologues nationaux. Le rapporteur a peu à ajouter à ce constat qu'il va brièvement commenter.

Une demande aux formes multiples

Dans son rapport sur la rationalisation du système statistique le CNIS (95) prête grande attention aux statistiques infra-nationales. Il note en effet que les transferts de compétence de l'État vers les collectivités territoriales ont induit un développement des besoins d'information. Ceux-ci s'expriment soit par des demandes directes, plus fréquentes de la part des départements ou des régions que de la part des grandes villes, soit indirectement, par le biais de divers organismes, bureaux d'études ou observatoires (transport, emploi, formation, etc.) qui sollicitent l'appareil statistique public tantôt pour des fournitures de données finement localisées tantôt pour des travaux à réaliser en commun. Ce foisonnement d'initiatives, certes stimulant pour les statisticiens, n'est pas nécessairement cohérent en lui-même, ni toujours conforme aux directives provenant de la politique régionale européenne. Soucieux de rationalité et d'efficacité, le CNIS retient donc comme idée directrice un renforcement de la coopération, d'une part à l'intérieur du système statistique public, d'autre part avec ses principaux partenaires.

Le développement de la politique de la ville a ajouté récemment une dimension nouvelle à ces demandes en insistant sur l'importance de la caractérisation socio-démographique et urbanistique des divers quartiers des villes. Cette demande nouvelle s'est progressivement précisée. Ainsi la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville a créé les contrats de ville avec pour objectif que le traitement des quartiers en difficulté se complète d'une démarche en vue de l'intégration urbaine et sociale de ces quartiers à l'ensemble de la cité. Il a été précisé par circulaire interministérielle de décembre 1993 que ces contrats devaient faire l'objet d'une évaluation. La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, complétée par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, a caractérisé les « zones urbaines sensibles », les « zones de redynamisation urbaine » et les zones franches urbaines », ainsi que les dispositions dérogatoires du droit commun destinées à compenser les handicaps économiques et sociaux de ces zones. Il est évidemment revenu aux statisticiens de fournir les éléments factuels requis pour le choix et la délimitation de ces zones, ainsi que pour l'évaluation des contrats de ville.

Mobilisation des données administratives

Des trois grandes sources d'information statistique la première, le recensement de la population, est apte à fournir en principe des résultats à tout niveau géographique que l'on peut souhaiter, mais sous deux réserves importantes : (i) que ces résultats concernent uniquement des caractères figurant dans les questionnaires du recensement, lesquels sont par nécessité très courts, (ii) que ces résultats respectent les règles du secret statistique, donc ne concernent pas des zones trop petites. Au contraire on ne pourra jamais tirer beaucoup des informations collectées dans les enquêtes nationales par sondage, en raison du faible nombre des personnes touchées par ces enquêtes dans la plupart des aires géographiques considérées ; l'INSEE se met progressivement en mesure de pouvoir publier quelques résultats tirés de ses plus grandes enquêtes, cela pour les plus grandes régions françaises ou pour des regroupements de régions. Des enquêtes par sondage sont évidemment possibles au niveau régional et local ; en pratique cependant leurs coûts sont rédhibitoires sauf pour apporter la réponse à des questions simples. Ainsi c'est surtout grâce à une exploitation plus intensive des sources administratives que l'on pourra obtenir des données locales ou régionales plus riches.

Il y a alors deux façons d'opérer. La première, artisanale, consiste à aller rechercher dans les fichiers administratifs au coup par coup les informations désirées pour telle ou telle aire particulière (fichiers des caisses d'allocations familiales, des inspections académiques ou rectorats, des organismes HLM, des directions régionales de l'équipement, de l'ANPE, etc.). C'est la méthode qui sert pour nombre d'études particulières. C'est aussi celle qui est appliquée pour les « tableaux de

bord » des quelques centaines de quartiers sensibles spécialement concernés par la politique de la ville ⁽¹⁾.

Mais à l'âge de l'informatique il faut aussi pouvoir procéder à des exploitations beaucoup plus industrielles et rapides. C'est pourquoi se mettent en place aujourd'hui dans les administrations des systèmes d'informations géographiques (SIG). Pour que ceux-ci fournissent au mieux les services attendus d'eux, il faut procéder à d'importants investissements préliminaires de deux ordres. D'une part, il faut disposer d'un système de repérage géographique permettant aux producteurs d'informations de localiser leurs données dans des normes communes, et d'un système de découpage de l'espace pouvant servir à des agrégations cohérentes. D'autre part, il faut mettre en place des programmes de production systématique d'informations localisées à partir des grands fichiers administratifs nationaux.

La formation « statistiques régionales et locales » du CNIS et l'INSEE œuvrent pour aboutir sur les deux plans. Ainsi le SEDDL (système d'établissement et de diffusion des données locales) de l'INSEE fournit depuis peu des fonds de cartes numérisés, des logiciels de traitement des informations géographiques et des données locales de référence. De même seront prochainement disponibles pour toute la France des données annuelles localisées sur l'emploi et les salaires, en provenance des déclarations annuelles de données sociales (DADS).

Parmi les autres difficultés à affronter figurent la mise à jour de l'inventaire des services et équipements disponibles aux habitants des 36 000 communes françaises, ainsi que la production d'une bonne base de données sur les comptes des collectivités locales. Celle-ci exige en préalable un examen du partage des tâches entre la direction générale des Collectivités locales, qui rassemble les informations sur les budgets des collectivités ainsi que sur les taux, bases et produits des impôts locaux, la direction de la Comptabilité publique, qui centralise les comptes de gestion des collectivités, et le ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, qui effectue une enquête sur l'investissement en bâtiments et travaux publics des collectivités.

Études

S'agissant d'études descriptives, prospectives ou orientées vers l'évaluation des politiques, les besoins sont nombreux et fort divers, même si on se limite dans ce rapport à ce qui peut être considéré comme relevant de la responsabilité de l'État ⁽²⁾. La production d'études est elle aussi

(1) Voir Délégation interministérielle à la ville et INSEE, *Tableaux de bord socio-démographiques des quartiers-Guide méthodologique*, INSEE Guides N° 4, juillet 1996.

(2) Le rapporteur n'est pas en mesure de porter un diagnostic d'ensemble sur les études économiques effectuées par les services de l'État en vue de la préparation ou de l'évaluation des contrats de plan État-région. Le thème pourrait justifier une investigation particulière.

abondante et diversifiée. Elle est faite pour partie d'études nationales éclairant la dimension spatiale, pour partie d'études régionales, locales ou urbaines.

L'exploitation des recensements suscite toujours des travaux sur les évolutions intercensitaires de l'implantation des populations dans le territoire, tant pour identifier les zones les plus touchées soit par l'afflux d'habitants soit par les départs, que pour dégager des tendances plus transversales : croissance ou diminution de la densité de logements dans le centre des villes, expansion des résidences dans les zones rurales à proximité des agglomérations, caractérisation des zones où le vieillissement de la population est le plus marqué, tendance à l'homogénéisation ou à la diversification sociale dans les voisinages, etc.

Des questions du même type font l'objet de recherches utilisant une diversité de sources statistiques. Par exemple il s'agit de suivre la mobilité géographique de la population active ou les localisations des grandes implantations industrielles. Certaines de ces recherches se sont avérées bien contribuer à la prise de conscience de problèmes et bien préparer aux politiques qui chercheraient à les résoudre. Ainsi une méthodologie pour l'analyse socio-économique des quartiers des villes a été mise au point, anticipant sur la politique de la ville.

Les projections démographiques localisées font l'objet de demandes régulières auprès de l'INSEE et de certains services de ministère. Afin de satisfaire ces demandes une mobilisation plus intensive d'un ensemble important de données d'origine administrative finement localisables (taxe d'habitation, abonnés électriques, allocations familiales, statistiques scolaires, fichier électoral...) a été menée avec succès pour améliorer substantiellement les estimations localisées de population entre deux recensements. De même, une nouvelle mission sur les « estimations localisées d'emploi » a pour objectif de mobiliser et de confronter les diverses sources statistiques sur l'emploi au niveau local.

Les études régionales, locales ou urbaines peuvent émaner d'organismes divers, voire de chercheurs individuels. Les échelons régionaux de divers services de l'État y contribuent. Les directions régionales de l'INSEE ont même à cet égard la responsabilité d'identifier les thèmes qui apparaissent les plus importants dans leur ressort pour des études socio-économiques. Faut-il chercher à coordonner cette activité d'étude ? La question peut être posée, sans doute d'ailleurs mieux dans chaque région qu'au niveau national, où elle n'aurait sans doute que des réponses trop mal informées pour être partout adaptées. De toute façon il ne faut pas perdre de vue ce qui a été dit dans le chapitre II, section 1.6 : s'agissant d'études à vocation d'information générale, coordination n'est pas le meilleur terme ; il faut plutôt penser à une animation, une sensibilisation, une concertation et une critique mutuelle.

Une attention particulière doit être portée au programme des études et recherches prospectives financées et animées par la DATAR. Celui-ci vise à susciter des investigations sur des thèmes pertinents pour l'aménagement du territoire. Il implique plusieurs centaines de chercheurs,

dont beaucoup universitaires et un bon nombre étrangers. Il privilégie le travail en réseau, éventuellement pour des réponses à court terme, mais surtout pour la caractérisation des tendances longues et pour une prospective à une vingtaine d'années. Il veille à la publication et à une diffusion large des résultats de ces études.

La DATAR est consciente de trois difficultés rencontrées par la conception et l'exécution de ce programme : les limites imposées par les sources de l'information élémentaire, le risque que les études aient un caractère uniquement académique et servent dès lors trop peu les finalités opérationnelles de l'État, et, s'agissant des travaux prospectifs, le risque de privilégier trop des scénarios offrant des images de l'avenir sans que l'analyse des conditions de réalisation de ces scénarios aient été poussée assez loin pour qu'ils soient aussi convaincants et utiles qu'il le faudrait.

Œuvrer contre ces difficultés fondamentales doit être donné comme objectif à tous ceux qui contribuent à l'exercice de la fonction « statistique et études économiques », pas seulement dans ce domaine, bien sûr. Il resterait à voir comment, malgré ces difficultés, les études peuvent servir à une politique d'aménagement du territoire.

Environnement

En France comme ailleurs, le souci de l'environnement s'amplifie et s'affermir. Il y a vingt ans les statisticiens et certains économistes français avaient bien perçu l'importance que ce souci allait prendre. Mais ils n'ont pas réussi à se faire assez entendre et à faire assez école. Aujourd'hui, venant de l'Europe du Nord, un mouvement puissant pour une meilleure prise en compte de l'environnement peut faire état de grands progrès dans certains pays et gagne rapidement en influence dans les instances internationales, où la France est en position de faiblesse au niveau technique.

Statistiques et études économiques sur l'environnement progressent trop lentement chez nous. Accélérer l'évolution est une priorité. Pour y réussir il n'est guère besoin de réforme structurelle. Il faut surtout savoir consacrer à ce domaine des moyens financiers suffisants, d'ailleurs faibles par rapport aux enjeux. Il faut aussi trouver les moyens humains pour donner une large base, scientifique et technique, à l'économie de l'environnement dans notre pays.

L'IFEN

Il est inutile de revenir ici sur la prescience qui avait conduit autrefois quelques économistes français à s'intéresser à l'environnement et les statisticiens français à investir dans les problèmes méthodologiques et organisationnels posés par le suivi de l'état de l'environnement et par

l'établissement de comptes de l'environnement. Il suffit sans doute de remonter sept ans en arrière au moment où le Conseil des Communautés européennes institua l'Agence européenne pour l'environnement et le réseau européen d'information et d'observation de l'environnement. Cela conduisit à créer, par le décret du 18 novembre 1991, l'Institut français de l'environnement (IFEN), avec la mission d'élaborer et de diffuser la documentation et l'information à caractère scientifique et technique dans les divers domaines concernant l'environnement. En fait la mission fut interprétée comme portant d'abord sur l'information statistique.

De façon originale par rapport à ce qui prévaut partout ailleurs dans le système statistique public français, l'IFEN a le statut d'établissement public national de l'État à caractère administratif, la tutelle étant exercée par le ministère de l'Environnement. Le choix de ce statut a résulté de deux considérations. D'une part l'établissement devait être en relation étroite avec tous les services collectant des informations utiles aux questions environnementales. Or ces services relèvent de divers ministères (ceux ayant compétence sur l'agriculture, l'industrie, l'équipement, les transports, les collectivités locales,...) et d'organismes spécialisés dans des domaines précis (Agence de l'eau, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Muséum national d'histoire naturelle,...). D'autre part et en raison même de sa situation au centre d'un réseau interministériel, l'établissement devait être bien adapté pour réunir les ressources financières et humaines apportées par les administrations et organismes représentés à son conseil d'administration et intéressés au développement d'une fonction transversale de statistique et études.

La mission de l'IFEN était aussi d'impulser les travaux faits ailleurs. Car, dans la plupart des ministères concernés, la place de l'information environnementale était le plus souvent marginale, laissant des lacunes importantes dans le dispositif statistique sur des thèmes majeurs comme la connaissance des pollutions diffuses d'origine agricole, l'impact des politiques de transport, la connaissance des flux de production et de traitement des déchets des entreprises. Même les systèmes d'information des organismes spécialisés étaient conçus pour leurs finalités propres de gestion ou de recherche, sans grande considération des objectifs de connaissance et d'évaluation.

Après cinq ans l'IFEN n'a pas encore atteint le seuil de ressources minimales pour exercer ses missions de base. Alors qu'il dispose de 25 postes budgétaires, de 6 mises à disposition, de 8 contrats emploi-solidarité et d'un budget de 32 millions de francs, l'Institut devrait obtenir au minimum 23 agents de plus et donner des postes stables au personnel ayant aujourd'hui un statut précaire. On ne peut manquer de penser, compte tenu des intentions proclamées, que la situation actuelle traduit un dysfonctionnement des processus décisionnels de l'État ; on peut se demander si les avantages attribués au statut d'établissement public quant au rassemblement de moyens n'ont pas été un leurre.

Au sein du ministère de l'Environnement la tutelle sur l'IFEN est assurée par la direction générale de l'Administration et du Développement, où le bureau des affaires économiques et des sciences humaines

anime aussi des recherches portant principalement sur les aspects globaux des relations de l'économie et de la société avec l'environnement ; le Bureau dispose pour cela de quelques économistes et de crédits d'étude. De plus une cellule de prospective et de stratégie, placée auprès du ministre, réunit quatre cadres. Les moyens sont donc faibles aussi au ministère, ce qui est d'ailleurs cohérent avec l'option prise en 1991 par le décret créant l'IFEN.

Développement des statistiques

Les données relatives à l'environnement et collectées par le système statistique public sont diverses, mais encore à la fois sous-exploitées et, dans plusieurs domaines, très insuffisantes quant à leur couverture, leur rigueur conceptuelle, leur précision ou leur cohérence. L'IFEN doit certes soutenir ou réaliser des opérations statistiques nouvelles en vue de combler les lacunes. Mais il doit surtout intervenir systématiquement pour améliorer et valoriser les dispositifs existants. C'est pourquoi il participe au pilotage et à la mise en œuvre du schéma directeur des systèmes d'information gérés par les divers intervenants du champ de l'environnement. Il s'attache alors à élever la qualité statistique des données et des traitements effectués dans chaque domaine, à renforcer la cohérence inter-domaines des concepts, nomenclatures et normes adoptés, à éliminer les redondances et alléger la charge statistique des producteurs de données, enfin à faciliter la circulation des données à des fins statistiques selon des cadres conventionnels précis.

Parmi les objectifs prioritaires de développement et de rationalisation du système figurent surtout (i) l'extension du système de collecte et d'exploitation des données sur les émissions et les déchets en provenance des entreprises et des collectivités locales, (ii) la mise en place d'un ensemble de statistiques régionales et locales, (iii) la constitution et mise à disposition de bases de données de référence multisources, destinées à la localisation des problèmes et à des comparaisons inter-régionales ou internationales.

En tant que point focal en France de l'Agence européenne de l'environnement, l'IFEN sera impliqué de façon croissante dans les multiples relations avec l'Agence (animation du réseau des partenaires français des différents programmes thématiques, appui aux représentants français auprès de l'Agence, administration des flux de données dans les deux sens). Il importe en effet de renforcer notre représentation dans le programme européen de normalisation de l'information, de promouvoir l'expertise française dans les domaines-clés et de rediffuser vers les acteurs français concernés les acquis de nos partenaires.

En collaboration avec le Bureau des affaires économiques et des sciences humaines du ministère, l'IFEN prépare un ensemble d'indicateurs de synthèse sur l'état de l'environnement, ainsi que des comptes satellites, appelés à être présentés annuellement à une Commission nationale de l'économie de l'environnement.

Économie de l'environnement

Si l'économie de l'environnement s'est constituée en discipline au cours des trente dernières années ce fut surtout pour répondre aux questions posées par la mise au point des politiques de l'environnement. Alors que les préoccupations du Club de Rome avaient d'abord orienté l'attention vers la mesure des coûts de la croissance (prélèvements sur les ressources naturelles non renouvelables, détérioration de l'environnement), les besoins de ceux chargés de concevoir les réformes législatives et les politiques réglementaires prirent vite *a priori* dans les recherches : comment appliquer le principe pollueur-payeur ? Quand fallait-il taxer les activités polluantes plutôt que réglementer le niveau des émissions ? Sous quelles conditions pouvait-il être opportun de permettre les ventes et achats de droits d'émission entre agents privés ? Comment prendre en compte les effets sur l'environnement dans le choix des investissements publics ? etc.

L'économie de l'environnement n'a pas en France autant retenu l'attention qu'en Amérique et Europe du Nord. Nous avons trop rarement cherché à résoudre les problèmes complexes qui confrontent en réalité les politiques environnementales, avec dans chaque cas des traits spécifiques. Ce ne fut sans doute pas seulement en raison d'une moindre sensibilité de l'opinion publique. Ce ne fut pas par manque de compétence quant aux fondements sur lesquels la discipline se constituait (théories des effets externes et de la gestion publique en information incomplète, par exemple). Ce fut sans doute aussi en raison de la réticence à placer la réflexion dans le contexte des phénomènes de marché, la même réticence qui nous a handicapés dans d'autres domaines, ainsi qu'on l'a vu ici dans le chapitre IV.

Au cours des dernières années on a constaté un essor des travaux sur l'économie de l'environnement dans les centres de recherche académiques. Ce fut dû notamment aux financements offerts tant par le ministère de l'Environnement que par l'Union européenne. On doit s'en féliciter. Cependant un examen superficiel de l'ensemble des recherches en cours laisse le rapporteur insatisfait. Le risque existe, encore aujourd'hui, que chez nous la partie centrale et opérationnelle de l'économie de l'environnement soit moins active que des parties périphériques telles que l'analyse des sensibilités vis-à-vis des problèmes d'environnement, les contributions à la théorie du développement durable, ou l'étude des effets globaux des politiques environnementales sur la croissance et l'emploi.

Ce risque est sérieux pour l'objectif de rationalisation de la gestion publique, auquel cette mission doit contribuer. En traiter relève autant de la politique de recherche que du programme des études à mener au ministère de l'Environnement et à l'IFEN, ainsi que des recrutements à effectuer dans ces administrations. C'est par ailleurs en pleine conscience de ce risque que devrait être conçu le programme d'évaluation des politiques publiques que le ministère envisage de concevoir et de mettre en œuvre, en liaison avec le Commissariat général du Plan.

Chapitre VII

Information macro-économique

Très naturellement des questions sont souvent posées sur la fiabilité des indicateurs statistiques globaux, de l'image qu'ils donnent de l'évolution macro-économique et des diagnostics formulés à partir de là sur les effets probables des politiques budgétaires et monétaires. Tout est-il bien fait pour assurer au mieux cette fiabilité ?

L'examen de la question oriente à nouveau l'attention vers l'INSEE qui, non seulement anime et coordonne l'ensemble du système statistique français, a la charge directe de diverses opérations statistiques (collecte des données sur les commerces et services, recensements et enquêtes auprès des ménages, observation des prix, exploitations de bases de données administratives, etc.), mais aussi établit les indices synthétiques et la comptabilité nationale, enfin consacre une partie de ses études à la macro-économie. L'attention va aussi se porter sur la direction de la Prévision, qui contribue de façon cruciale à l'information macro-économique prospective, et plus généralement sur les services du ministère de l'Économie et les Finances ⁽¹⁾.

Le chapitre commencera par ce qui pourrait concerner les comparaisons internationales, auxquelles l'opinion porte un intérêt croissant mais qui implique aussi la fiabilité des statistiques et études étrangères. Après avoir étudié dans la seconde partie le cœur de l'information macro-économique française, il conviendra de s'interroger sur les données et études relatives aux finances publiques. Enfin il faudra faire le point sur l'aide qu'apportent nos économistes à l'élaboration des politiques macro-économiques.

Place de l'Europe, place de la France

Face à une demande de plus en plus pressante pour des données permettant des comparaisons internationales et pour des études

(1) Pas plus que des statistiques sur les institutions financières, ce rapport ne traite des études conduites à la Banque de France, à la direction du Trésor et à la direction de la Prévision sur ces institutions. Mais il concerne évidemment les études macro-économiques de la Banque de France.

comparatives, une offre s'est manifestée. Mais sa qualité statistique a souvent laissé à désirer, ce qui a motivé, et motivera encore longtemps, des efforts d'amélioration. Simultanément la mise au point d'un système statistique européen doit accompagner l'unification, ce qui impose une vision claire des relations entre système national et système européen. Statisticiens et économistes français doivent maîtriser ces évolutions.

Une offre de données internationales

Même dans un pays aussi conscient de son identité que le nôtre, l'opinion publique connaît de mieux en mieux l'étranger et demande de plus en plus à être informé à son sujet. Il en est de même de l'opinion publique des pays voisins ou lointains. Plus encore que les autres agents, les gouvernants veulent comparer les performances nationales aux performances étrangères et tirer les leçons des politiques adoptées ailleurs. Les organismes internationaux, qui ont reçu entre autres missions celle d'informer sur ces performances comparées, sont demandeurs auprès des pays de données harmonisées conformément à des normes internationales et ont aussi à tenir compte des constats effectués pour orienter leurs interventions. Analystes et chercheurs, conscients de ces préoccupations et souhaitant les satisfaire par des études et recherches explicatives, formulent des demandes plus précises et plus complexes pour un matériau empirique de bonne qualité, se présentant sous une forme aisément exploitable. L'essor de la demande ainsi constituée avait été déjà bien perçu dans le rapport de MM. Lenoir et Prot, publié en 1979 et évoqué ici dans le chapitre IV.

Le rapport en question visait surtout à susciter le développement d'une offre nationale de données et d'études macro-économiques sur notre pays et les autres. Il y réussit, ainsi qu'on le sait. En particulier, l'un des trois instituts créés à la suite des recommandations du rapport souhaite dès le début mettre l'accent sur l'étude de l'étranger, au point de l'évoquer dans son nom : Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE). Créé un peu antérieurement dans la mouvance du Commissariat général du Plan, le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) a même pour unique fonction l'étude de l'économie mondiale et des économies étrangères. La dimension internationale est de plus en plus présente dans les programmes de nombreux organismes et chercheurs, comme dans les publications.

Dès leur origine les organismes internationaux ont eu le souci de publier des statistiques dans leur domaine de compétence. S'agissant de données macro-économiques, l'OECE, devenu ultérieurement OCDE, joua dès les années 1950 un rôle important dans la mise au point de la méthodologie des comptes nationaux et dans la diffusion de leurs résultats pour les pays occidentaux développés. Des données synthétiques pour un ensemble plus vaste de pays furent présentées, d'une manière de plus en plus systématique, par les agences de l'ONU, l'OIT et le FMI. Enfin la Banque mondiale prit la hardiesse de publier des tableaux très étendus de résultats et d'estimations macro-économiques.

Il y eut même une offre privée de données, en provenance notamment du projet LINK animé par le Professeur Lawrence Klein de l'Université de Pennsylvanie. Cette offre privée tend aujourd'hui à s'étendre aux données micro-économiques utilisées par les chercheurs pour dégager des constats comparatifs globaux sur des dimensions telles que les inégalités de revenus ; par exemple le « Luxembourg Income Study » (LIS) regroupe et met à disposition dans ce but des bases de données individuelles anonymisées pour nombre de pays.

Bien entendu et grâce à cela, l'offre d'études sur les mêmes domaines s'est développée simultanément, permettant de comparer comportements et performances.

Une comparabilité perfectible

Si en quantité l'offre de données a bien répondu à la demande, la qualité laisse souvent à désirer. Il faut en tenir compte et rechercher les voies d'une amélioration. (Évaluer l'offre nationale, étrangère et internationale d'études serait une autre question, puisqu'il faudrait notamment juger de sa pertinence dans des contextes extrêmement divers. Le rapporteur ne s'engagera pas dans une telle évaluation).

Les tableaux bien édités que l'on trouve dans des publications ou des bases de données inspirent le plus souvent confiance. Mais s'agissant de grandeurs macro-économiques évaluées pour divers pays, cette confiance peut être mal placée ⁽¹⁾. On évoquera dans la partie suivante certaines difficultés conceptuelles affectant la définition des indices et des comptes nationaux ; on n'insistera pas alors sur l'évidente importance de la précision des statistiques détaillées sous-jacentes. À peu de choses près, ce qui peut être dit de la France, et le diagnostic au total favorable qui en résulte, s'appliqueraient aux autres pays statistiquement développés. La situation est moins satisfaisante ailleurs, cela à un degré qui varie beaucoup, jusqu'à des pays pour lesquels certains statisticiens scrupuleux ne voudraient donner quasiment aucun chiffre.

Bien entendu, l'époque actuelle peut être considérée comme un moment intermédiaire au cours de la lente constitution de systèmes statistiques à travers le monde. Nous sommes, de fait, beaucoup mieux informés que nous l'étions il y a vingt ans. Mais ceux qui étudient soit l'économie mondiale, soit les économies étrangères, doivent chercher à acquérir un sens de la précision des diverses données disponibles, de façon à bien percevoir quelles comparaisons chiffrées peuvent révéler des différences réelles, et parmi ces comparaisons lesquelles peuvent donner des ordres de grandeur fiables de l'importance des différences en cause.

Les statisticiens travaillent depuis longtemps à l'amélioration de la comparabilité internationale des données. Avant le milieu de ce siècle

(1) Des réserves de même nature peuvent être exprimées à propos de certaines bases de données micro-économiques internationales, pourtant utiles et utilisées, par exemple celles fournies par le LIS.

les progrès portaient à peu près uniquement sur l'harmonisation internationale des concepts par consensus entre les statisticiens des divers pays. Depuis lors le champ de l'harmonisation s'est étendu et son autorité s'est renforcée, parallèlement à l'intensification des collaborations politiques et administratives entre les pays et à l'accroissement du rôle joué par les organisations internationales gouvernementales. Aujourd'hui, les cadres de la comptabilité nationale et des nomenclatures statistiques tendent à être partout proches de, sinon identiques à, ceux recommandés par la Commission de statistique des nations unies.

La qualité des statistiques nationales s'élève dans beaucoup de pays, grâce d'abord aux fonctionnaires qui en ont la charge, mais aussi à la coopération offerte par des pays plus statistiquement avancés et à la pression exercée par la Banque mondiale, le FMI et d'autres organisations internationales.

Au-delà de l'ensemble de ces efforts impulsés essentiellement par les organismes internationaux et liés aux programmes de coopération, la bonne qualité du réseau des statisticiens nationaux des pays développés est aussi un élément essentiel. Les convergences entre méthodologies nationales doivent beaucoup aux contacts bi ou tri latéraux mis en place sur des opérations ponctuelles (comparaison d'indices de prix, de coûts salariaux, de systèmes de protections sociales...), aux politiques d'échanges entre statisticiens nationaux (France-Canada) et aux groupes informels qui se sont créés par exemple, sur les services (Groupe de Voorburg), sur les statistiques sociales (Groupe de Sienne) ou sur les statistiques de l'emploi.

Enfin le programme de comparaison des pouvoirs d'achat des monnaies donne aujourd'hui l'exemple d'une opération statistique internationale complète. Il s'agit d'abord d'établir, par relevé direct des prix dans chaque pays, les valeurs de paniers-échantillons communs de biens et services en monnaies nationales. Connaissant par exemple la valeur de tel panier en marks en Allemagne et en francs en France, on en déduit la parité réelle mark-franc vis-à-vis de ce panier. Il reste à combiner au mieux les résultats obtenus pour tous les paniers retenus et tous les couples de pays, cela afin d'obtenir des parités réelles appropriées à tous les grands agrégats (produit intérieur brut, consommation des ménages, etc.). Il est inutile d'insister sur le fait qu'une telle opération pose de nombreux problèmes conceptuels et pratiques, le plus sérieux consistant à garantir la parfaite identité, ou plus exactement la parfaite équivalence, des objets observés dans les différents pays pour un même bien ou service. Mais il est inutile d'insister aussi sur l'intérêt des résultats obtenus qui, conjointement avec les comptes nationaux, permettent la comparaison internationale des productivités et des niveaux de vie réels.

Le système statistique européen

Dès aujourd'hui, et de plus en plus dans l'avenir, une demande d'information existe, et existera, pour l'Union européenne prise comme un tout. Il s'agit souvent de comparer tel pays européen avec l'Union, considérée comme offrant la référence la plus pertinente en matière

économique ou sociale. Il s'agit souvent aussi de comparer l'Union avec le reste du monde ou les grands pays non européens quant à leurs performances économiques ou leurs structures sociales.

L'Union européenne a donc besoin d'un système statistique particulièrement cohérent, et cela avait été bien compris dès l'institution du Marché commun. Trois principes ont été reconnus comme devant présider à l'organisation du système : (i) harmonisation des concepts et des méthodes statistiques, permettant de garantir la comparabilité des résultats, (ii) subsidiarité en matière de collecte, (iii) fonctionnement en réseau d'EUROSTAT, service statistique de l'Union, et des instituts nationaux.

Ces principes ne suffisent pas à définir le pilotage de la constitution du système statistique européen, ni l'équilibre à établir entre l'information sur l'ensemble de l'Union et l'information nationale. Ainsi, l'apparition d'initiatives statistiques européennes risque de conduire à des redondances avec les dispositifs nationaux, même dans des cas où en France l'initiative peut actuellement revenir aux régions. Ou bien, EUROSTAT peut mal apprécier la charge que certains de ses règlements entraîneraient pour les entreprises interrogées. Ou encore, les règles du secret statistique, appliquées au niveau communautaire et national sans concertation, peuvent conduire à une information pauvre sur les produits et les entreprises dans les secteurs où, dans un pays, seuls deux producteurs opèrent. Il existe donc tout un ensemble de questions à considérer, sans exclure que dans certains cas priorité puisse être donnée à l'information agrégée au niveau de l'Union (cas des secteurs dominés par quelques multinationales européennes).

Rôle international des statisticiens français

Les développements dont il vient d'être question intéressent ceux qui en France ont pour fonction de procéder à des études économiques dont l'horizon n'est pas restreint à notre pays. Ils sont en effet utilisateurs de données étrangères dont ils doivent apprécier la nature et la valeur. Les mêmes développements intéressent aussi ceux qui ont une fonction statistique, car ils peuvent contribuer aux progrès de l'information internationale ; ils peuvent y contribuer notamment en faisant valoir les points de vue français ; ils doivent enfin savoir s'adapter aux contraintes imposées par l'harmonisation internationale.

À cet égard le bilan de l'action de nos statisticiens depuis cinquante ans est positif. Il suffirait pour en convaincre de faire l'histoire de notre coopération statistique avec les pays en développement, de notre rôle dans l'évolution du système des Nations Unies pour les comptes nationaux et plus généralement pour la normalisation statistique, de notre participation au programme de comparaison des pouvoirs d'achat des monnaies, de notre influence à EUROSTAT, des adaptations de notre système aux exigences de l'harmonisation internationale, etc. Il faut évidemment maintenir ce rôle et ses multiples formes.

On insistera ici surtout sur l'importance et l'organisation des participations françaises à l'élaboration du système statistique européen. L'importance sera encore plus évidente si, conformément au souhait exprimé par le CNIS, des dispositions concernant le statut de la statistique d'intérêt général sont introduites lors de la future révision du traité de l'Union. Quant aux participations françaises elles doivent mettre l'accent sur une harmonisation claire et précoce des systèmes nationaux, notamment dans le domaine des statistiques structurelles et conjoncturelles d'entreprise, après l'adoption des règlements relatifs aux comptes nationaux et aux indices de prix à la consommation. Elles doivent aussi veiller à ce qu'aucune redondance ne s'introduise entre les demandes d'EUROSTAT et les collectes nationales de données. Les participations françaises aux divers comités et groupes de travail européens sont évidemment assurées en conformité avec la décentralisation de notre système. Mais il revient à l'INSEE de les coordonner, de présenter dans les instances européennes la synthèse des positions françaises et de contribuer au renforcement de la coordination entre ces instances.

Croissance et fluctuations

L'observation et l'analyse macro-économique se sont constituées pendant les décennies passées grâce au recours systématique à certains indicateurs bien définis et articulés entre eux, surtout dans le cadre de la comptabilité nationale. Cet ensemble d'indicateurs n'a jamais donné, et ne donnera jamais, pleine satisfaction ; il a nécessairement un aspect un peu conventionnel et doit être complété, pour certains objectifs, par la prise en compte d'autres informations. L'analyse macro-économique souffre par ailleurs de ce que les phénomènes liant les indicateurs sont assez imparfaitement connus et souvent perturbés.

C'est à la lumière de ces quelques vérités qu'il faut s'interroger sur l'exercice de la fonction « statistique et études économiques » dans le domaine macro-économique. Cette partie n'abordera pas encore les études prospectives et l'évaluation des politiques macro-économiques, puisque la quatrième partie leur sera réservée.

Mesure des indices et agrégats

Depuis plus de deux décennies les données macro-économiques françaises supportent bien, tant par leur diversité que par leur qualité, la comparaison avec celles qui existent et s'enrichissent progressivement dans les autres pays. Indices de prix et de production, comptes nationaux, annuels et trimestriels, en valeur et en volume, sont régulièrement établis et publiés par l'INSEE. Ils servent couramment à de multiples utilisateurs, par exemple à ceux qui, dans les instances internationales, connaissent aussi les données

établies dans les autres pays. En publiant annuellement depuis 1995 des comptes de patrimoine, la France a même pris une certaine avance.

Il n'apparaît donc pas nécessaire de s'attarder ici sur des faiblesses qui paraîtraient particulières à notre pays et exigeraient qu'il y soit porté remède. Il existe certes de telles faiblesses, mais chacune à une portée assez étroite pour que son examen et sa correction ne relèvent pas de la présente mission. Seule mérite mention la difficulté qu'a eu l'INSEE à fournir des séries macro-économiques remontant loin dans le passé, jusqu'à une quarantaine d'années éventuellement. De telles séries sont très demandées par les chercheurs qui ont montré à l'occasion leur insatisfaction, surtout peu après les changements de base des comptes nationaux. La situation est aujourd'hui plus satisfaisante ; il faut veiller à la maintenir lors du prochain changement de base.

Il faut rappeler surtout que chaque indicateur a une définition précise, qui en limite quelque peu le champ, et que les transformations des techniques productives et des habitudes de consommation affectent la signification de certaines comparaisons intertemporelles. Ainsi, beaucoup de commentateurs ont regretté que le Produit intérieur brut (PIB) néglige la production domestique. D'autres ont fait valoir que le calcul du même PIB ne faisait pas intervenir, en déduction, les prélèvements sur les réserves de ressources naturelles épuisables ou les détériorations de l'environnement.

Si les statisticiens ne prennent pas en compte de tels éléments, c'est d'abord parce qu'ils manquent tantôt d'observations régulières à leur sujet tantôt surtout de repères sûrs d'évaluation (comment évaluer les dommages à l'environnement ?). C'est aussi parce que leur prise en compte importe peu pour les utilisations habituelles de l'indicateur en cause : les statisticiens estiment que modifier définitions et calculs ne changerait en rien, sauf rares exceptions, les comportements des agents privés ou publics informés de ces changements. Des calculs sur des concepts révisés tenant compte des éléments en cause ont été d'ailleurs faits par divers chercheurs, mais sans que cela retienne beaucoup l'attention ni du public éclairé ni des experts. En somme, les conventions qui limitent le champ pour lequel chacun des concepts statistiques est défini sont considérées comme constituant des compromis acceptables.

Là où les conventions sont inévitables il importe de bien les expliciter, afin qu'elles restent le plus possible constantes dans le temps et qu'elles soient le plus possible les mêmes d'un pays à l'autre, qu'elles fassent en quelque sorte partie d'un langage universel et stable, celui des statistiques macro-économiques, langage stable mais non immuable évidemment. Il convient aussi de veiller à ce que des compléments d'information existent pour les utilisateurs peu satisfaits de certaines des conventions. Ces compléments sont nécessairement moins agrégés, et souvent moins fréquemment suivis, que les indicateurs macro-économiques coutumiers ; ils doivent être spécifiques aux divers aspects qui peuvent faire problème : production domestique, état de l'environnement, données détaillées sur les biens et services offerts, etc.

En somme, il faut que producteurs et utilisateurs des statistiques soient conscients de ce que la simplicité des synthèses apportées par l'approche macro-économique ne saurait tout à fait masquer la complexité des opérations s'effectuant dans une économie réelle et la complexité des évolutions dont elle est le siège.

Cet avertissement concerne en particulier les effets de l'apparition de biens ou services nouveaux sur les comparaisons intertemporelles. Face au problème, les statisticiens chargés d'établir les indices de l'évolution globale des productions ou des prix se rattachent au principe consistant à trouver dans chaque cas un bien ancien rendant des services équivalents à ceux offerts par le bien nouveau. Les implications de ce principe sont simples quand les deux biens, le nouveau et l'ancien, sont produits et vendus simultanément pendant un certain temps. Mais il n'en est pas toujours ainsi.

Depuis plus de vingt ans on a compris qu'il était nécessaire d'introduire des conventions explicites pour définir la mesure à donner de l'évolution du prix des biens d'équipement, les plus sujets aux progrès techniques. Deux principes simples sont concevables pour la définition de ces conventions, avec la possibilité d'utiliser, en le précisant, l'un pour certains équipements, l'autre pour d'autres. Ces principes consistent à répondre à respectivement l'une ou l'autre des deux questions suivantes : combien cet équipement aurait-il coûté à produire en 1990 (année de référence retenue ici pour l'argument) s'il avait alors existé, tout le reste du système des prix de l'époque étant inchangé ? À quel prix cet équipement aurait-il pu être vendu, compte tenu de ses performances par rapport aux équipements produits alors ? Du fait du progrès technique la seconde question conduit à retenir un prix systématiquement plus élevé en 1990 que celui répondant à la première, donc une augmentation du prix plus faible depuis lors. Les conventions retenues par les statisticiens se rattachant le plus souvent au coût de production, c'est-à-dire à la première question. Certains économistes, pensant à la seconde question, ont prétendu que ces conventions avaient pour effet d'exagérer la hausse des prix et de sous-estimer l'augmentation du volume de la production.

Le problème s'est aggravé depuis vingt ans du fait de l'introduction massive d'une informatique de plus en plus performante dans les entreprises et les ménages, ainsi que de la transformation progressive qui conduit vers une « économie de services », où les prestations se diversifient et se personnalisent de plus en plus. Malgré les efforts faits actuellement par les statisticiens pour établir des indices réguliers et précis des prix pour les équipements informatiques et pour de nouvelles catégories de services, l'influence des conventions s'accroît, ce qui doit être su. Il ne faut toutefois pas délirer et avancer des estimations exagérées et journalistiques de cette influence.

Si ce rapport a insisté sur le problème c'est afin qu'il soit bien compris, non parce qu'il devrait polariser l'attention. *La priorité* reste aujourd'hui comme hier d'avoir des statistiques aussi détaillées, complètes et précises que possible. Producteurs d'indices, comptables nationaux et macro-économistes sauront alors comment se comporter.

Leurs demandes aux statisticiens sont en effet que ceux-ci maintiennent la qualité de leurs données, par exemple sur le commerce entre pays de l'Union européenne, et développent leurs investigations pour compléter les données dans certains domaines : sur les services bien sûr, mais aussi sur les anticipations des agents, sur les carnets de commande, sur les prix des actifs financiers,...

Diversité des études

Pas plus que pour la production des données macro-économiques il n'apparaît opportun d'envisager de réformes intéressant l'ensemble des participants aux études macro-économiques. Cet ensemble déborde largement les administrations d'État et il est fort diversifié. Bien que le spectre des questions à étudier soit très vaste, une certaine duplication existe pour la réponse aux questions les plus souvent posées ; mais cela n'a qu'un coût faible et présente bien des avantages, compte tenu des enjeux (contrôle de la similitude ou non des réponses, concurrence entre les organismes). À l'intérieur des administrations d'État l'INSEE et la direction de la Prévision prennent en charge les études techniquement les plus avancées, l'Institut pour l'information publique, la direction surtout pour l'information du ministre de l'Économie et des Finances et pour celle des grandes directions du ministère.

Ces études couvrent un large spectre, quant à leur prétention. Les unes cherchent surtout à bien décrire l'évolution macro-économique, celle de la France dans les notes de conjoncture de l'INSEE, celle des grandes économies étrangères dans certaines notes de la direction de la Prévision (publiées à l'INSEE sous le titre « Note de conjoncture internationale »). Déjà à ce stade la technique intervient, par exemple pour l'élimination des effets saisonniers et plus généralement d'effets perturbateurs connus. D'autres études cherchent à identifier, et éventuellement à expliquer, les phénomènes macro-économiques qui se manifestent de façon récurrente. Il peut s'agir de faire apparaître des « faits stylisés » relatifs aux variations simultanées de diverses grandeurs au cours des fluctuations conjoncturelles : variabilités comparées, grandeurs se révélant donner des indices précurseurs, etc. Il peut s'agir aussi de véritables investigations économétriques sur des effets tels que ceux induits par les variations des taux d'intérêt sur les comportements des entreprises et des ménages, ou par les variations du chômage sur l'évolution des salaires et des prix.

À propos de ces dernières investigations il faut répéter ce qui a déjà été dit dans la section 3.2 du chapitre précédent : les résultats ne sont habituellement pas aussi précis qu'on les souhaiterait. Mais d'une part ils contribuent à l'avancée progressive des connaissances ; d'autre part le travail familiarise les chargés d'études avec les particularités de l'approche économétrique dans les cas considérés ; le travail les incite à bien assimiler ce qui a été fait par d'autres sur le même sujet ; ainsi ces chargés d'étude acquièrent une compétence dont ils font profiter ceux qui ont à tenir compte des phénomènes en cause dans d'autres analyses.

La compétence ainsi acquise par les équipes d'analystes doit leur permettre de mieux maîtriser et de mieux transmettre la compréhension des phénomènes sous-jacents aux évolutions constatées : dépression ou essor de la consommation, de l'investissement, de la profitabilité et des exportations au cours du cycle conjoncturel ; substitution du capital au travail, variations de la compétitivité et des parts de marché dans une perspective à plus long terme, etc.

Finances publiques

Si les finances publiques intéressent l'exercice de la fonction statistique c'est essentiellement par leur suivi dans la comptabilité nationale. Les études économiques à leur sujet ont un champ plus vaste, car elles devraient poursuivre trois finalités qu'il faut bien distinguer : tracer la prospective des finances de l'État, offrir une contre-expertise de certains dossiers présentés par les services dépensiers, procéder à l'analyse des réformes de la fiscalité et de la parafiscalité.

Comptes nationaux des administrations publiques

Les moyens affectés à l'élaboration des comptes nationaux des administrations publiques sont relativement restreints. Or, l'enjeu peut être à l'occasion considérable et cette élaboration présente de sérieuses difficultés. Il s'agit en effet d'agréger les comptes d'organismes multiples et divers, dont les comptabilités sont hétérogènes : l'État, des établissements publics, des associations comme l'UNEDIC, de simples fonds, des sociétés locales d'économie mixte, etc. Il y a peu d'espoir de voir ces comptabilités harmonisées d'ici longtemps, étant donnée la diversité des fonctions des organismes en cause. Qui plus est, les comptabilités sont fréquemment affectées par des opérations exceptionnelles, qui touchent plus particulièrement les comptes de l'État et des caisses de sécurité sociale.

La responsabilité d'élaboration des comptes est répartie, selon une organisation complexe qu'il est inutile de décrire, entre la direction de la Prévision, la direction de la Comptabilité publique, le SESI pour la sécurité sociale et les hôpitaux, la Banque de France et l'INSEE. Pour le « compte provisoire », c'est-à-dire la première version des comptes nationaux (publiée au printemps qui suit l'année considérée), la direction de la Prévision joue le rôle central. Elle est bien placée pour cela, car elle est amenée, par ses autres missions, à suivre et évaluer les mesures législatives et réglementaires avant même leur application, et à rester en contact quotidien avec les directions du Budget et du Trésor. Cette position institutionnelle est un atout majeur pour réaliser une synthèse à court terme des comptes publics, dans les délais impartis par le calendrier des comptes nationaux.

Les difficultés dans l'établissement de ces comptes sont nombreuses. Les cadres affectés à la tâche ont l'espoir d'améliorer progressivement les comptes en identifiant soigneusement les erreurs passées, en renforçant la coordination entre eux, en se rapprochant des services financiers des principaux autres organismes d'administration centrale que ceux entrant dans la comptabilité de l'État. Le missionnaire estime en particulier qu'une expertise approfondie devrait porter sur l'élaboration du tableau des opérations financières du compte provisoire, en raison tant des possibles faiblesses techniques des évaluations que des implications vis-à-vis de la construction européenne, en particulier par l'intermédiaire du calcul de la dette publique.

Prospective des finances publiques

Il n'y a pas lieu d'insister sur l'importance d'une vision prospective des finances publiques, vision qui tienne compte notamment des engagements pris par l'État pour l'avenir. Une telle vision à plusieurs années permet d'apprécier les marges de manœuvre de la puissance publique, de cadrer les projets de réforme et d'analyser l'évolution de l'impact macro-économique des activités publiques sur le reste de l'économie.

Bien entendu, toute projection des comptes publics suppose sinon la projection simultanée des comptes nationaux ou moins celle des plus grands agrégats. Elle est donc sensible aux difficultés dont il sera question dans la partie suivante de ce chapitre.

Les budgets économiques présentés par la direction de la Prévision pour l'année courante et l'année suivante tirent parti de la connaissance intime que la direction du Budget, la direction générale des Impôts et la direction de la Sécurité sociale ont des opérations probables dans leurs ressorts respectifs. Elles intègrent aussi l'information provenant des budgets votés par les collectivités locales.

Plus intéressantes à titre prospectif, les projections des finances publiques à trois ou cinq ans sont aussi plus hasardeuses, à la fois parce que les projections macro-économiques correspondantes le sont et parce que les hypothèses conventionnelles sur des postes importants des dépenses et des recettes publiques doivent être posées. Ce sont néanmoins des exercices fort instructifs, devenus d'ailleurs obligatoires là où, comme en France, la législation impose maintenant la présentation d'une perspective pluriannuelle. La portée de telles projections sera d'autant plus grande que d'une part leur publication sera mieux accompagnée de l'exposé et de la justification des hypothèses retenues, que d'autre part l'information prospective sur le détail des budgets publics sera de meilleure qualité.

Or, pour le propos ici considéré, la plupart de ces budgets ont l'inconvénient de concerner une comptabilité de caisse, adaptée au contrôle pointilleux de l'utilisation des fonds mais non à la détection des engagements pris pour l'avenir, des risques potentiels de dépenses supplémentaires ou des économies latentes. Conscients de ces défauts et

soucieux d'améliorer la gestion de leur secteur public, divers États de l'OCDE ont adopté ou sont en train d'adopter une approche fondée sur la comptabilité patrimoniale, laquelle sert déjà depuis longtemps de référence pour l'établissement des comptes des entreprises.

L'introduction en France d'une comptabilité patrimoniale de l'État est actuellement étudiée. L'expérience de l'étranger montre qu'elle n'aurait de sens qu'à l'intérieur d'une réforme d'ensemble dépassant le cadre comptable et destinée à responsabiliser davantage les gestionnaires, donc à modifier durablement les comportements et les instruments de contrôle. Se prononcer sur une telle réforme dépasserait évidemment les termes de la présente mission. On peut cependant dire que, si la réforme était menée à son terme, l'information budgétaire s'en trouverait nettement améliorée pour les études économiques.

Quoi qu'il en soit, des études prospectives sur les dépenses publiques continueront à être conduites au ministère de l'Économie et des Finances, la plupart grâce à une intime collaboration entre la direction du Budget et la direction de la Prévision.

Justification des dépenses publiques

On sait que certaines décisions ont des implications importantes sur les dépenses des administrations publiques. Elles se prêtent toutes en principe à une comparaison explicite entre les avantages attendus de la décision et son coût. Dans de nombreux cas la comparaison peut prendre la forme d'un calcul économique, dont l'adéquation peut être assurée par une bonne familiarité avec la théorie économique moderne. Il revient alors au ministère de l'Économie et des Finances de se préoccuper qu'un tel calcul ait été fait et examiné avant que la décision soit définitivement prise.

Mais il ne serait pas sain que seul ce ministère s'en soucie, concentrant en son sein la compétence requise, donc aussi sans doute l'influence décisionnelle. C'est tout autant la responsabilité des « ministères dépensiers », car la rationalité des décisions publiques et l'efficacité de la gestion publique sont en cause. Dans les instances de l'État les avocats d'une décision peuvent avoir été trop sensibles à une présentation adroite des avantages attribués à la décision, parfois par des groupes de pression. Il revient aux économistes de se préoccuper de rationalité et d'efficacité, donc du bien-fondé de la décision ; les économistes travaillant dans le secteur concerné devraient être mieux placés que tous autres pour le faire. C'est particulièrement vrai pour les investissements publics dont l'évaluation suppose une instruction technique et dont la réalisation sera plus ou moins décentralisée. Pour toute décision de ce type le dossier présenté par le ministère compétent doit contenir un calcul économique précis et convaincant. Le ministère de l'Économie et des Finances n'a alors qu'à procéder à une contre-expertise du dossier, par la direction du Budget ou, dans certains cas complexes, par les économistes de la direction du Trésor ou de la direction de la Prévision.

Or l'affaiblissement de l'expertise économique, qui a été analysé ici dans les chapitres IV et V, a pour conséquence que, dans nombre de cas, le ministère dépensier n'a pas présenté un dossier techniquement probant. La contre-expertise doit suppléer aux carences du dossier. Si elle conclut à l'encontre de la proposition présentée, ou bien une décision apparemment irrationnelle est prise en faveur de la proposition et cela crée un nouveau mauvais précédent, ou bien le ministère de l'Économie et des Finances est écouté et peut alors être perçu comme imposant un choix technocratique ; une telle perception déconsidère les efforts de rationalisation et peut aller jusqu'à renforcer l'audience publique des groupes de pression favorables à la décision rejetée.

En d'autres termes, pour que les études économiques contribuent mieux aujourd'hui à la rationalisation des choix publics dans un contexte de restriction des dépenses, il convient de renforcer l'encadrement des ministères dépensiers en économistes de haut niveau, capables de conduire des calculs économiques avec précision et, s'il le faut, avec la sophistication que l'analyse économique moderne permet.

Réformes fiscales

Les règles et les modalités de notre fiscalité, de notre parafiscalité et de nos transferts aux personnes ou aux entreprises sont souvent mises en cause. Or il n'est plus évident aujourd'hui qu'elles découlent d'un ensemble cohérent de principes délibérément retenus. Le missionnaire serait bien embarrassé actuellement si on lui demandait de faire un cours sur ce que sont ces principes. Il a le sentiment que son incertitude, probablement partagée, rend difficile le diagnostic sur l'opportunité de chaque changement nouveau qui est envisagé dans telle ou telle de ces règles ou modalités. Cela n'interdit pas les investigations auxquelles se livre la direction de la Prévision ou le Service de la législation fiscale pour évaluer l'incidence budgétaire du changement et quelques autres effets sur le reste de l'économie ; mais fournir aux décideurs une évaluation plus approfondie serait souvent utile.

Or un chapitre important de la discipline économique porte d'une part sur le choix des objectifs, d'autre part sur l'aptitude des divers régimes de fiscalité et de transferts à répondre aux objectifs retenus. Ainsi les qualités des principes inspirant ces régimes peuvent être appréciées. Les objectifs étudiés concernent l'efficacité du système économique, l'« équité horizontale » du système de redistribution (ceux qui sont identiques à tous égards pertinents doivent être traités identiquement), son équité verticale vis-à-vis de personnes inégalement favorisées par la nature ou le sort, la stabilisation des fluctuations conjoncturelles de l'activité. Pour assurer au mieux par exemple l'objectif d'efficacité d'une économie de marché, fiscalité et transferts devraient être le plus possible neutres vis-à-vis des décisions privées, sauf quand ils visent à corriger des « déficiences du marché » (effets externes ou autres).

La référence à ces principes généraux mis en avant par la science économique est bien présente dans des études fiscales menées à

la direction de la Prévision, notamment à la demande du Conseil des impôts. Aussi bien les rapports publics du Conseil que les études de la direction prêtent grande attention aux liens entre les principes ci-dessus évoqués et les modalités ou particularités de la fiscalité française. Le missionnaire a cependant le sentiment que, pour donner leur plein sens à ces travaux, manque un arrière-plan qui rationaliserait le système actuel ainsi que la direction dans laquelle on entend le faire évoluer.

Aide à la politique macro-économique

Toute réflexion sur l'évaluation des politiques macro-économiques doit se situer aujourd'hui par rapport à la méthodologie qui avait été adoptée, à l'étranger et en France, durant les années 1960 et qui s'est révélée moins performante qu'on l'avait pensé alors. De fait, savoir comment réformer la méthodologie en cause est la seule question qui importe vraiment dans notre pays, où le dispositif institutionnel existant est adéquat pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation rétrospective de la politique macro-économique.

Le seul petit problème que pose ce dispositif est dû à la conjonction de deux données inévitables : l'existence occasionnelle de révisions importantes de la prévision macro-économique, le temps requis pour la préparation et la discussion de la loi de finances. Le budget économique annexé au projet de budget de l'État est présenté en octobre à la Commission des comptes et budgets économiques de la nation, peu après son dépôt au Parlement. Mais il repose sur des projections macro-économiques effectuées en juillet sur la base des informations disponibles alors. Entre juillet et décembre, moment où la loi est votée, bien des informations sont publiées. Il arrive, et il arrivera toujours certaines années, que ces informations nouvelles ne cadrent pas avec ce qui avait été prévu en juillet. Les instituts indépendants n'ont aucune difficulté à le noter et à annoncer que la prévision du budget économique semble erronée, donc aussi la prévision de certaines des recettes et dépenses de l'État. La situation est donc inconfortable pour le Gouvernement et pour les services du ministère de l'Économie et des Finances. Mais qu'y faire ?

La méthodologie en question

Il y a vingt-cinq ou trente ans l'attention se concentrait sur les politiques keynésiennes de stabilisation qu'États et banques centrales étaient censées appliquer au mieux. Pour déterminer les actions budgétaires et monétaires, il fallait adopter une vision globale de la conjoncture économique, ce que la comptabilité nationale permettait ; il fallait prévoir comment la conjoncture allait évoluer spontanément ; à partir de là il fallait étudier les effets de diverses variantes de politique économique afin de

choisir entre elles ; le résultat était présenté dans un budget économique. Peu à peu, on fut convaincu en France comme ailleurs que l'instrument pour la prévision et l'étude des variantes devait être un modèle macroéconométrique, dont il est inutile de rappeler ici le traitement technique.

Les divers modèles en service partageaient des caractéristiques communes, notamment d'être organisés autour de l'analyse de la demande globale de biens et services, une analyse considérée comme donnant la clef de la prévision macro-économique à l'horizon d'un ou deux ans. De fait, les modèles paraissaient assez bien conçus et assez fiables pour être applicables aussi à moyen terme et pour fournir par exemple les projections à cinq ans utilisées lors de la préparation des plans.

Chacun sait que l'engouement pour cette méthodologie fut excessif. Les déceptions vinrent successivement. Les praticiens constatèrent d'abord que les prévisions établies à partir des modèles manquaient de précision et que les politiques se révélaient longues à élaborer, à appliquer et à produire leurs effets. Puis beaucoup parmi les économistes étudiant l'évolution courante conclurent que les politiques keynésiennes avaient eu une part de responsabilité dans l'accélération de l'inflation des années 1970, donc dans la stagflation et la montée du chômage qui suivirent. Des théoriciens firent valoir que le jeu des variantes déduites habituellement d'un modèle macro-économétrique ne tenait pas compte de ce que les choix budgétaires et monétaires pouvaient réagir sur les anticipations des agents privés ; si tel était le cas le jeu de variantes renseignait mal sur les avantages comparés des diverses politiques. Enfin on constata que, contrairement aux attentes, les politiques énergiques de réduction des déficits publics adoptées dans certains pays n'avaient pas été accompagnées de dépressions de l'activité, les cas du Danemark de 1983 à 1986 et de l'Irlande de 1986 à 1989 étant les plus frappants ⁽¹⁾.

Toutes les conclusions de ces déboires par rapport aux convictions d'autrefois ne sont pas encore tirées dans la science économique, surtout en raison des difficultés d'interprétation de l'histoire vécue, avec toutes les influences qui ont pu l'affecter : les exemples du Danemark et de l'Irlande ne proviennent pas d'expérimentations. Néanmoins il paraît bien établi que la macro-économie ne peut plus se satisfaire du keynésianisme primaire qui inspire encore aujourd'hui dans notre pays beaucoup de déclarations publiques.

Le bon usage des modèles

Face à cette situation le missionnaire croît devoir faire trois recommandations : maintenir et chercher à améliorer l'instrument ; ne pas l'utiliser hors de propos ; reconnaître l'importance du diagnostic préalable.

(1) Pour une présentation simple des discussions auxquelles cette constatation donna lieu, voir E. Dubois, « Effets macro-économiques des ajustements budgétaires », *La lettre du D3E*, Département des études économiques d'ensemble, INSEE, n° 2, novembre 1996.

Si on y réfléchit bien, il n'y a pas, pour les services chargés d'analyser la conjoncture macro-économique, de méthodologie alternative que l'on puisse accepter et qui soit fondamentalement différente de celle mise au point il y a trente ans. De nos jours les services chargés de cette fonction doivent bien encore adopter une vision globale, diagnostiquer ce que sont les tendances spontanées, apprécier rigoureusement l'équilibrage des composantes de la régulation conjoncturelle, étudier des variantes de politique budgétaire ou monétaire. Pour être utile et convaincant, ce travail doit d'abord être transparent : on s'est assez plaint du manque de transparence des projections macro-économiques présentées vers 1970 par la direction de la Prévision et l'INSEE pour ne pas le retener. Le travail doit aussi incorporer tout ce que les économistes de France et d'ailleurs apprennent peu à peu sur les comportements et les phénomènes. Le travail doit enfin être rigoureux. Qu'un modèle explicite serve à ce travail offre le moyen, quasiment la garantie, que ces trois conditions soient remplies. Il est donc essentiel qu'au moins les services de la Banque de France, de la direction de la Prévision et de l'INSEE continuent à avoir dans leurs seins des experts compétents pour le traitement des modèles macro-économétriques. D'ailleurs à l'étranger et dans les institutions économiques et financières internationales cette compétence est maintenue.

Les modèles et l'usage qui en est fait doivent être progressivement améliorés. Pour cela il faut d'abord bien connaître l'instrument dans son état actuel. Fort opportunément les spécialistes de la Banque de France, de la direction de la Prévision, de l'INSEE, de l'OFCE et du Laboratoire de l'École centrale de Paris se sont rapprochés récemment pour procéder à un examen conjoint de leurs modèles et des propriétés comparées de ces modèles pour des variantes de type courant ⁽¹⁾. Aujourd'hui l'amélioration n'est pas à rechercher systématiquement, comme on le croyait il y a vingt ans, dans la construction de modèles plus détaillés, donc mieux adaptés à la prise en compte de multiples informations ou actions auxquelles on peut penser ; car la lourdeur des modèles devient vite un handicap coûteux. La voie consiste plutôt à rechercher de meilleures représentations des comportements et phénomènes principaux.

On s'y est déjà engagé depuis des années, en étudiant de plus près les facteurs macro-économiques de l'offre et les ajustements des prix ou des salaires. Les modèles sont ainsi devenus plus sophistiqués que leur origine keynésienne l'impliquait, sans toutefois abandonner l'analyse, toujours cruciale, de la demande globale. La multiplicité des modèles et la conscience de leurs limites a d'ailleurs conduit à confronter leurs résultats, notamment dans le groupe technique de la Commission des comptes et budgets économiques de la nation ? De la sorte on atteint une meilleure perception de la fiabilité des prévisions portant respectivement sur diverses grandeurs.

Ce qui manque aujourd'hui sans doute le plus aux modèles pour l'examen des politiques budgétaires et monétaires réside dans la prise

(1) « Structures et propriétés de cinq modèles macro-économiques français », à paraître dans *Économie et Prévision*, 1997.

en compte des facteurs affectant les anticipations et la confiance des agents privés, donc en particulier la crédibilité des politiques publiques. Avant la prise en compte de ces facteurs doit évidemment venir leur observation et leur analyse.

Les modèles macro-économétriques ont été conçus, et doivent continuer à l'être, pour la prévision des tendances conjoncturelles et des effets des politiques budgétaires et monétaires à une, deux ou quelques années au plus. Il ne faut pas prétendre leur demander plus. En particulier, ils ne sont pas adaptés à l'étude de la plupart des politiques structurelles qui concernent l'efficacité micro-économique. Une fois que l'instrument existe, il peut être tentant de s'en servir pour annoncer les effets, par exemple sur la croissance et l'emploi, de tout espèce de changement anticipé. Mais le modèle est-il adapté à cela ? La question devrait être examinée de près dans chaque cas. Si une réponse affirmative nette ne peut pas lui être donnée, la déontologie d'objectivité des experts et le respect qu'ils doivent avoir pour le public non initié devraient leur interdire l'annonce envisagée.

Le diagnostic macro-économique

Une confiance exagérée dans les modèles en a conduit beaucoup dans le passé à sous-estimer l'importance qu'avait, dans chaque occasion, le bon diagnostic sur les problèmes du moment. Puisqu'aucun modèle ne peut prétendre représenter parfaitement les phénomènes, on doit se demander sous quelles conditions le modèle disponible représente approximativement les comportements et réactions qui importent. Si toutes ces conditions ne sont pas remplies, on doit corriger au mieux soit le modèle soit ses résultats ; on doit évidemment alors faire connaître les corrections effectuées.

Ainsi notre histoire récente donne deux exemples d'erreurs dommageables de diagnostic. Les années 1970 marquaient la fin d'une période exceptionnelle qui avait habitué le pays à compter sur une croissance rapide ; faute d'admettre tôt la décélération de la croissance, donc celle de l'élévation des niveaux de vie réels, le pays n'a pas su éviter l'inflation et ce qui allait suivre (détérioration de la profitabilité, hausse des taux d'intérêt réels, etc.). À la fin des années 1980 et au début des années 1990 le diagnostic prédominant a sous-estimé les forces dépressives qui allaient cumuler leurs effets quand s'arrêteraient la phase d'endettement permise par la déréglementation financière et la phase d'appréciation rapide du prix des actifs.

Ces exemples montrent que l'expertise en matière de politique macro-économique exige un certain recul par rapport aux instruments techniques d'analyse. Le diagnostic importe pour formuler les questions principales auxquelles l'analyse doit tenter de répondre. La liste de ces questions ne peut pas être fixée à l'avance au moment de la construction d'un modèle.

En somme il convient d'affermir à nouveau la méthodologie à appliquer à l'étude des politiques macro-économiques. Cela importe d'ailleurs pour l'ardeur des cadres qui, affectés à cette fonction, ne pouvaient pas rester insensibles aux critiques diverses adressées à leur métier. Cela peut se faire dans les trois directions qui viennent d'être indiquées : valoriser le diagnostic, maintenir des modèles, améliorer les analyses grâce au progrès de la théorie et aux enseignements de l'expérience.

Conclusion et principales propositions

La fonction « statistique et études économiques » a, dans les services de l'État, une double finalité : offrir un service public d'information, contribuer à l'efficacité de l'État et de son administration. En vue d'améliorer l'exercice de la fonction, ce rapport a examiné les principes de son organisation, les objectifs à lui assigner au stade actuel et sa marche dans les principaux secteurs d'action de l'État. Il n'avait pas à proposer un programme complet pour les prochaines années et n'aurait d'ailleurs pas pu bien le faire s'il l'avait tenté. Il aboutit à des constats et à des propositions qui en découlent. Réduit à sa plus simple expression, le constat central consiste à dire que les problèmes concernent les études économiques plus que la statistique.

Les principes d'organisation du système statistique français sont rationnels et satisfaisants. Des progrès restent à accomplir pour mieux appliquer ces principes et mieux atteindre les buts assignés aux statistiques. Ces progrès, souvent déjà engagés, concernent certains champs de connaissance, parmi lesquels : (i) la santé et la protection sociale, où il faut surtout tirer parti des collectes de données mises en place pour la gestion des activités concernées, (ii) l'environnement, où il faut donner au nouvel Institut français de l'environnement les moyens de tenir le rôle qui lui a été attribué, (iii) l'immigration, pour laquelle il faut, au moins à terme, aboutir à des évaluations plus cohérentes et plus précises que celles ayant cours aujourd'hui ; cela doit pouvoir se réaliser en faisant intervenir à bon escient les apports respectifs de toutes les sources d'information utiles.

Les progrès à réaliser concernent aussi la rationalisation des systèmes d'enquêtes statistiques. Il faut savoir adapter ces systèmes en fonction des changements des besoins en informations et de l'accessibilité de nouvelles données administratives. Il faut aussi faire évoluer les modalités des enquêtes auprès des entreprises et des ménages en profitant des développements techniques, notamment dans la saisie et la transmission des données. Modifiés et complétés de la sorte, les systèmes d'enquête devraient atteindre leurs objectifs mieux encore qu'aujourd'hui, tout en exigeant une moindre charge de réponse de la part des entreprises.

Les progrès à concrétiser concernent encore la diffusion d'informations plus fines sur des thèmes préoccupants, tels que la pauvreté et l'exclusion, ainsi qu'une meilleure mise à disposition de bases de données pour les chercheurs et chargés d'études extérieurs à l'administration. Les progrès doivent enfin porter sur la constitution du système statistique de l'Union européenne, en cohérence avec l'évolution du système français.

La fonction « études économiques » dans les services de l'État a pour objectifs d'une part de contribuer au service public de l'information économique, d'autre part de faciliter la rationalisation des interventions publiques et les performances économiques et sociales françaises. Elle revêt une importance cruciale à cette époque de notre histoire où le pays est confronté aux changements résultant de la « troisième révolution industrielle », à la généralisation de l'économie de marché et à la nécessaire réforme de l'État-providence. Or l'état de la culture économique dans le peuple français, dans ses élites intellectuelles et politiques, enfin dans l'administration constitue un handicap pour que notre pays relève les défis particuliers à notre époque. Les services d'étude économique ont la redoutable tâche de proposer, chacun dans son domaine de compétence, les actions publiques propres à aider le pays à réussir.

Le diagnostic principal est malheureusement que ces services sont souvent faibles, même à plusieurs endroits plus faibles qu'ils l'étaient il y a trente ans. Ils sont faibles notamment aux Affaires sociales, à l'Industrie, à l'Équipement et aux Transports, au ministère chargé des PME.

Pour établir, renforcer ou revigorer les services économiques les charges budgétaires seraient minimales. Le problème réside dans la disponibilité d'une ressource humaine de qualité, formée de façon adéquate, et prête à servir dans la fonction en cause. La qualité existe évidemment dans le pays. Bien que la formation qui conviendrait pleinement aujourd'hui soit encore trop peu répandue, elle se développe grâce surtout à quelques économistes universitaires ou pseudo-universitaires de réputation mondiale. Reste à attirer au service de l'État cette ressource humaine. Pour que cela se fasse il faut surtout que les intéressés perçoivent leur utilité dans les fonctions qui leur seront attribuées ; pour rester en poste ils devront juger cette utilité suffisante, ce qu'ils mesureront à l'audience qu'ils trouveront tant auprès de leurs supérieurs que dans les délibérations et concertations au cours desquelles les décisions seront préparées ; ils le mesureront enfin à la trace laissée par leurs avis dans les décisions prises. En d'autres termes, pour s'attacher durablement les services des économistes de haut niveau dont on a besoin, il faut réussir à leur faire voir que la réforme de l'État signifie non seulement un renforcement de ses capacités dans leur spécialité, mais aussi un bon usage des capacités en cause.

Les principes sont beaucoup moins aisés à énoncer pour l'insertion de la fonction « études économiques » dans les services de l'État que pour celle de la fonction statistique. Les conditions de cette insertion sont très diverses, car (i) la fonction vise à servir plusieurs finalités assez distinctes (information générale du public, prospective,

élaboration des décisions, mise en œuvre des politiques, évaluation), finalités à attribuer dans certains cas à des unités séparées, (ii) le contexte administratif varie, (iii) les différents champs de connaissance n'appellent pas le même type d'étude et relèvent de différentes parties de la science économique, des parties plus ou moins techniques et plus ou moins sûres. À cela s'ajoute le fait que les services de l'État n'ont pas le monopole des études et que, là où des instituts académiques ou privés font déjà un bon travail, l'État peut en profiter. On est dès lors amené à adopter une attitude pragmatique pour décider comment placer les services d'étude économique dans un ministère et comment définir ou faire évoluer leurs missions et leurs moyens.

S'agissant de la finalité d'information générale du public, et même dans bien des cas de la finalité prospective, la fonction s'est progressivement implantée au cours des décennies passées, souvent à proximité de la fonction statistique. Compétences et publications se développent de telle façon qu'aucune inflexion d'ensemble n'est ici recommandée.

La réforme de l'État met l'accent sur le renforcement des capacités d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques. C'est en effet à ce propos que les services apparaissent faibles dans divers ministères. Même là où les capacités en cause progressent, il ne faut pas entretenir des espoirs excessifs sur l'apport des services d'étude économique à l'efficacité de l'action publique.

Point n'est besoin d'étude économique là où un peu de bon sens et de recul par rapport au fonctionnement des services et aux intérêts locaux suffit à convaincre que l'argent public est indûment dépensé. Là où le diagnostic est plus délicat, l'analyse s'impose évidemment ; elle requiert le plus souvent une étude objective du passé et du présent dans le domaine en question. Mais les conclusions de l'étude peuvent rester vagues du fait qu'il est difficile d'identifier séparément les effets des diverses causes qui ont déterminé la réalité observée. Certes, au cours du dernier demi-siècle, la discipline économique a gagné en efficacité quant à la méthode de cette identification ; cela permet de réduire la difficulté, non de l'éliminer. À quoi il faut ajouter que l'opportunité de beaucoup de décisions se juge en fonction des prévisions et que, en matière économique et sociale notamment, les prévisions sont sujettes à erreur.

L'apport des économistes sera surtout valable s'il intervient à côté d'autres dans un travail interministériel, voire dans une large concertation, où tous les points de vue seront confrontés, où les divers aspects des problèmes seront étudiés et où les décisions seront soigneusement mûries.

En somme pour renforcer utilement les capacités d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques, il faut considérer les services d'étude économique (i) comme parties du dispositif décisionnel de l'État, (ii) dans leur contextes divers, (iii) avec réalisme. Le rapport a cherché à le faire, en particulier pour les ministères du Travail et des Affaires sociales, de l'Agriculture, de l'Industrie, de l'Équipement et des transports, de l'Éducation nationale, de l'Économie et des Finances.

ANNEXES

Comment alléger la « charge statistique » des entreprises ?

Le coût pour les entreprises (non agricoles) des réponses aux questionnaires statistiques obligatoires des administrations n'est pas négligeable, bien qu'assez peu important au regard du coût global des formalités administratives, comme l'ont montré deux études effectuées en 1981 et 1987 (la demande d'information adressé au secteur productif non agricole – BIPE 1981 ; Échanges d'informations Entreprises-Administrations et utilisation des techniques de l'information – CESIA 1987).

Il croit naturellement avec la taille de l'entreprise, mais il pèse relativement plus sur les entreprises moyennes que sur les grandes, les petites entreprises étant peu sollicitées.

Sans remettre en cause l'information économique souhaitée par les divers acteurs sociaux, il convient donc de le réduire autant que faire se peut et tout particulièrement pour les PME.

Trois voies d'approches sont possibles :

- Remplacer davantage qu'actuellement les enquêtes par des sources administratives mobilisées à des fins statistiques ;
- Au-delà de ce que permet cette substitution, procéder à des allègements des enquêtes existantes par suppression complète, suppression de certaines questions, espacement des périodicités ou diminution de la taille des échantillons ;
- « Dématérialiser » la collecte statistique.

Ces différentes pistes seront passées en revue ; des propositions seront ensuite faites pour évaluer en permanence la « charge » statistique des entreprises et organiser la concertation sur la surveillance de son évolution.

1 – Mobiliser davantage les sources administratives à des fins statistiques

a) Le système statistique public français utilise déjà largement l'information d'origine administrative. L'INSEE le fait, et les services statistiques des ministères le font de plus en plus, car ils sont bien placés pour accéder aux données qui y sont produites.

Néanmoins, les modalités d'application des règles relatives à la confidentialité (loi de 1978 dans le cas des entreprises individuelles), aux diverses catégories de secret professionnel et au secret statistique (loi de 1951 relative à la statistique) entravent parfois la libre circulation des données individuelles entre ministères et quelquefois entre directions d'un même ministère. À cela s'ajoute une culture quelquefois excessivement tournée vers le secret dans certaines administrations.

Il convient en tout premier lieu que cette circulation soit favorisée, dans la limite des règles du secret, par des arbitrages permettant au système statistique dans son ensemble de bénéficier de l'information.

b) Utilisées à des fins statistiques, les sources de données administratives ont l'avantage de ne pas entraîner de surcoût pour les entreprises (et le coût pour l'État est modéré). Elles sont également le plus souvent exhaustives, ce qui les rend aptes à fournir des informations détaillées, finement localisées, de plus en plus demandées.

En sus de délais de disponibilité quelquefois importants, elles présentent par contre deux inconvénients majeurs tenant au fait qu'elles sont liées au dispositif administratif qu'elles accompagnent : d'une part les concepts selon lesquels les informations sont produites correspondent, comme il est normal, à un objectif administratif bien particulier ; d'autre part, leur durée d'existence est déterminée par celle du dispositif correspondant. Elles souffrent donc quelquefois, du point de vue de l'information statistique, d'inadéquation et de précarité. Enfin, la qualité des résultats relatifs à certaines variables dépend du degré de leur utilisation effective dans le suivi des politiques publiques.

Il convient que les statisticiens soient plus souvent associés, très en amont, à l'élaboration des systèmes d'information mis en place pour l'accompagnement des politiques publiques. Il est souhaitable aussi qu'ils exploitent les renseignements utiles en liaison avec les administrations collectrices.

c) La mise en œuvre des deux orientations précédentes ne nécessite pas l'élaboration de dispositions législatives nouvelles, mais certaines modifications réglementaires seraient sans doute utiles.

Les initiatives suivantes sont préconisées :

- dans le domaine de l'emploi et des salaires, l'allègement de la charge statistique des entreprises passe par une mobilisation plus complète des déclarations annuelles de données sociales (DADS). La mise à jour des informations contenues dans ces dernières grâce à des travaux économétriques (en cours de test) devrait permettre la refonte du dispositif conjoncturel actuel et la suppression de diverses enquêtes annuelles ou pluri-annuelles effectuées par le ministère du Travail et des Affaires sociales relatives aux gains et aux coûts salariaux ;
- obtenir de la direction générale des Impôts que l'article 7*bis* de la loi de 1951 soit appliqué dans sa plénitude, pour les données fiscales, à l'ensemble des services statistiques des ministères intéressés. Pour l'instant, le service statistique du ministère de l'Agriculture est le seul, en

dehors de l'INSEE, à avoir obtenu l'accès aux données individuelles anonymisées tirées des statistiques fiscales (Bénéfices Agricoles) ;

- répondre aux vœux des entreprises en s'inscrivant dans la perspective, plus ambitieuse et de mise en œuvre difficile, d'un guichet unique de dépôt des données comptables par la création d'une liasse à destination multiple remplie en même temps que la déclaration fiscale en s'inspirant du système TDS relatif aux données sociales, et étudier les conditions d'une mise en place de plates-formes de traitement des documents situées entre les entreprises et leurs intermédiaires d'une part, et les administrations d'autre part.

Parmi les sources administratives importantes qu'il convient de mobiliser davantage figurent aussi les renseignements contenus dans les déclarations sur la TVA. Enfin, diverses enquêtes de tutelle, dans les domaines de l'Environnement et de la Recherche par exemple, devraient pouvoir mieux s'insérer dans un dispositif statistique dont la rationalisation est à l'étude.

Dans le domaine des industries agro-alimentaires, l'enquête mensuelle laitière du SCEES (ministère de l'Agriculture) est à fusionner dès 1997 avec la déclaration mensuelle d'activité de l'ONILAIT. Une seule investigation auprès des laiteries serait ainsi réalisée, par ce dernier organisme.

2 – Alléger les enquêtes existantes.

L'utilisation plus intensive des sources administratives devrait conduire à un allègement des enquêtes existantes. Au-delà, il convient de réexaminer l'utilité de l'ensemble du dispositif d'enquêtes. Plusieurs domaines sont d'ores et déjà en cours d'examen.

a) Les enquêtes de production (enquêtes de « branches »).

Dans l'industrie, l'objectif est de diminuer la charge de ces enquêtes pour les entreprises de 30 % en deux ans en utilisant, selon les branches :

- un recours accru au sondage, notamment dans les enquêtes mensuelles ;
- une réduction du nombre de produits enquêtés ;
- l'annualisation de certaines enquêtes trimestrielles, là où les données des enquêtes mensuelles permettent un suivi conjoncturel ;
- la fusion de questionnaires ;
- la suppression ou allègement des questions sur l'emploi par branche, les consommations d'énergie et les imports-exports ;
- la suppression de la décomposition détaillée des facturations par activités, au moins pour l'interrogation mensuelle.

Les enquêtes de production dans les autres secteurs devraient être aussi passées en revue ; en particulier, les enquêtes de fréquentation hôtelière sont à réétudier.

b) Les enquêtes annuelles d'entreprises.

La 4^e génération des enquêtes annuelles d'entreprises en cours de mise en place se traduira par un allègement global supérieur à 15 % par simplification des rubriques du questionnaire les plus complexes (volet « établissement », détail des investissements).

Par ailleurs, deux autres pistes seront explorées :

- celle du recours accru au sondage, en particulier pour les entreprises ayant entre 20 et 50 salariés ; ainsi, dès 1997, le nombre de questionnaires de l'enquête sur les services sera réduit d'environ 10 % ;
- celle du renoncement à l'annualité des interrogations dans les secteurs dont les structures sont assez stables, commerces et services en particulier.

Dans un secteur donné, les petites entreprises ne seraient pas du tout interrogées une année sur deux, ou deux années sur trois.

D'autres exemples existent. Ainsi, dans le domaine de l'audiovisuel, l'enquête annuelle d'entreprises « Services » rénovée reprend la plupart des variables de l'enquête complémentaire réalisée par le Service Juridique et Technique de l'Information et par le Centre national du Cinéma. Cette dernière enquête pourra donc être interrompue en 1997. Il en sera de même pour l'enquête sur les transports non urbains de voyageurs lorsque celle-ci sera fondue dans la nouvelle enquête annuelle « Transports ».

c) L'enquête annuelle sur les consommations d'énergie.

Le règlement communautaire sur la statistique structurelle des entreprises, limitera l'obligation à un questionnement quinquennal sur les consommations d'énergie par type d'énergie et à un indicateur annuel sur le total des consommations.

Un alignement à terme rapproché sur ces obligations peut être envisagé, l'intérêt d'un suivi annuel étant aujourd'hui bien moindre que par le passé.

d) Les enquêtes thématiques.

À la demande du gouvernement, voire d'autres utilisateurs, les services statistiques sont amenés à effectuer des enquêtes thématiques. Un recours plus large aux techniques d'échantillonnage et la coordination des échantillons (cf. point g) seront systématiquement étudiés.

e) La déclaration d'échanges de biens à l'intérieur de la CEE.

Des simplifications ont été réalisées récemment ou sont à l'étude relativement à la déclaration d'échanges de biens intra-communautaires (INTRASTAT), notamment pour ce qui concerne la masse nette (cas où une unité complémentaire est fournie).

f) Les enquêtes de conjoncture.

Globalement relativement bien perçues par les entreprises, en raison de la nature simple et valorisante pour l'enquêté de leur questionnement, les enquêtes de conjoncture de l'INSEE et de la Banque de France souffrent de certaines redondances. Il conviendrait donc de réexaminer les conditions dans lesquelles ces dispositifs pourraient être rationalisés.

g) La coordination des échantillons.

La coordination des échantillons d'enquêtés consiste à mieux répartir la charge d'enquête, de façon à ne pas interroger trop souvent les mêmes unités.

Une telle coordination ne constitue pas un allégement de la charge totale, qui reste constante : en réalité, c'est le fardeau d'entreprises souvent enquêtées que l'on diminue. Naturellement, cet effort ne concernera pas les grandes entreprises, qui sont toutes interrogées dans la quasi-totalité des enquêtes.

On peut coordonner les échantillons de deux façons :
– pour éviter que les unités interrogées soient toujours les mêmes, on coordonne entre eux les échantillons successifs de deux enquêtes ;
– on essaye aussi de coordonner les enquêtes entre elles en maîtrisant le recouvrement des ensembles d'unités interrogées.

L'INSEE possède un outil permettant les deux catégories de coordination des échantillons d'enquêtes auprès des entreprises depuis 1989. Un nouvel outil concernant les enquêtes auprès des établissements a été mis en production le 1^{er} janvier 1996 : il concerne surtout les enquêtes du ministère du Travail.

L'utilisation conjointe de ces deux instruments devra être étendue et intensifiée dans les années qui viennent.

h) L'optimisation des échantillons.

Elle consiste à affiner le plan de sondage de manière à interroger le moins possible d'unités, à qualité des résultats conservée. Ceci ne peut se réaliser qu'enquête par enquête. Les efforts déjà menés en ce sens ont permis parfois de réduire de moitié la partie exhaustive de l'échantillon. Il convient de les poursuivre en veillant notamment aux opérations d'initiative régionale.

3 – « Dématérialiser » la collecte des informations.

En France, les enquêtes statistiques auprès des entreprises sont effectuées par l'intermédiaire de courriers postaux. Il est difficile de prévoir à quel moment de nouveaux modes de collecte seront pratiqués. Cette évolution paraît cependant inéluctable.

Certains instituts statistiques étrangers ont expérimenté ou mis en production des modes de collecte dématérialisés.

a) Les solutions de dématérialisation non automatiques (questionnaire électronique, c'est-à-dire programme informatique fourni aux entreprises ; questionnaire par minitel, par audiotel, par WEB, etc.) consistent pour le répondant à saisir sa réponse à l'aide du clavier d'un appareil électronique (micro-ordinateur, minitel ou téléphone) au lieu de l'écrire ou la dactylographier sur un formulaire papier.

Le principal avantage pour le répondant est qu'il sera moins réinterrogé par l'administration collectrice, parce que la réponse est forcément « lisible » et parce que le logiciel de saisie incorpore tout ou partie des contrôles souhaités. Mais il y a des inconvénients : le répondant doit savoir se servir du système mis à sa disposition, éventuellement doit acheter du matériel. En outre, pour les enquêtes statistiques, les investissements sont à amortir sur des opérations souvent peu fréquentes.

b) Les solutions de dématérialisation automatiques ou quasi automatiques (EDI) nécessitent des investissements encore plus importants, mais les coûts de fonctionnement seront sans doute, à l'avenir, nettement réduits.

Elles obligent à fournir aux entreprises enquêtées les formulaires à remplir avant les exercices concernés.

Des gains pour les entreprises peuvent vraisemblablement être attendus de solutions de type « guichet unique ».

La première solution, utilisée par les statisticiens néerlandais, regroupe plusieurs enquêtes dans un questionnaire unique, un « super-questionnaire », qui permet de collecter davantage de données en un seul échange.

La seconde consiste à examiner pour chaque ensemble de données « homogènes » quels sont tous les organismes à qui l'entreprise doit les faire parvenir. Ainsi, les données relatives au compte de résultat figurant sur la liasse fiscale vont à la direction générale des Impôts, au Greffe, à l'INPI, à la Banque de France, à l'INSEE, aux services enquêteurs de l'enquête annuelle. L'idée est que l'entreprise investisse une seule fois pour s'acquitter de toutes ses obligations pour les données en cause. Cette approche est préconisée par des sociétés qui proposeraient aux entreprises intéressées un « bouquet » de questionnaires électroniques et serviraient d'intermédiaires entre ces entreprises et les administrations.

Ces deux solutions ne sont pas exclusives. Leur mise en œuvre devrait rationaliser, à terme, la collecte des informations demandées par les administrations.

Enfin, il ne faut pas négliger l'effort à mener en direction des éditeurs de progiciels de gestion d'entreprise pour les inciter à incorporer dans leurs produits des modules de production des chiffres demandés dans les questionnaires. C'est une perspective à long terme visant à l'automatisation complète des réponses.

4 – Mesurer le coût des enquêtes statistiques publiques obligatoires pour les entreprises.

La Commission pour la simplification des formalités (COSIFORM) se préoccupe de mesurer le coût pour les entreprises des formalités administratives : des études sont en cours pour mettre au point une méthodologie, en vue d'un suivi permanent ultérieur. L'INSEE pourrait participer à cette démarche en ce qui concerne la mesure de la « charge statistique » des entreprises et de son évolution.

Il ne s'agit pas d'une préoccupation nouvelle. Le CNIS, d'une part, et le ministère de l'Industrie, d'autre part, ont fait procéder en 1981 et 1986 au recueil de l'ensemble des formulaires et questionnaires reçus au cours d'une année auprès d'un échantillon d'entreprises et à une évaluation du coût des réponses. Ces deux opérations ont utilisé des méthodologies différentes. Il s'agirait cette fois d'aller au-delà et de passer à un suivi « en continu ».

A priori, trois méthodes, non exclusives, paraissent envisageables

- La première consiste, à intervalles réguliers, à reproduire les études effectuées en 1981 et 1986.

- La deuxième vise à recenser pour chacune des entreprises françaises les questionnaires qui lui sont envoyés chaque année. Cette méthode sera d'autant plus accessible que le fichier de lancement d'enquêtes détenu par l'INSEE sera utilisé plus largement pour les enquêtes statistiques publiques.

- La troisième consiste à constituer un panel d'entreprises qui seraient régulièrement sollicitées pour fournir des informations relatives à la charge statistique des entreprises. Cette approche permettrait d'assurer un suivi continu et de collecter des informations de type qualitatif relatives à la perception que les entreprises ont des enquêtes statistiques (compréhension des finalités, appréciations sur la pertinence ou sur la complexité des questionnaires). Elle aurait l'inconvénient d'ajouter une investigation supplémentaire, accroissant, *ipso facto*, la charge globale des entreprises.

Les trois méthodes sont sans doute plus complémentaires que concurrentes. Pour qu'elles aboutissent à des résultats clairs, il faut aussi que le coût du remplissage de chaque questionnaire puisse être chiffré. Des efforts pour vérifier la charge de réponse ont été faits par le Comité du label, sous l'égide du CNIS. Ils devront être poursuivis et systématisés.

Plus précisément, à quel ensemble de questions ces travaux devront-ils répondre ? *A priori*, on peut en recenser cinq catégories.

1) Quelle est la « charge statistique » publique des entreprises selon la taille de celles-ci, leur secteur d'activité, éventuellement selon d'autres critères ? Peut-on connaître la charge pour chaque entreprise ?

2) Qu'est-ce que cela représente par rapport à l'ensemble de la charge statistique obligatoire, ou non, publique et privée ? par rapport à l'ensemble des formulaires administratifs ?

3) Comment évolue, année après année, la charge statistique ?

4) Comment se décompose le coût selon les catégories de questionnaires (enquêtes annuelles d'entreprise, enquêtes de production, enquêtes à finalité « sociale », autres) ?

5) L'utilisation d'enquêteurs permet-elle de diminuer ce coût ?

En cohérence avec les travaux menés par la COSIFORM concernant la charge des entreprises en formalités administratives, un rapport examiné par le Comité du label et le groupe « système productif » du CNIS serait rédigé ; il pourrait être publié en annexe au rapport annuel d'activité de ce dernier.

5 – Renforcer le rôle du CNIS en tant que régulateur de la charge statistique des entreprises.

Avec le Conseil National de l'Information Statistique, le système statistique public français dispose d'un outil original tant au plan

national que mondial : peu d'administrations autres que celles de la statistique soumettent régulièrement leur programme de travail à l'ensemble de leurs partenaires économiques et sociaux ; peu d'instituts nationaux de statistique en réfèrent à une instance consultative aussi ouverte.

Ce dispositif de régulation et de vérification de l'adéquation des dispositifs statistiques aux besoins vient d'être resserré avec la création début 1994 d'un Comité du label chargé de vérifier la conformité des projets effectifs d'enquêtes nouvelles aux objectifs fixés lors des réunions d'examen des programmes.

Ce Comité est, entre autres, un lieu essentiel de vérification du fait que les orientations d'allègement de la charge statistique des entreprises sont bien mises en œuvre. L'expérience a montré, toutefois, qu'il intervient un peu tard s'agissant d'enquêtes lourdes de par les moyens mobilisés.

En conséquence, cette intervention n'a un rôle que partiellement dissuasif à l'égard des projets présentés aux formations du CNIS examinant les programmes.

Il est proposé de renforcer le rôle régulateur des formations du CNIS à l'égard de la charge statistique supportée par les entreprises.

Introduire une étape plus précoce d'examen des projets par le Comité du label pourrait répondre à ce souci, mais présente l'inconvénient d'alourdir une charge de travail déjà importante, et croissante. Il convient donc d'avancer plus tôt des propositions permettant d'insérer le thème de la charge statistique des entreprises comme sujet majeur des débats en formation du CNIS :

- demander que chaque avis d'opportunité comporte un volet explicite relatif à l'impact de l'enquête sur la charge statistique (s'agissant des entreprises) avec par exemple un engagement relatif au temps de remplissage des questionnaires ; le respect des objectifs annoncés dans la fiche d'impact serait vérifié lors de la réunion du Comité du label ;
- désigner un représentant du Comité du label chargé de donner en formation un avis systématique sur la charge statistique et de rapporter ultérieurement au Comité du label ; ce représentant aurait le droit de saisir le bureau, en accord avec le président de la formation, en cas de divergences au sein de la formation ;
- désigner un rapporteur du Comité du label chargé de rendre compte de l'évolution de la charge statistique des entreprises au groupe « système productif » et en assemblée plénière du CNIS ;
- reconnaître au Comité du label le droit de demander un audit pour examiner la charge statistique relative à tout domaine de la statistique d'entreprise ;
- faire du bureau du CNIS une instance d'appel en cas de divergence au sein de la formation concernée.

Pour des raisons liées à la montée en charge de l'expérimentation, il a été convenu au départ que le Comité du label ne s'intéresserait qu'aux projets d'enquêtes nouvelles, renouvelées, ou de périodicité supérieure à un an.

Ceci est une limite des travaux actuels, puisqu'un nombre d'enquêtes non négligeable figure dans le stock des enquêtes inscrites au programme et bénéficient du label d'intérêt général sans avoir été examinées par le Comité. Il pourrait être envisagé de revoir, sur trois ans, l'ensemble des enquêtes statistiques menées auprès des entreprises en vue de procéder à des allègements de charge.

* * *

Cette note ne traite que des enquêtes statistiques pouvant bénéficier du label d'intérêt général et éventuellement obligatoires. Il convient de rappeler que l'administration effectue nombre d'enquêtes qui ne relèvent pas de cette catégorie. Il serait inopérant de consacrer beaucoup d'efforts à la réduction du coût pour les entreprises des enquêtes ci-dessus considérées sans qu'une surveillance attentive soit également exercée vis-à-vis des autres enquêtes menées par l'administration. Certains ministères ont créé des instances internes de coordination de leurs enquêtes, qu'elles soient effectuées auprès des entreprises ou auprès d'autres acteurs économiques ; **il serait très souhaitable que de telles instances soient créées partout où cela paraît utile.**

Pour conclure, il convient d'ajouter que l'ensemble des services statistiques devraient conduire un effort important, sur plusieurs années, afin **d'enrichir et d'améliorer la qualité des relations qu'ils entretiennent avec les entreprises** aussi bien au moment de la collecte d'informations (par exemple grâce à une clarté accrue des questionnaires) qu'en terme de retour de données aux entreprises interrogées. Sans diminuer leur charge, ceci contribuerait sans aucun doute à améliorer pour les entreprises le rapport avantages-coûts des opérations statistiques, et par là même à bonifier l'image rendue par l'appareil statistique.

Auditions du rapporteur

Dominique Antoine, directeur de l'Administration et du Personnel, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Raymond-Max Aubert, délégué à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale et **Jean-Louis Guigou**, directeur chargé de la Prospective, ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration.

Christian Babusiaux, directeur général de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, ministère de l'Économie et des Finances.

Jean-Marie Bertrand, directeur de l'Administration générale, du personnel et du budget, ministère du Travail et des Affaires sociales.

Christophe Blanchard-Dignac, directeur du Budget, ministère de l'Économie et des Finances.

Raoul Briet, directeur de la Sécurité sociale, ministère du Travail et des Affaires sociales.

Dominique Bureau, sous-directeur des Études sectorielles, direction de la Prévision, ministère de l'Économie et des Finances.

Jean-Philippe Cotis, sous-directeur des Synthèses macro-économiques et financières, direction de la Prévision, ministère de l'Économie et des Finances.

Michel Dolle, rapporteur général du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts.

Pierre-Olivier Drege, directeur de la Production et des Échanges, ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation.

François Ecalte, sous-directeur des Finances publiques, direction de la Prévision, ministère de l'Économie et des Finances.

Patrice Forget, directeur, chef du service de la Législation fiscale, ministère de l'Économie et des Finances.

Michel Glaude, inspecteur général, Institut national de la statistique et des études économiques.

Henri Guaino, commissaire général au Plan, ministère de l'Économie et des Finances.

Denis Hairy, sous-directeur des Études, des Programmes et de l'Évaluation, et **Bernard Dechambre**, chef du bureau de l'Évaluation et de la Prospective, ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation.

Jean-Baptiste de Foucauld, inspecteur général des Finances, inspection générale des Finances, ministère de l'Économie et des Finances.

Emmanuel Jolivet, directeur des Sciences économiques et sociales, et **Didier Aubert**, chargé de mission, Institut national de la recherche agronomique, ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation.

Jean Lemierre, directeur du Trésor, ministère de l'Économie et des Finances.

Didier Lombard, directeur général des Stratégies industrielles, ministère de l'Industrie, de la Poste et des Télécommunications.

Claude Martinand, directeur des Affaires économiques et internationales, ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme.

Bernard Morel, directeur de l'Institut français de l'environnement, ministère de l'Environnement.

Alain Mothe, inspecteur général, et **Joël Allain**, administrateur, Institut national de la statistique et des études économiques, ministère de l'Économie et des Finances.

Philippe Nasse, directeur de la Prévision, ministère de l'Économie et des Finances.

Marc Nicolas, chef du département des Études et de la Prospective, ministère de la Culture.

André Pollet, délégué adjoint, et **Marie-Françoise Goldberger**, chef de mission, délégation interministérielle à la Ville et au Développement social urbain, ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ville et de l'Intégration.

Jean-Pierre Puig, ancien chef du service Économique et Statistique, ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme.

Michel Quelennec, chef du service des Statistiques industrielles, ministère de l'Industrie, de la Poste et des Télécommunications.

Gérard Raulin, chef du Service central des enquêtes et études statistiques, et **Michel Bertin**, adjoint au chef du service, ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation.

Yves Robin, nouveau chef du service Économique et Statistique, ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme.

Christian Rollet, chef de l'Inspection générale des affaires sociales, ministère du Travail et des Affaires sociales.

Claude Seibel, directeur de l'Animation de la recherche des Études et des Statistiques, et **Mireille Elbaum**, chef de service, ministère du Travail et des Affaires sociales.

Jean-Ludovic Silicani, commissaire à la Réforme de l'État, et **Philippe Didier**, chef de mission et conseiller financier auprès du commissaire.

Claude Thelot, directeur de l'Évaluation et de la Prospective, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Michel Villac, chef du service des Statistiques, des Études et des Systèmes d'information, ministère du Travail et des Affaires sociales.

Table des matières

Sommaire	5
Préambule	7
Chapitre I	
Un bref état des lieux	9
Le service public des statistiques	11
Études à vocation d'information générale	12
Préparation, mise en œuvre et évaluation des politiques	14
Chapitre II	
Quelques lignes directrices	17
Statistiques et études destinées à l'information générale	19
Indépendance, déontologie, statut	19
Synergies entre statistiques et études	20
Disponibilité des bases de données	22
Dimensions internationale, régionale et locale	23
Considérations techniques	24
Coût et efficacité	26
Décentralisation du système statistique	27
Charge des enquêtes sur les assujettis	29
Élaboration, mise en œuvre et évaluation des politiques	30
L'objectif	30
Conseil à la décision	32
Mise en œuvre des décisions	33
Évaluation des politiques	34
Une organisation-type	36

Chapitre III	
Santé et protection sociale	39
Une priorité	41
Statistiques et systèmes d'information	42
Des besoins	42
Deux facteurs favorables	43
Efficacité du dispositif	44
Nécessité d'un examen plus approfondi	45
Promotion et coordination des études	45
Des besoins mal satisfaits	45
Des handicaps	47
Une réorganisation nécessaire	48
Une direction de la statistique et des études	49
Aide à la décision	51
 Chapitre IV	
Les défis de l'économie de marché	55
D'importants besoins d'information et d'analyse	58
Difficulté du diagnostic	58
Éclairage des adaptations à l'économie de marché	58
Inadéquation des informations sur la société ?	60
Adaptabilité du système statistique	61
Place des données et études dans la stratégie nationale	62
Connaître et comprendre les nouvelles évolutions économiques	63
Cadre conceptuel	63
Sources pour l'analyse	64
Information internationale	66
Analyse du secteur concurrentiel	67
Gestion des entreprises publiques	69
Connaître et comprendre les nouvelles évolutions sociales	71
Des tendances bien caractérisées, mais...	71
Une demande exigeante d'information	72
Classifications et catégories d'analyse	73
Pauvreté, précarité, exclusion	74
D'autres inflexions ?	75
La prospective économique et sociale	76
Études et concertation	76
Collaborations pour des études prospectives	77
Quels thèmes ?	78
Repenser les vocations	79

Chapitre V	
Sphère productive	81
Agriculture	83
Statistiques agricoles	83
Des services départementaux	84
Des activités d'étude dispersées	85
Quelques principes pour une éventuelle réorganisation	86
Industrie, énergie	87
Les statistiques d'entreprise	87
Les statistiques industrielles	88
Premières analyses	89
Études prospectives	90
Équipement, transports	92
Deux sous-directions statistiques	93
Un département des études économiques	94
Une clef de voûte pour les études du ministère	95
Le programme de travail	96
Services	97
Constitution d'un système statistique	98
Difficile évaluation des volumes	99
Études sur les évolutions du secteur	100
Prospective et aide à la décision	101
 Chapitre VI	
Population, emploi et cadre de vie	103
Population et conditions de vie	105
Enquêtes auprès des ménages	105
Études sociales	108
Projections démographiques	109
Éducation et formation	110
Statistiques de l'éducation	110
Aide à la gestion	111
Études et comptes	112
Évaluations	113
Emploi et revenus salariaux	113
Un dispositif statistique complexe	114
Études descriptives ou économétriques	115
Évaluation des politiques	117
Études prospectives	118
Informations régionales et locales	119
Une demande aux formes multiples	119
Mobilisation des données administratives	120
Études	121

Environnement	123
L'IFEN	123
Développement des statistiques	125
Économie de l'environnement	126

Chapitre VII Information macro-économique

Place de l'Europe, place de la France	129
Une offre de données internationales	130
Une comparabilité perfectible	131
Le système statistique européen	132
Rôle international des statisticiens français	133
Croissance et fluctuations	134
Mesure des indices et agrégats	134
Diversité des études	137
Finances publiques	138
Comptes nationaux des administrations publiques	138
Prospective des finances publiques	139
Justification des dépenses publiques	140
Réformes fiscales	141
Aide à la politique macro-économique	142
La méthodologie en question	142
Le bon usage des modèles	143
Le diagnostic macro-économique	145

Conclusion et principales propositions

ANNEXES

Annexe 1 Comment alléger la « charge statistique » des entreprises ?	153
Annexe 2 Auditions du rapporteur	163