

Conclusion et principales propositions

La fonction "statistique et études économiques" a, dans les services de l'Etat, une double finalité : offrir un service public d'information, contribuer à l'efficacité de l'Etat 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'Etat. 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'Etat 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'Etat-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. A cela s'ajoute le fait que les services de l'Etat n'ont pas le monopole des études et que, là où des instituts académiques ou privés font déjà un bon travail, l'Etat 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'Etat 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. A 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'Etat, (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'Equipement et des transports, de l'Education nationale, de l'Economie et des finances.