



N° 251

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2013** (n° 235),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général,
Député

ANNEXE N° 22

ÉCONOMIE

STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ;
STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Rapporteur spécial : M. ALAIN FAURÉ

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHIFFRES CLÉS	6
I.– LE PROGRAMME STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES	7
A.– LES CRÉDITS CONTINUERONT À AUGMENTER EN 2013	7
1.– Les « restes à payer » de fin d'année diminuent progressivement	7
2.– Le changement de statut des vacataires pèsera sur le budget 2013	8
B.– HORS CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE, LES EFFECTIFS CONTINUENT À DIMINUER	9
1.– Les effectifs poursuivent leur déflation tendancielle	9
2.– Les crédits de titre 2 continuent à augmenter	10
3.– Les agents mis à disposition	10
C.– L'ÉVOLUTION DU STATUT DES VACATAIRES DE L'INSEE	11
1.– La nécessité juridique et morale de créer un statut pérenne	11
2.– Un cadre d'emploi protecteur et des rémunérations plus élevées	12
3.– Une réforme nécessaire réalisée pour un coût modéré	12
D.– LA CRÉATION D'UN PÔLE STATISTIQUE À METZ	13
1.– Un projet ambitieux qui n'a pas atteint ses objectifs	13
2.– Le projet d'origine sera difficile à mettre en œuvre dans sa totalité	14
3.– Un coût particulièrement élevé	14
E.– L'ACTIVITÉ DE L'AUTORITÉ DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE	16
1.– Le rôle de cette autorité	16
2.– La composition de l'autorité	17
3.– Un budget limité	17
F.– LA MISE EN PLACE DE LA MESURE DU « BIEN-ÊTRE »	18
1.– Des améliorations au cœur de la comptabilité nationale	18
2.– De nouvelles mesures de la qualité de la vie	19
3.– De nouveaux indicateurs de développement durable	19
4.– Une meilleure description des inégalités	20
II.– LE PROGRAMME STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE	21
A.– 2013 MARQUERA UNE STABILISATION DES CRÉDITS ET DE L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME	21
1.– Le programme regroupe deux directions du ministère de l'Économie	21

2.– Des crédits qui augmenteront très peu	22
3.– Des crédits de fonctionnement et d'investissement relativement stables	22
4.– Vers une stabilisation du périmètre du programme	23
B.– LES DÉPENSES DE PERSONNELS DEMEURENT ÉLEVÉES	24
1.– La réduction des effectifs se poursuit	24
2.– Le coût des agents du programme reste opaque et confus	25
3.– Des mesures catégorielles de revalorisation moins généreuses	26
4.– Des taux de non-remplacement de départ en retraite très élevés	27
C.– LA MISSION REGROUPE TROIS ACTIONS COMPLÉMENTAIRES	28
1.– Action 1 : <i>Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen</i>	28
2.– Action 2 : <i>Développement international de l'économie française</i>	29
3.– Action 3 : <i>Élaboration de la législation fiscale</i>	29
D.– L'AMÉLIORATION DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE	30
1.– L'analyse du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)	30
2.– Deux indicateurs supplémentaires pour la Banque de France en 2013	30
E.– L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF À L'ÉTRANGER	31
1.– La progression de l'activité d'Ubifrance	31
2.– La redéfinition des compétences des services économiques	32
3.– L'évolution du patrimoine immobilier du programme	34
F.– LE REMBOURSEMENT DE CERTAINES PRESTATIONS DE LA BANQUE DE FRANCE	34
1.– Six prestations sont facturées par la Banque de France	35
2.– Un cadre contractuel strict	36
3.– Le remboursement se fait désormais « à coût complet »	37
4.– La hausse coûteuse de l'activité de surendettement	38
III.– LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX	40
EXAMEN EN COMMISSION	41
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	43

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 10 octobre 2012, 73 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Malgré les souhaits exprimés au cours des exercices précédents, l'architecture de la mission Économie, apparue en 2009, a encore été modifiée dans le cadre de l'exercice budgétaire 2013. Le programme 134 Développement des entreprises et de l'emploi fusionne avec le programme 223 Tourisme sous l'appellation Développement des entreprises et du tourisme.

Cette année, la mission Économie regroupera donc les trois programmes suivants :

- 134 Développement des entreprises et du Tourisme ;
- 220 Statistiques et études économiques ;
- 305 Stratégie économique et fiscale.

Le présent rapport spécial a pour objet principal d'examiner le projet de budget des deux derniers programmes, le premier faisant l'objet de trois autres rapports spéciaux⁽¹⁾. En complément, le présent rapport spécial porte sur le compte spécial *Accords monétaires internationaux*, qui ne sera pas doté de crédits en 2013 comme durant les précédents exercices.

*
* *

(1) M. Thomas Thévenoud examine, dans le rapport spécial n° 19, le programme 134 Développement des entreprises et du tourisme, à l'exception du Tourisme, examiné par M. Eric Woerth (rapport spécial n° 20) et du Commerce extérieur, examiné par Mme Monique Rabin (Rapport spécial n° 21).

CHIFFRES CLÉS

En 2013, la mission Économie disposera de 1 802,2 millions d'euros de crédits de paiement contre 1 986,8 en 2012 (- 9,2 %). En son sein, le programme Statistiques et études économiques représente 455 millions d'euros (soit 25,2 % de la mission) et le programme Stratégie économique et fiscale 508 millions d'euros (28,2 % des crédits de la mission).

Les autorisations d'engagement s'élèveront à 1 797,8 millions d'euros pour l'ensemble de la mission (- 9 % par rapport à 2012) dont 456 millions d'euros pour le programme Statistiques et études économiques et 508 millions d'euros pour le programme Stratégie économique et fiscale.

Soumis comme la plupart des administrations à des réductions d'effectifs, l'INSEE verra pourtant son plafond d'emplois augmenter de 693 agents en raison de l'intégration des enquêteurs qui n'avaient jusqu'à présent qu'un statut de vacataire. Hors cette évolution, les effectifs de l'Institut enregistrent une baisse de 106 ETP.

Les effectifs du programme 305 sont également en baisse, quoique légère - 29 emplois sur 1 938, soit - 1,4 %. Dans les deux programmes, le montant de la masse salariale continue à augmenter en raison principalement de la hausse du CAS *Pensions* mais aussi du GVT (glissement-vieillesse-technicité) des agents.

Principal dossier du programme 220, le transfert à Metz d'une partie des services de l'INSEE, décidé en 2008 par le Président de la République, présente un coût particulièrement élevé, évalué à plus de 70 millions d'euros auxquels il faut ajouter une soixantaine de fonctionnaires recrutés localement en surnombre pour pallier le trop faible nombre d'agents ayant accepté d'être transférés dans le chef-lieu de la région Lorraine.

I.- LE PROGRAMME STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Le programme Statistiques et études économiques a pour finalité « la fourniture aux acteurs institutionnels et économiques, ainsi qu'au grand public d'informations pertinentes, fiables, cohérentes et fraîches ». Ces informations concernent les domaines macroéconomique, sectoriel, démographique et social.

Il regroupe les activités de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et du Service des études et des statistiques industrielles (SESSI). Le responsable du programme est M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'INSEE depuis cette année. Aucune modification fonctionnelle de périmètre n'affecte ce programme dans le présent projet de loi de finances. En revanche, une modification du statut d'une partie des agents modifie le périmètre budgétaire et rend plus difficiles les comparaisons financières par rapport aux années précédentes.

A.- LES CRÉDITS CONTINUERONT À AUGMENTER EN 2013

1.- Les « restes à payer » de fin d'année diminuent progressivement

Fin 2011, les « restes à payer » s'élevaient à 21 millions d'euros, après avoir atteint un maximum de 30 millions d'euros fin 2010. C'est le difficile passage au nouveau système comptable *Chorus* ainsi que la mise en place d'une nouvelle organisation financière qui étaient en grande partie responsables de ce niveau élevé. En 2010, selon le responsable du programme, les difficultés rencontrées ont fortement perturbé le déroulement normal de la gestion qui n'a réellement débuté qu'en milieu d'année, avec pour conséquence le report sur la gestion 2011 de paiements qui auraient dû être soldés en 2010. Cet important décalage a également perturbé l'exercice 2011, mais dans une moindre mesure.

Ce n'est qu'en 2012 que le programme a pu bénéficier, sur la totalité de l'exercice, d'une gestion réellement fluide des crédits dans le système *Chorus*. Cette gestion plus rigoureuse, jumelée à l'abandon d'engagements pluriannuels immobiliers, a abouti à une réduction significative des restes à payer dont le montant devrait se situer en fin d'année aux alentours de 11 millions d'euros.

La consommation des crédits de personnel sur les huit premiers mois de l'année 2012 est conforme aux prévisions, ce qui laisse à penser que la consommation annuelle (275,2 millions d'euros) sera proche de la dotation inscrite en loi de finances initiale, hors CAS *Pensions*, rendant nécessaire le dégel de la réserve de précaution. Les crédits destinés au CAS *Pensions* semblent enregistrer une légère sous-consommation (97,6 millions d'euros).

La consommation des crédits hors titre 2 a été plus élevée que prévu au cours des neuf premiers mois dans la mesure où elle inclut le versement de la dotation forfaitaire aux communes pour le recensement (21,9 millions d'euros)

ainsi qu'une partie du financement du recensement en Polynésie française (2,2 millions d'euros). La consommation de crédits devrait être moins élevée au cours des trois derniers mois de l'année. Pour autant, les responsables de l'INSEE estiment que le dégel de la réserve de précaution sera indispensable pour boucler l'exercice.

Le Rapporteur spécial constate que l'INSEE a bénéficié fin 2011 d'un mouvement de fongibilité asymétrique (possibilité de consommer pour du fonctionnement ou de l'investissement des crédits de personnel non utilisés) à hauteur de 1,79 million d'euros, privilège rare généralement refusé aux administrations ne dépendant pas du ministère de l'Économie.

2.– Le changement de statut des vacataires pèsera sur le budget 2013

En 2013, comme en 2011 (+ 3,8 %) et 2012 (+ 2,5 %), le budget de l'INSEE enregistrera une hausse sensible de ses crédits : + 2,5 % en autorisations d'engagement et + 2,8 % en crédits de paiement. Si les hausses des deux exercices précédents étaient imputables, d'une part, au transfert d'une partie des services à Metz et, d'autre part, à la revalorisation du régime indemnitaire, cette fois c'est la modification du statut des vacataires de l'INSEE (*cf. infra*) qui justifie cette nouvelle hausse.

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	%	Crédits de paiement	%
1 - Infrastructure statistique	148 853 872	+ 0,3	148 381 179	+ 0,4
2 - Information sur les entreprises et synthèses économiques	52 781 160	- 5,8	52 738 318	- 5,9
3 - Information démographique et sociale	68 972 547	+ 20,0	68 891 146	+ 19,9
5 - Soutien	129 201 531	- 0,4	128 630 301	+ 0,7
6 - Action régionale	56 498 365	+ 5,6	56 486 940	+ 5,6
Totaux	456 307 475	+ 2,5	455 127 884	+ 2,8

Source : projet de loi de finances pour 2013.

Le titre 2 du programme connaît donc une nouvelle augmentation importante de ses moyens (+ 9,9 millions d'euros, soit + 2,6 %) qui s'explique principalement par l'effet des créations d'emplois octroyées au programme dans le cadre du changement de statut des 1 200 vacataires (770 ETPT) qui seront intégrés dans la fonction publique.

Pour 2013, le projet de loi de finances inscrit une dotation globale de 384,3 millions d'euros en titre 2 dont 280 millions d'euros pour la masse salariale hors *CAS Pensions*.

B.– HORS CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE, LES EFFECTIFS CONTINUENT À DIMINUER

1.– Les effectifs poursuivent leur déflation tendancielle

Le plafond d'emplois du programme s'élèvera en 2013 à 5 833 ETPT, en hausse de 693 agents par rapport à 2012 (5 140). Cette hausse de 13,5 %, qui se justifie par une importante modification de périmètre et par la prise en compte, à compter du 1^{er} janvier 2013, des enquêteurs de l'INSEE, dissimule la poursuite de la diminution des fonctionnaires de l'institut.

En effet, selon l'INSEE, si l'on met de côté, d'une part, les recrutements spécifiques au centre de Metz et, d'autre part, l'intégration des enquêteurs le schéma d'emploi se situera l'an prochain à – 106 ETP, ce qui correspond à un taux de non remplacement de 45 %, le nombre de départs en retraite en 2013 étant estimé à 230 agents.

L'évolution de la structure globale des emplois à l'INSEE est marquée par une décroissance des effectifs depuis plusieurs années. Les effectifs réels payés en activité étaient de 5 257 agents au 1^{er} janvier 2012, contre une moyenne assez stable d'environ 6 400 agents sur la période 2000-2004. Depuis 2005, la décroissance des effectifs est régulière.

La diminution des effectifs, sous la législature 2007-2012, s'est élevée à environ 760 agents, soit une baisse moyenne de 2,5 % par an. Le nombre de cadres A a peu diminué sur cette période (– 2,5 %) et le nombre des agents de catégorie B a franchement augmenté (+ 7%). Étrangement, la catégorie dite A+ (administrateurs civils, sous-directeurs et directeurs) s'accroîtra sans réelle explication de 11 personnes en 2013, soit une hausse de 3,3 %.

L'effort principal de réduction des effectifs a donc porté principalement sur la catégorie dont les effectifs ont fondu de 40 % en cinq ans. Cette évolution n'est certes pas la plus intéressante sur le plan budgétaire, puisque la suppression d'un poste de catégorie A ou B, mieux rémunéré, fait réaliser plus d'économies aux contribuables que la suppression d'un agent situé au bas de l'échelle de la fonction publique. L'INSEE justifie néanmoins cette évolution par *« l'augmentation de la technicité des postes de travail, induite par les nombreux chantiers de réingénierie qui continuent de favoriser l'automatisation de la collecte, des traitements et des échanges »*.

Sur le plan organique, les gains de productivité se partagent de façon relativement équilibrée entre les trois ensembles que comprend l'INSEE : la direction générale, les centres nationaux informatiques (CNI) et les directions régionales. Ils portent en particulier sur les fonctions support, dont les métiers (informatique, gestion financière avec la mise en place de Chorus) diminuent en importance relative. Ces gains de productivité devraient se poursuivre, notamment avec la mise en place du centre statistique de Metz.

Enfin, l'INSEE est une administration relativement âgée : l'âge médian de ses agents s'élève à 52 ans.

2.– Les crédits de titre 2 continuent à augmenter

C'est évidemment l'intégration des enquêteurs dans le plafond d'emplois de l'INSEE qui contribue à la hausse des crédits de titre 2 qui s'élèveront en 2013 à 384,3 millions d'euros contre 374,4 millions d'euros en 2012. Cette hausse de 9,9 millions d'euros (+ 2,6 %) est également en partie imputable au niveau élevé de la contribution qui sera versée en 2013 au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* : 104,5 millions d'euros.

Comme les années précédentes, la création d'emplois octroyée au programme dans le cadre de la mise en place du centre statistique de Metz remet en cause ces gains théoriques. En effet devant le faible nombre de volontaires, parmi les fonctionnaires de l'INSEE, pour s'installer à Metz, plusieurs dizaines de postes ont dû être créées, le ministère du budget ayant accepté de financer un emploi en surnombre pour deux emplois créés à Metz.

Mais la réforme du régime indemnitaire de tous les agents de catégorie A, puis de catégorie B et C de l'INSEE continue à produire ses effets sur le budget de titre 2.

Les intéressés voient leur régime aligné sur celui des agents de l'administration centrale des ministères économique et financier, le plus généreux – et le plus opaque – de l'administration française. Cet alignement aboutit à ce que des agents dont certains ne travaillent pas en région parisienne vont percevoir les mêmes indemnités que leurs collègues résidant à Paris. La réforme, qui est étalée sur quatre ans, a déjà coûté 4,7 millions d'euros en 2010, 3,5 millions en 2011, puis 2,3 millions en 2012. Elle coûtera encore 1,1 million en 2013.

En conséquence, les coûts moyens des agents du programme continuent à augmenter. Depuis deux ans, l'INSEE évoque des modifications de mode de calcul qui rendent difficiles les comparaisons d'un exercice sur l'autre.

Toujours est-il qu'un agent de catégorie A+ de l'INSEE (au nombre de 345 en 2013) coûterait annuellement 101 837 euros à son administration, contre 62 323 pour un cadre de catégorie A (1 164), 43 464 pour un agent de catégorie B (2 155) et 35 557 euros pour un agent de catégorie C (2 169). Ces coûts s'entendent rémunérations indiciaires, indemnitaires et cotisations sociales comprises, mais hors contribution employeur au compte d'affectation spéciale *Pensions* et hors prestations sociales.

3.– Les agents mis à disposition

Administration technique, l'INSEE met traditionnellement un certain nombre de ses statisticiens à la disposition d'autres ministères ou organismes souhaitant bénéficier de l'expertise reconnue de l'institut.

Au 1^{er} septembre 2012, 31 agents de l'INSEE rattachés au programme étaient ainsi mis à la disposition d'autres organismes, dont près de la moitié dans un ministère (y compris quatre dans des cabinets ministériels), six dans un organisme européen, sept dans des organismes de recherche.

Parmi les organismes d'accueil figurent plusieurs services statistiques ministériels, la Commission européenne, l'OSCE, l'IGF, l'Adetef (Agence de développement technique français, qui dépend du ministère de l'Économie), la Présidence de la République, le Conseil économique, social et environnemental, l'Ires (Institut de recherches économiques et sociales). Ces mises à disposition relèvent de la mission de coordination du service statistique public confiée à l'INSEE par la loi, de l'envoi d'experts nationaux dans les organisations européennes et internationales, de la contribution de l'institut à divers organismes de recherche ou à des cabinets ministériels.

Ces mises à disposition ont fortement diminué en un an (16 de moins, soit environ un tiers). Deux d'entre elles font l'objet de remboursement, les autres étant à la charge de l'institut.

À la même date et en sens inverse, dix agents étaient mis à disposition de l'INSEE par d'autres organismes, chiffre également en baisse d'un tiers (- 5 en un an), dont sept en provenance d'autres directions du ministère. Deux de ces mises à disposition font l'objet de remboursement.

C.- L'ÉVOLUTION DU STATUT DES VACATAIRES DE L'INSEE

1.- La nécessité juridique et morale de créer un statut pérenne

L'INSEE emploie environ 1 200 enquêteurs, pour réaliser les enquêtes auprès des ménages ainsi que les relevés de prix. Ces agents publics sont payés à la tâche pour la majorité d'entre eux. Ils n'entrent donc pas dans le plafond d'emplois autorisé. Or, si certains ne travaillent que quelques heures par mois, d'autres peuvent être employés quasiment à temps plein, certains d'entre eux ayant 20 ou 30 ans d'ancienneté. Cette situation particulière, compte tenu du nombre de personnes concernées, a été relevée à plusieurs reprises par la Cour des comptes et par les précédents Rapporteurs spéciaux.

Le ministère de l'Économie s'est engagé à faire évoluer leur situation, d'autant qu'elle contrevient à la directive européenne sur le contrat de travail et à l'évolution de la cour de justice de l'Union européenne sur ce sujet. Enfin, la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique s'applique aux enquêtrices et enquêteurs de l'INSEE.

Des négociations ont été engagées au cours de l'année 2012 pour mettre en place de nouvelles conditions d'emploi dans le cadre de la loi précitée. Un texte spécifique précisera l'ensemble des droits et obligations qui s'appliqueront à ces agents.

2.– Un cadre d'emploi protecteur et des rémunérations plus élevées

Le nouveau cadre d'emploi prévoit :

- des contrats (CDD ou CDI) relevant du décret n° 86-83 modifié ;
- une grille de rémunération avec deux grades (enquêteurs et enquêteurs experts) et exprimée en indices. Cette grille serait intermédiaire entre celle des agents de catégorie C et celle des B ;
- une reprise d'ancienneté pour les agents installés sur un contrat non occasionnel lors du classement dans la grille ;
- une indemnisation des déplacements selon les règles communes à la fonction publique.

Ce nouveau cadre d'emploi sera plus sécurisant. D'une situation de pigiste, les enquêteurs passeront à une situation de contractuel à temps complet ou incomplet de la fonction publique. Leur rémunération, aujourd'hui très fluctuante et liée à la charge de travail, sera mensualisée. Ils bénéficieront de congés annuels, de jours de RTT et obtiendront des droits à la retraite en cohérence avec la réalité de leur activité.

3.– Une réforme nécessaire réalisée pour un coût modéré

Le changement de statut des enquêteurs représentera un surcoût par rapport à la situation actuelle. Celui-ci est estimé à 6,8 millions d'euros en année pleine, dont 3,9 millions d'euros au titre des rémunérations et 2,9 millions d'euros au titre du remboursement des frais de déplacement. Le coût de la réforme peut donc être estimé en moyenne à 8 830 euros par enquêteur à temps complet.

Compte tenu de diverses mesures transitoires relatives au mois de décembre 2012 et évaluées à 1,3 million d'euros, le coût global de cette réforme est évalué à un peu plus de 8 millions d'euros, ce qui portera à 28 millions d'euros le budget consacré aux enquêtrices et enquêteurs de l'INSEE contre 20 millions d'euros en 2012 (+ 40 %).

Lors de la mise en place de ce nouveau dispositif, au 1^{er} janvier 2013, les intéressés seront comptabilisés dans le cadre d'emploi de l'INSEE qui sera augmenté de 770 ETPT, contre 650 annoncés l'an dernier lors des premières évaluations.

D.– LA CRÉATION D'UN PÔLE STATISTIQUE À METZ

La décision de créer un centre statistique à Metz a été prise par le Gouvernement en 2008 afin de compenser partiellement les pertes d'emplois occasionnées par la refonte de la carte militaire. Cette création s'inscrivait dans le cadre d'une opération de délocalisation plus vaste, impliquant des établissements publics et différents ministères.

Un rapport rendu le 2 décembre 2008 par le directeur d'alors de l'INSEE (M. Cotis) et celui du CNIS (M. Duport) précisait les contours de l'opération qui devait aboutir au transfert en Lorraine de 625 emplois. Quatre ans plus tard, cette opération complexe et très coûteuse est loin d'avoir atteint ses objectifs.

1.– Un projet ambitieux qui n'a pas atteint ses objectifs

Le centre statistique de Metz a ouvert ses portes le 1^{er} septembre 2011, trois ans après l'annonce de sa création, dans des locaux loués sur le Technopôle de Metz. Au 1^{er} juillet 2012, il ne comptait encore que 87 agents pour un objectif théorique de 170 à atteindre en janvier 2013. Les 87 agents présents à l'été 2012 proviennent de diverses origines :

- 31 étaient antérieurement des agents de l'INSEE ;
- 7 sont des nouveaux agents de l'INSEE, ayant à Metz leur première affectation ;
- 49 étaient auparavant fonctionnaires au sein des trois fonctions publiques ou de La Poste et la plupart d'entre eux étaient déjà sur le bassin d'emploi de Metz. Parmi eux, un tiers relevait du ministère de la Défense, en tant que personnels civils ou militaires.

Parmi les six entités envisagées au centre statistique de Metz, trois sont d'ores et déjà actives ou en cours de mise en place :

- la production de statistiques sociales et locales est déjà une réalité ;
- le centre de service en ressources humaines (CSRH) assure en double la gestion administrative des personnels de plusieurs établissements, ceci afin de tester le nouveau progiciel Sirhius, partagé avec Bercy et le ministère des Affaires Étrangères, et pour lequel l'INSEE est pilote ;
- le centre d'exploitation informatique a déjà repris certaines fonctions relatives à la gestion à distance des postes de travail, et prépare l'arrivée pour début 2013 d'un « data center », dont le marché d'acquisition est en cours.

Dans le courant de l'année 2013, le centre statistique de Metz devrait, selon l'INSEE, atteindre la capacité disponible dans ses locaux actuels, qui est de 180 agents. Son développement au-delà de ce palier reste, comme l'indique l'INSEE, « *une question ouverte* ».

2.– Le projet d'origine sera difficile à mettre en œuvre dans sa totalité

Pour atteindre le nombre de 625 emplois annoncés en 2008, de nouveaux locaux sont nécessaires. C'est la raison pour laquelle l'État a acquis en 2011 le bâtiment de l'ancienne gare impériale de Metz, ancien siège de la direction régionale de la SNCF. La réhabilitation de cet immeuble susceptible d'accueillir 625 agents est conduite par Bercy, avec un comité de pilotage auquel participe l'INSEE. Un budget de 34,3 millions d'euros est nécessaire pour cette opération, représentant 9 000 m² de surface. Ce financement relève non pas du programme 220 Statistiques et études économiques mais du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine de l'État*. À ce jour, les études de diagnostic n'ont pas révélé de problème majeur. Le marché de maîtrise d'œuvre a été lancé fin 2011. Un jury réuni début mars 2012 a retenu les cinq architectes qui auront à développer un projet. Compte tenu de divers retards pris, la date prévisionnelle de livraison des locaux se situe désormais « *au mieux* » en 2016.

La décision de lancer les travaux n'est pas encore définitivement prise et sera lourde de conséquence. En effet, l'INSEE admet désormais que la cible finale des 625 agents sera délicate à atteindre pour deux raisons :

– d'une part, le trop faible nombre de volontaires rend incertaine la création des nouvelles entités envisagées à l'origine ;

– d'autre part, le regroupement à Metz de certaines activités (notamment informatiques) engendre des gains de productivité importants, amenant à la révision à la baisse des effectifs initialement prévus pour ces dernières.

Par ailleurs, l'éventuelle poursuite du développement du centre statistique de Metz nécessiterait, pendant la phase de montée en puissance, l'acquisition ou la location de nouveaux espaces immobiliers provisoires, dans l'attente de la livraison de l'immeuble de l'ancienne gare. En effet, les actuels locaux loués sur le Technopôle de Metz sont dimensionnés pour accueillir un maximum de 180 personnes.

3.– Un coût particulièrement élevé

Le coût de l'implantation à Metz du centre statistique n'est pas aisé à chiffrer. Il inclut plusieurs éléments matériels :

– le coût de la location de l'actuel bâtiment du Technopôle s'élève actuellement à 0,6 million d'euros par an, charges comprises. Ce coût est à la charge de l'INSEE ;

– les coûts d’investissement s’élèveront à environ 7 millions d’euros sur la période 2011-2013. Il s’agit de l’achat de mobiliers et postes de travail, prestations de services notamment d’ergonomie, et surtout dépense relative à l’acquisition du data center de l’INSEE et aux prestations qui y sont liées ;

– l’achat de l’ancienne gare de Metz par France Domaine s’est élevé à 34,3 millions d’euros, financé par le CAS *Gestion du patrimoine de l’État* ;

– les travaux d’aménagement de ce bâtiment sont évalués à 16 millions d’euros.

À ces éléments matériels s’ajoute le coût en effectifs. Devant le faible enthousiasme des agents de l’INSEE pour s’installer dans le chef-lieu lorrain, le ministère de l’Économie a autorisé l’INSEE à recruter des agents en surnombre, certains doublonnant des personnels employés au siège social mais non volontaires pour être mutés. C’est ainsi que, dans une période où la règle officielle était de ne pas remplacer un agent sur deux partant à la retraite, l’INSEE a été autorisé à recruter un agent en surnombre pour deux agents employés à Metz. Fin 2013, si l’objectif de 180 agents messins est atteint, ce seront donc 60 fonctionnaires en surnombre que comptera officiellement l’INSEE.

Encore convient-il d’ajouter au coût de ces agents en surnombre le coût des indemnités versées à ceux qui ont accepté d’être transférés à Metz. Enfin, le Rapporteur spécial rappelle que les personnels de l’INSEE ont obtenu, en contrepartie de ce projet de transfert, une vaste et généreuse réforme de leur régime indemnitaire. Les intéressés ont ainsi vu leur régime aligné sur celui des agents de l’administration centrale des ministères économique et financier, « *le plus généreux et le plus opaque de l’administration française* » ainsi que l’écrivait l’an dernier le précédent Rapporteur spécial.

Cette réforme, étalée sur quatre ans, a coûté 4,7 millions d’euros en 2010, puis 3,5 millions d’euros en 2011 suivis de 2,3 millions d’euros en 2012. Elle en coûtera encore 1,1 million en 2013. La mutation volontaire à Metz de 31 agents de l’INSEE (dont beaucoup en provenance de Nancy) a coûté bien cher à la collectivité mais a constitué une formidable aubaine pour l’ensemble des personnels de l’Institut.

Hors les 60 fonctionnaires en surnombre dont le coût ne semble pas avoir été évalué par l’Institut, le transfert à Metz d’une partie des services de l’INSEE s’élève donc déjà à plus de 70 millions d’euros...

Si cette somme est rapportée aux 87 emplois réellement créés depuis 2008, nous obtenons un coût faramineux de 805 000 euros dépensés par emploi créé ! À supposer que le projet atteigne les 170 agents annoncés au 1^{er} janvier 2013 – il ne reste plus que deux mois pour doubler les effectifs – le coût par poste créé resterait supérieur à 411 000 euros. Le Rapporteur spécial estime qu’il est grand temps de stopper cette opération qui s’apparente à de la gabegie et d’en revenir à des pratiques plus saines. La revente de l’ancienne gare impériale, devenue inutile si le projet ne dépasse pas les 180 personnes, devra permettre de réduire les frais.

E.– L'ACTIVITÉ DE L'AUTORITÉ DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE

L'autorité de la statistique publique a été créée par la loi de modernisation de l'économie n° 2008-776 du 4 août 2008. Le décret n° 2009-250 du 3 mars 2009 précise ses missions. L'Autorité se réunit quatre fois par an.

1.– Le rôle de cette autorité

L'article 144 de la loi précitée dispose que « *La conception, la production et la diffusion des statistiques publiques sont effectuées par le service statistique public en toute indépendance professionnelle* ». Le terme « *statistiques publiques* » est plus large dans sa conception que « *travaux statistiques* ». Il est défini dans l'article 144 et recouvre les enquêtes statistiques et les exploitations, à des fins d'information générale, de données collectées par des administrations, des organismes publics ou des organismes privés chargés d'une mission de service public.

L'autorité de la statistique publique veille donc au principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de statistiques publiques. L'Autorité assure par ailleurs une vigilance quant à la qualité des statistiques publiques, que ce soit en termes de rigueur méthodologique ou de respect de différents principes déontologiques.

L'autorité de la statistique publique se réfère au code des bonnes pratiques de la statistique européenne, promulgué par la Commission européenne en 2005. Ce code énonce 15 principes clés définissant la qualité des statistiques. Ces principes sont relatifs à l'environnement institutionnel (indépendance, impartialité, objectivité...), aux processus de production (méthodologie solide, charge non excessive pour les déclarants...) et à la relation avec les utilisateurs (pertinence, exactitude...).

L'autorité peut, sur toute question relevant de sa compétence :

- émettre des avis et observations ;
- être saisie, par les présidents des trois assemblées, par le Gouvernement, par le président du Conseil national de l'information statistique, par le directeur général de l'INSEE ;
- s'autosaisir après sollicitation de l'un de ses membres ou de toute personne physique ou morale.

Elle est consultée sur tout projet de décret relatif aux missions du service statistique public. Elle est saisie sur tous les projets d'arrêtés portant reconnaissance de la qualité de service statistique ministériel (SSM). Elle remet un rapport au Parlement chaque année.

2.– La composition de l'autorité

La composition de l'autorité de la statistique publique telle que publiée au *Journal officiel* du 27 mai 2009 est la suivante :

- M. Paul Champsaur, président, nommé par un décret du 25 mars 2009 ;
- M. Francis Mer, désigné par le président de l'Assemblée nationale ;
- M. Yves Fréville, désigné par le président du Sénat ;
- M. Philippe Le Clézio, désigné par le président du Conseil économique, social et environnemental ;
- M. Jean Gaeremynck, président du comité du secret statistique, désigné par le vice-président du Conseil d'État ;
- M. François Écalle, nommé par le premier président de la Cour des comptes ;
- M. Philip Dane, nommé par le chef du service de l'inspection générale des finances ;
- M. Pascal Penaud, nommé par le chef de l'inspection générale des affaires sociales ;
- M. Bruno Durieux, nommé par la ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi.

3.– Un budget limité

Le décret n° 2009-250 du 3 mars 2009 relatif à l'Autorité de la statistique publique dispose, dans son article 7, que « *pour assurer son secrétariat, l'Autorité dispose de moyens mis à sa disposition par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)* ».

Pour ce faire, l'Autorité dispose :

- d'un administrateur hors classe de l'INSEE à mi-temps pour exercer les fonctions de rapporteur ;
- d'un attaché statisticien chargé des relations externes.

Ces deux fonctionnaires sont mis à disposition de l'Autorité par l'INSEE. Leur rémunération est inscrite au titre 2 du budget de l'Institut. En 2011, cette rémunération a représenté un coût global (sur la base de la rémunération moyenne de ces deux catégories afin de respecter la confidentialité) de 100 000 euros.

Par ailleurs, le décret du 3 mars 2009 susvisé stipule, dans son article 8, que « *les membres de l'Autorité, ainsi que toute personne régulièrement convoquée à ses réunions, peuvent se faire rembourser les frais de déplacement qu'ils engagent pour assister aux séances dans les mêmes conditions que celles prévues pour les personnels civils de l'État* ».

En 2011, ces frais de déplacement ont représenté un montant global de 700 euros, imputé sur le titre 3 du budget de l'INSEE.

Le Rapporteur spécial se félicite de la mise en place et du bon fonctionnement de cette Autorité de la statistique publique qui garantit l'indépendance de l'INSEE ainsi que la qualité de ses travaux. La brève polémique qui a éclaté au cœur de l'été 2012 entre le journal *Le Monde* et l'institut au sujet de la qualité du comptage de la population française a bien démontré qu'en dépit de l'abandon de la méthode des recensements généraux, l'INSEE conservait une très bonne connaissance du nombre d'habitants par commune, chiffres essentiels pour la réalisation des équipements et pour l'attribution des différentes dotations publiques.

F.– LA MISE EN PLACE DE LA MESURE DU « BIEN-ÊTRE »

La commission « *sur la mesure de la performance économique et du progrès social* », plus connue par le nom de son président, le prix Nobel d'économie Joseph Stiglitz, a rendu son rapport final au Président de la République, initiateur du projet, le 14 septembre 2009. Rapidement, l'INSEE a mis en place un plan d'action pour mettre en œuvre les recommandations de la commission. L'objectif n'est pas de produire un indicateur « Stiglitz », qui irait à l'encontre de l'esprit des conclusions du rapport. En effet, pour mieux prendre en compte le progrès social, la commission n'invitait pas à remplacer le produit intérieur brut par un autre indicateur synthétique, mais à le compléter par une batterie d'indicateurs dont elle traçait les lignes directrices.

Les travaux de l'INSEE se sont organisés autour de quatre thèmes : celui de la comptabilité nationale, celui de la mesure de la qualité de vie, celui du développement durable dans sa dimension environnementale et, quel que soit le domaine couvert, la mesure des inégalités.

1.– Des améliorations au cœur de la comptabilité nationale

La commission Stiglitz a invité les statisticiens à mettre l'accent sur la perspective des ménages. Il s'agit notamment pour cela de se référer aux revenus et à la consommation davantage qu'à la production et d'élargir les indicateurs de revenu aux activités non marchandes.

Aussi, dans ses publications de statistiques macro-économiques, l'INSEE cherche désormais à mettre davantage l'accent sur des variables du compte des ménages qui sont des variables mieux placées que le PIB pour approcher la notion de bien être de la population. C'est ainsi que dans sa publication *INSEE Première* consacrée chaque année à la consommation des ménages, l'Institut souligne les évolutions de la consommation finale ajustée des ménages, qui additionne aux dépenses de consommation directement financées par les ménages, celles qui sont financées par les pouvoirs publics (éducation, santé) et dont les ménages bénéficient à titre gratuit.

De même, une attention toute particulière est portée au patrimoine détenu par les ménages. Des travaux ont également été réalisés avec les enquêtes emploi du temps pour apporter un éclairage sur la production domestique non marchande, élément important de l'activité économique non pris en compte par la comptabilité nationale. Une nouvelle publication est prévue début 2013.

2.– De nouvelles mesures de la qualité de la vie

Pour répondre aux recommandations de la commission Stiglitz de développer la connaissance de la qualité de vie des personnes dans ses aspects tant objectifs que subjectifs, l'INSEE a à la fois enrichi des enquêtes existantes et en a mis en place de nouvelles.

À partir de l'échantillon statistique sur les revenus et les conditions de vie, des indicateurs mesurant la qualité objective de la vie dans les neuf dimensions ⁽¹⁾ préconisées par la commission Stiglitz ont été calculés et publiés dans l'édition 2010 de *France Portrait Social*. L'introduction de nouvelles questions dans cette même enquête a permis de produire et de publier dans l'édition suivante des indicateurs de qualité subjective de vie, c'est-à-dire des indicateurs qui mesurent l'évaluation que chacun fait de sa vie en général, de ses expériences et de ses priorités.

Enfin, les premiers résultats d'une enquête expérimentale sur la qualité de vie seront publiés à l'automne 2012 et devront permettre d'évaluer les liens entre les différents aspects objectifs et subjectifs de la qualité de vie de chacun et de caractériser les populations qui cumulent les désavantages.

3.– De nouveaux indicateurs de développement durable

Plutôt que produire un indicateur synthétique pour aborder les questions de soutenabilité, la commission Stiglitz invitait à produire un tableau de bord pour compléter l'information donnée par l'évolution du PIB. C'est ainsi que l'INSEE et le service statistique du ministère de l'écologie (SOeS) ont élaboré et mettent à jour désormais chaque année, un tableau de bord de 54 indicateurs accompagnant la stratégie nationale de développement durable (SNDD). Ce tableau de bord illustre les enjeux clés du développement durable : consommation et production

(1) Conditions de travail, éducation, santé, contrainte financière, conditions de vie matérielles, insécurité physique, insécurité économique, contacts avec les autres et participation à la vie publique

durable, société de la connaissance, gouvernance, changement climatique et énergie, transports et mobilité durable, conservation et gestion de la biodiversité et des ressources naturelles, santé publique et prévention et gestion des risques, démographie immigration et inclusion sociale et enfin défis internationaux en matière de développement durable et de pauvreté dans le monde. Ce tableau de bord est annexé au rapport annuel remis au Parlement sur le suivi de la SNDD.

Pour ce tableau de bord, un nouvel indicateur a été développé sur le thème du changement climatique : l’empreinte carbone de la demande finale des ménages. Il mesure les émissions de gaz carbonique générées non pas par la production des entreprises sur le territoire national, mais par la production partout dans le monde des produits consommés par les ménages sur le territoire national. Ce changement d’angle permet de comptabiliser également le contenu en importation de la consommation des ménages et permet de mesurer les émissions de gaz carbonique générées à l’étranger par la consommation nationale. Dans le contexte d’une économie globalisée, c’est un indicateur essentiel pour apprécier l’impact global de la consommation d’un pays sur le climat mondial.

4.– Une meilleure description des inégalités

Pour répondre aux recommandations de la commission d’accorder davantage d’importance à la description des inégalités et des populations vulnérables, l’INSEE publiait dès 2009 dans « *L’économie française – édition 2009* » un dossier sur les inégalités entre ménages dans les comptes nationaux. Le compte des ménages (limité au revenu et à la consommation) y était décomposé selon différentes catégories définies par le niveau de vie, la tranche d’âge et la catégorie socio-professionnelle. Ce dossier était le fruit d’un travail très novateur, y compris sur le plan international, consistant à rapprocher les sources micro-économiques disponibles sur les revenus et la consommation des ménages avec les chiffres macroéconomiques existants. Ces travaux se sont poursuivis pour donner lieu à un nouveau dossier paru en 2012 présentant des résultats centrés sur le patrimoine, issus du rapprochement entre le compte de patrimoine des comptes nationaux et les données d’enquête.

L’INSEE a aussi prévu de renforcer aussi le dispositif d’observation des revenus à l’horizon 2013-2014 de manière à mieux suivre les hauts revenus et pouvoir décliner au niveau local des revenus prenant en compte les prestations sociales et des indicateurs d’inégalité de niveau de vie.

Enfin, pour mieux cerner les questions d’inégalité en matière de logement, un *INSEE Première* sur les situations de mal logement a été publié en janvier 2011 et l’édition 2010 de *France Portrait social* comportait un dossier consacré aux inégalités des ménages face au coût du logement. Une nouvelle enquête sur les sans-domicile a été réalisée début 2012 et les protocoles de collecte des recensements de la population ont été harmonisés à destination des sans-abris. L’enquête logement qui sera conduite en 2013 sera également enrichie de questions sur la privation de logement et le logement par des tiers et d’un module sur la performance thermique de l’habitat résidentiel.

II.– LE PROGRAMME STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

A.– 2013 MARQUERA UNE STABILISATION DES CRÉDITS ET DE L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME

1.– Le programme regroupe deux directions du ministère de l'Économie

Le programme Stratégie économique et fiscale, qui a succédé en 2008 au programme Politique économique et de l'emploi, en a repris l'objectif principal : assister l'exécutif dans la conception et la mise en œuvre des politiques en matière économique et financière.

Il regroupe l'action de deux directions du ministère de l'Économie et des finances :

– la direction générale du Trésor (DGT), qui propose et conduit, sous l'autorité du ministre, les actions de la politique économique de la France et défend les intérêts nationaux en Europe et dans le monde. En vue d'en faciliter le pilotage et la gestion, l'ensemble des moyens de fonctionnement et d'intervention des services centraux de la DGT (notamment la rémunération des prestations réalisées par les instituts d'émission pour le compte de l'État) et des moyens de fonctionnement des missions régaliennes de la diplomatie économique et financière du réseau international, sont, depuis 2008, regroupés au sein d'un seul et même programme ;

– la direction de la Législation fiscale (DLF). Elle concourt à la définition d'une stratégie économique et fiscale commune et met au service de la politique économique ses compétences en matière d'évaluation du droit fiscal en vigueur et en matière de conception des dispositions législatives et réglementaires et de leurs mesures d'application. Elle participe à l'élaboration des règlements et directives communautaires et représente la France au sein des instances multilatérales compétentes en matière fiscale.

Le responsable du programme est M. Ramon Fernandez, directeur général du Trésor, et la coordination est assurée par le secrétariat général de la DGT.

La Direction générale du Trésor exerce la tutelle ou le contrôle de quatorze entités, notamment l'Agence française de développement (AFD), l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), l'Agence française pour le développement international des entreprises (UbiFrance), OSEO, la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) et assure la gestion des moyens et des personnels de l'Agence des participations de l'État (APE), service à compétence nationale placé sous l'autorité conjointe du ministre de l'économie et des finances.

2.– Des crédits qui augmenteront très peu

En 2013, le budget du programme Stratégie économique et fiscale connaîtra une augmentation modérée de ses crédits : 508,8 millions d'euros seront inscrits en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement (+ 3,7 millions d'euros par rapport à 2012, soit + 0,7 %). Compte tenu de l'inflation, cette évolution marque en réalité une stabilisation du budget du programme. La situation est très différente de celle des années précédentes et des hausses enregistrées en 2011 (+ 46,7 %) et 2012 (+ 4,4 %) qui étaient en grande partie liées à l'augmentation de la dotation destinée à rémunérer les missions de service public que l'État confie à la Banque de France.

Cette dotation, notoirement insuffisante depuis des années, devait être systématiquement abondée en fin d'exercice, ce qui contrevenait au principe de sincérité budgétaire et était critiqué par la Cour des comptes et les précédents Rapporteurs spéciaux. Le Gouvernement, ayant entendu les critiques, avait décidé dès le projet de budget pour 2011 d'augmenter cette dotation. Toutefois, un amendement parlementaire avait réduit de 23 millions d'euros la dotation initialement prévue (317 millions d'euros). Ce n'est donc que depuis 2012 que la dotation destinée à rémunérer « à coût complet » les prestations de la Banque de France est inscrite dans son intégralité en loi de finances initiale. Tout en soutenant les efforts entrepris par la Banque pour améliorer sa productivité, le Rapporteur spécial se félicite que cette somme soit à nouveau intégralement inscrite dans le projet de loi de finances pour 2013.

PROGRAMME STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE : PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR ACTION

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Loi de finances initiale 2012	Projet de loi de finances 2013
1 - Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen	396 198 405	399 732 323
2 - Développement international de l'économie française	93 259 645	93 166 049
3 - Élaboration de la législation fiscale	15 647 951	15 868 339
Totaux	505 106 001	508 766 711

Source : projet de loi de finances pour 2013.

3.– Des crédits de fonctionnement et d'investissement relativement stables

Les moyens de fonctionnement courant de la Direction générale du Trésor, y compris les dépenses immobilières et logistiques de l'administration centrale, sont imputés sur le programme 218 Conduite et pilotage des politiques économique et financière. Les seuls crédits portés par le programme 305 sont les suivants :

Dans l'action 1 *Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France au niveau national, international et européen*, les crédits proposés pour la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France et les Instituts d'émission d'outre-mer pour le compte de l'État au titre de l'article L. 141-7 du code monétaire et financier sont stabilisés à 327,9 millions d'euros.

Les autres crédits alloués à cette action et destinés notamment à financer des audits et études économiques et financières s'élèvent à 10,5 millions d'euros, en augmentation de 1,75 million d'euros (+ 20,1 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2012.

Dans l'action 2 *Développement international de l'économie française*, 16,9 millions d'euros sont affectés aux dépenses de fonctionnement contre 18,1 millions d'euros en 2012 (- 6,7 %). En effet, le Trésor poursuit le redimensionnement de son réseau international constitué de services économiques (nouvelle appellation des missions économiques à la suite de la dévolution des activités commerciales à UbiFrance) concrétisant ainsi sa participation à la maîtrise des dépenses publiques. Le réseau du Trésor est désormais constitué de 114 unités opérationnelles à l'étranger. Les dépenses de fonctionnement en question concernent un peu plus de 872 agents de la DG Trésor en poste à l'étranger.

Le total des dépenses d'investissement prévues en 2013 s'élève à 1,7 million d'euros, en légère diminution par rapport à 2012 (1,8 million d'euros). Ces crédits ont vocation à financer les travaux d'entretien lourd du parc immobilier de la Direction générale du Trésor à l'étranger et en région. En outre, le Trésor met en œuvre un programme de ventes et d'achats de locaux de bureaux dans le but de réduire le coût de ses loyers.

4.– Vers une stabilisation du périmètre du programme

En 2012, la principale modification du périmètre du programme 305 a concerné l'achèvement de la dévolution des fonctions commerciales des missions économiques de la Direction générale du Trésor à l'opérateur UbiFrance.

Les transferts de moyens humains et matériels qui ont été associés à cette dévolution ont eu un impact sur le périmètre du programme 305 puisqu'ils impliquaient des transferts d'ETP, de crédits de personnel et de crédits de fonctionnement vers le programme 134 Développement des entreprises et de l'emploi qui porte les moyens de fonctionnement d'UbiFrance.

Au total, le flux des crédits s'est élevé à 51,9 millions d'euros dont 40,8 millions d'euros de crédits de personnel et 11,1 millions d'euros de crédits de fonctionnement. Le tableau ci-dessous rappelle les différentes séquences budgétaires de cette dévolution et précise notamment l'impact budgétaire pour l'exercice 2012, soit 2,6 millions d'euros en crédits de personnel (50 ETPT) et 0,3 million d'euros en crédits de fonctionnement transférés du programme 305 vers le programme 134.

**Conséquences financières des modifications de périmètre
sur le budget du programme depuis 2009**

(en euros)

	Total T2	ETP	ETPT	Hors T2
1ère vague - janvier 2009	- 11 690 000	- 213	- 213	- 3 705 000
2ème vague - Accélération septembre 2009	- 4 700 000	- 300	- 100	- 1 000 000
2ème vague EAP 2009 sur 2010	- 9 400 000		- 200	- 2 000 000
3ème vague accélérée au 1er janvier 2010 (transfert en gestion)	- 3 908 903	- 321	- 107	- 2 316 365
3ème vague - septembre 2010				
3ème vague - EAP 2010 sur 2011	- 7 912 062		- 214	- 1 820 680
4ème vague - janvier 2011 (1 ^{ère} phase)	- 540 000	- 10	- 10	
4ème vague - janvier 2012 (2 ^{ème} phase)	- 2 634 000	- 50	- 50	- 300 000
Total transferts UbiFrance	- 40 784 965	- 894	- 894	- 11 142 045

ETP : emplois temps plein

ETPT : emplois temps plein travaillés

T2 : rémunérations et charges sociales

EAP : Extension en année pleine

Source : Direction générale du Trésor

S'agissant du projet de loi de finances pour 2013, aucune modification de périmètre n'est prévue à ce jour.

B.- LES DÉPENSES DE PERSONNELS DEMEURENT ÉLEVÉES

1.- La réduction des effectifs se poursuit

Le plafond d'emplois du programme s'élève pour 2013 à 1 910 ETPT alors qu'il s'établissait à 1 938 ETPT en 2012. Cette réduction de 1,4 % des effectifs résulte des facteurs suivants :

- l'effet en année pleine des suppressions d'emplois intervenues en 2011, soit -13 ETPT ;

- la suppression de 29 emplois en 2013, soit - 14 ETPT ;

- le transfert d'un emploi à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information.

L'action 1 *Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen*, mise en œuvre par l'administration centrale de la DG Trésor, comporte 704 emplois qui correspondent à 36,9 % des effectifs. Les agents se répartissent de la façon suivante : 38,2 % en catégorie A+, 24,1 % en catégorie A, 17,9 % en catégorie B et 19,7 % en catégorie C.

La prédominance des catégories A et A+ s'explique par la nature des missions d'état-major exercées par l'administration centrale de la direction générale du Trésor et les services à compétence nationale rattachés à cette action.

L'action 2 *Développement international de l'économie française*, mise en œuvre par le réseau de la DG Trésor, comporte 1 014 agents qui correspondent à 53,1 % du plafond d'emplois du programme.

L'action 3 *Élaboration de la législation fiscale*, mise en œuvre par la Direction de la législation fiscale, comporte 192 emplois qui correspondent à 10 % des effectifs du programme.

2.– Le coût des agents du programme reste opaque et confus

151,8 millions d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2013 contre 148,5 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2012. Cela représente, malgré la diminution de 1,4 % des effectifs, une augmentation de 2,2 % des rémunérations, présentée comme étant « *principalement du fait de l'augmentation mécanique liée au GVT positif* ».

L'évolution du coût des agents, qu'il s'agisse des coûts d'entrée, de sortie ou des coûts moyens reste difficile à comprendre. Les explications contenues dans le projet annuel de performances sont sibyllines et peu claires.

ÉVOLUTION DU COÛT MOYEN GLOBAL DES AGENTS DU PROGRAMME

(en euros)

	PAP 2012	PAP 2013	Évolution
Catégorie A+	119 247	117 904	– 1,13 %
Catégorie A	83 687	81 333	– 2,81 %
Catégorie B	52 741	54 423	+ 3,19 %
Catégorie C	26 915	25 214	– 6,32 %

Source : projets annuels de performances 2012 et 2013

Ainsi, alors que les coûts moyens d'entrée (+ 22,6 %) et de sortie (+ 7,46 %) des agents de catégorie A+ augmentent fortement, le coût moyen global apparaît, à la lecture comparative des projets annuels de performances pour 2012 et 2013, comme étant en diminution (– 1,1 %) ce qui, mathématiquement, est assez surprenant.

Le responsable du programme et directeur général du Trésor, M. Ramon Fernandez, justifie la « *variation* » du coût d'entrée « *par la proportion croissante du nombre d'agents contractuels, la rémunération de ceux-ci étant, hors cotisations sociales et hors cotisations au CAS Pensions, supérieure à la rémunération des fonctionnaires* ». Or, la proportion du nombre d'agents contractuel de la catégorie A+ n'augmente pas mais diminue : elle passe de 20 % en 2012 (14 sur 70) à 18,7 % en 2013 (17 sur 91)... Décidément, le coût des agents du programme est toujours aussi opaque.

ÉVOLUTION DU COÛT MOYEN D'ENTRÉE DES AGENTS DU PROGRAMME

(en euros)

	2012		2013		Évolution du coût moyen (€)
	Coût (€)	Nombre	Coût (€)	Nombre	
Catégorie A+	82 099	70	100 638	91	+ 18 539 (+ 22,6 %)
<i>dont contractuels</i>		(14) 20 %		(17) 18,7 %	
Catégorie A	66 126	50	68 148	57	+ 2 022 (+ 3,1 %)
<i>dont contractuels</i>		(16) 32 %		(18) 31,6 %	
Catégorie B	48 755	18	54 118	12	+ 5 363 (+ 11 %)
<i>dont contractuels</i>		(7) 38,9 %		(0) 0 %	
Catégorie C	23 932	123	27 918	48	+ 986 (+ 16,7 %)
<i>dont contractuels</i>		(119) 96,7 %		(13) 27,1 %	
Total		261		208	
<i>Dont contractuels</i>		(156) 60,5 %		(48) 23,1 %	

Source : projets annuels de performances 2012 et 2013

ÉVOLUTION DU COÛT MOYEN DE SORTIE DES AGENTS DU PROGRAMME

(en euros)

	PAP 2012	PAP 2013	Évolution
Catégorie A+	98 026	105 338	+ 7,46 %
Catégorie A	76 879	71 743	- 6,68 %
Catégorie B	48 825	47 201	- 3,32 %
Catégorie C	23 453	28 232	+ 20,38 %

Source : projets annuels de performances 2012 et 2013

3.- Des mesures catégorielles de revalorisation moins généreuses

La Direction générale du Trésor et la Direction de la législation fiscale mettent principalement en œuvre des mesures catégorielles d'application interministérielle. Depuis 2008, les revalorisations indemnitaires se sont traduites par les mesures suivantes :

– l'introduction d'une part variable dans le régime indemnitaire des agents de catégorie A+ et de catégorie A (0,54 million d'euros en 2008, 0,21 million d'euros en 2009 et 0,9 million d'euros en 2010) ;

– la réforme indemnitaire des corps de l'Insee d'un coût de 0,13 million d'euros en 2008 et 0,06 million d'euros en 2009 ;

– la refonte du régime indemnitaire des ingénieurs pour 0,16 million d'euros en 2009 ;

– la création de l'indemnité de performance et de fonctions des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF) en 2011 d'un coût de 0,13 million d'euros en 2011 et 0,06 million d'euros en 2012 ;

– la mise en place de la prime de fonctions et de résultat des administrateurs (0,05 million d’euros en 2010) et des attachés (0,12 million d’euros en 2012) ;

– l’alignement indemnitaire de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) pour 0,12 million d’euros en 2009, 0,06 million d’euros en 2010, 0,05 million d’euros en 2011 et en 2012 ;

– la prime de fusion de la DGFIP (0,06 million d’euros en 2008).

La principale mesure statutaire mise en œuvre depuis 2008 a été la refonte de la grille indiciaire de la catégorie B (0,3 million d’euros en 2011) et le reclassement d’agents contractuels du réseau à l’étranger (0,11 million d’euros en 2012).

Le tableau suivant retrace le total des mesures catégorielles mises en œuvre depuis 2008, première année de l’identification d’une enveloppe de mesures catégorielles liée à un schéma d’emplois. Ce coût, relativement élevé en 2008 et 2009, a atteint des niveaux plus raisonnables depuis 2010.

COUT DES MESURES CATÉGORIELLES MISES EN ŒUVRE DEPUIS 2008

(en euros)

	2008	2009	2010	2011	Estim. 2012	PLF 2013
Action 1	569 300	438 312	200 127	293 416	207 298	111 267
Action 2	777 570	712 511	202 816	351 353	476 775	118 843
Action 3	45 295	98 684	79 599	44 995	75 518	-
Total	1 392 165	1 249 507	482 542	689 764	759 591	230 110

Source : Direction générale du Trésor

Les mesures qui seront mises en œuvre en 2013 ne sont pas encore totalement définies à ce stade. La Direction du Trésor évoque toutefois « *la mise en œuvre du décret du 9 janvier 2012 relatif aux chefs de services et sous-directeurs des administrations de l’État.* »

4.– Des taux de non-remplacement de départ en retraite très élevés

La Direction générale du Trésor précise que l’évolution des effectifs à compter de 2013 ne sera plus liée à l’ancienne règle du non remplacement d’un départ à la retraite sur trois. Déconnectée du volume des départs à la retraite, elle reposera sur une appréciation du degré de priorité des différentes missions et des gains de productivité susceptibles d’être réalisés.

Pour l’ensemble du programme 305, le taux de non-remplacement des départs à la retraite prévu pour 2012 s’élève à 142,1 % (27 suppressions d’emplois pour 19 départs à la retraite). S’agissant du taux de non-remplacement des départs à la retraite prévu pour 2013, il s’élève à 170,6 % (29 suppressions d’emplois pour 17 départs à la retraite).

**TAUX DE NON-REMPLACEMENT DES DÉPARTS EN RETRAITE
À LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR EN 2012 ET 2013**

	<i>En nombre d'agents</i>	
	PLF 2012	PLF 2013
Départs à la retraite (ETP)	19	17
Suppressions d'emplois (ETP)	27	29
Taux de non-remplacement	142,1 %	170,6 %

Source : Direction générale du Trésor

Le nombre de départs à la retraite est estimé d'après un recensement des agents arrivant annuellement à l'âge limite de départ à la retraite ainsi en fonction des demandes déjà déposées par les agents. Cette estimation peut donc varier en cours d'année.

La DGT précise que les départs à la retraite ne représentent qu'une part très minoritaire des départs, estimés à 237 en 2013 : ceux-ci incluent aussi les départs d'agents détachés par d'autres administrations, les démissions d'agents non titulaires ainsi que les départs en détachement ou en disponibilité. Les prévisions d'entrées dans le programme s'élèvent à 208, dont des recrutements par voie de concours mais aussi des arrivées en détachement et des recrutements de contractuels. De nombreux moyens de gestion sont donc à la disposition du responsable de programme afin de respecter le schéma d'emplois.

C.– LA MISSION REGROUPE TROIS ACTIONS COMPLÉMENTAIRES

1.– Action 1 : Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen

Cette action est mise en œuvre par la DGT. Elle comprend principalement les crédits correspondant aux versements de l'État à la Banque de France et à l'Institut d'émission des départements d'outre-mer en rémunération des prestations qu'ils réalisent pour le compte de l'État, ainsi que l'administration centrale de la DG Trésor.

Cette action recouvre également l'Agence France Trésor (AFT) qui gère la trésorerie et la dette de l'État, l'Agence des participations de l'État (APE) qui veille aux intérêts de l'État actionnaire, l'Autorité des normes comptables (ANC), qui est chargée de définir les normes de comptabilité privée, et la Mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP), qui est chargée de fournir aux personnes publiques qui le demandent un appui dans la préparation, la négociation et le suivi des contrats de partenariat et des baux.

En 2013, les crédits dépensés dans le cadre de cette action s'élèveront à 399,7 millions d'euros contre 397,5 millions d'euros en 2012, ce qui représente une hausse modérée de 0,5 %. Sur ce montant, les crédits strictement destinés à la Banque de France s'élèvent à 327,9 millions d'euros. Cette somme, qui avait fortement augmenté au cours des exercices précédents lorsque le calcul de la rémunération de la Banque de France avait été modifié est maintenant devenue quasiment stable.

Cette action comptera, en 2013, 704 fonctionnaires (– 5 agents par rapport à 2012, soit – 0,7 %).

2.– Action 2 : *Développement international de l'économie française*

Cette action retrace les moyens en personnel et fonctionnement des services économiques de la Direction générale du Trésor dont la mission est d'informer l'État, les collectivités publiques et les entreprises sur l'ensemble des questions économiques, commerciales et financières internationales, de défendre et promouvoir dans ces domaines les intérêts de la France à l'étranger et de contribuer en particulier à l'exercice des missions de la DGT.

Ces services peuvent également être sollicités par les autres ministères et administrations ayant vocation à connaître de questions à caractère économique. Les services exercent leur mission d'appui aux entreprises dans le respect des dispositions du décret relatif aux attributions d'Ubifrance et peuvent représenter l'Agence dans les pays où elle ne dispose pas de bureau, pour l'accomplissement de ses missions à l'étranger.

Le réseau de la DGT à l'étranger comprend, au 1^{er} juillet 2012, 140 implantations immobilières dans 114 pays.

Les crédits de cette action ont été fortement réduits au cours des exercices précédents (93,6 millions d'euros en 2012 contre 97,3 millions d'euros en 2011 et 122 millions d'euros en 2010) en raison du transfert du réseau international du Trésor vers Ubifrance. En 2013, les moyens de cette action sont en voie de stabilisation à 93,2 millions d'euros (– 0,4 %).

En 2013, cette action regroupera 1 014 fonctionnaires, ce qui représente une baisse de 23 agents, soit – 2,2 %.

3.– Action 3 : *Élaboration de la législation fiscale*

Cette action, mise en œuvre par la direction de la Législation fiscale (DLF), a pour objectif d'aider le Gouvernement à définir sa politique fiscale, à concevoir et à rédiger les normes fiscales. Seuls les crédits de personnel destinés à la rémunération des agents de la DLF, soit 192 personnes (inchangé d'une année sur l'autre), figurent dans cette action.

Cette action concentre des moyens réduits et stables : 15,9 millions d'euros contre 15,7 en 2012 et 15,1 millions d'euros en 2011. Les deux premières actions, mises en œuvre par la DGT, concentrent 97 % des crédits du programme ; la troisième action, du ressort de la DLF ne rassemble que 3 % des moyens.

D.– L'AMÉLIORATION DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Les objectifs du programme sont principalement centrés sur la qualité du service rendu. Ont été écartés les objectifs et indicateurs dépendant trop de facteurs extérieurs à l'action des directions – par exemple le taux de croissance du produit intérieur brut – ou bien reflétant davantage l'activité que la performance, car considérés comme peu significatifs pour les élus et les citoyens.

1.– L'analyse du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)

Depuis 2010, le programme 305 comportait quatre objectifs dont la réalisation était suivie au travers de cinq indicateurs de performance :

– assurer la qualité de l'analyse et des prévisions présentées dans le projet de loi de finances, dans le domaine des évolutions économiques et dans celui des recettes fiscales ;

– contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d'application de la législation fiscale ;

– assurer la transposition des directives européennes dans les délais ;

– assurer l'efficacité du réseau international de la direction générale du Trésor.

Ayant fait l'objet d'un audit du Comité Interministériel d'Audit des Programmes (CIAP) en juin 2010, le dispositif de performance du programme 305 a été jugé pertinent quant à ses objectifs. Un certain nombre de recommandations ont été formulées sur les indicateurs de performance, qui, compte tenu du délai relativement court entre la publication du rapport du CIAP et la finalisation de la maquette budgétaire du programme 305, n'ont pas pu être pris en compte dans le cadre du projet de loi de finances 2011.

2.– Deux indicateurs supplémentaires pour la Banque de France en 2013

C'est donc dans le cadre du programme annuel de performance 2012 qu'a été introduit un cinquième objectif « *Assurer un traitement efficace du surendettement* » sur les prestations réalisées par la Banque de France pour le compte de l'État ainsi qu'un indicateur qui mesure la capacité de la Banque et des commissions de surendettement à traiter les dossiers de surendettement dans les délais accélérés fixés par la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010. L'élaboration de ce nouvel indicateur s'est inscrite dans le cadre de la renégociation des conventions entre l'État et la Banque de France.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, le cinquième objectif a été enrichi de deux nouveaux indicateurs. Le premier permet de mesurer l'efficacité de la Banque de France et des commissions de surendettement dans la recherche de solution pérenne (indicateur 5.2 : « Proportion des mesures permettant l'apurement total et définitif de la situation de surendettement ») à l'aide de trois sous-indicateurs :

- le premier mesurant la proportion des mesures permettant l'apurement total et définitif de la situation de surendettement ;
- le deuxième mesurant le nombre de mesures permettant l'apurement total et définitif de la situation de surendettement ;
- le troisième précisant le nombre total de mesures prononcées.

Le deuxième nouvel indicateur (indicateur 5.3 : « Coût complet du traitement d'un dossier de surendettement ») permet de mesurer le coût complet du traitement d'un dossier traité en commissions de surendettement.

Au total, le programme comprend désormais 5 objectifs et 8 indicateurs.

E.– L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF À L'ÉTRANGER

La réforme engagée en 2009, en vue de transférer à UbiFrance les missions d'appui commercial réalisées jusqu'alors par les services économiques de la Direction générale du Trésor, s'achèvera fin 2012. Cette réforme a permis de mettre en place deux réseaux économiques distincts aux compétences clairement établies : le réseau des services économiques de la Direction générale du Trésor chargé des missions régaliennes (suivi de la situation économique et financière des pays, relations avec les autorités locales, appui aux grands contrats, négociations multilatérales...) et le réseau d'UbiFrance proposant une large gamme de produits et de prestations aux PME et aux entreprises de taille intermédiaire (ETI) françaises souhaitant se développer sur les marchés extérieurs.

1.– La progression de l'activité d'UbiFrance

Au terme de cette réforme, UbiFrance est devenu l'interlocuteur des PME dans le monde, via un réseau en propre de 75 bureaux dans 56 pays, un dispositif de couverture régionale et l'établissement de partenariats avec des opérateurs locaux dans le cadre de délégations de service public dans six pays à ce jour. Plus des deux tiers des collaborateurs de l'Agence exercent leurs fonctions à l'étranger, offrant ainsi aux entreprises françaises une force dédiée d'assistance à la vente et au développement international.

Afin de se positionner au plus près de l'offre française, UbiFrance a repensé son organisation interne en privilégiant, en France et à l'étranger, une approche sectorielle autour de quatre grandes filières : biens de consommation, agro-alimentaire, industrie/transport/infrastructures et nouvelles technologies. Des

liens étroits ont également été tissés avec les fédérations professionnelles, via notamment la signature de conventions de partenariat.

En trois ans, les accompagnements d'entreprises à l'international ont connu une croissance de près de 50 %, passant de 13 100 en 2008 à 19 400 en 2011, l'année 2010 ayant culminé à 21 850 accompagnements. Sur trois ans, plus de 60 000 entreprises ont été accompagnées.

Cette progression a été principalement portée par l'activité directe d'UbiFrance : les accompagnements individuels et collectifs réalisés en compte propre ont augmenté de 80 % en trois ans et représentent plus des deux tiers du total (15 000 en 2011).

Ces performances se sont principalement appuyées sur la forte progression des accompagnements collectifs (+ 88 % en trois ans). Sur la période 2009-2011, UbiFrance a en effet significativement augmenté, diversifié et davantage ciblé son offre d'opérations collectives à l'étranger : le nombre de rencontres d'affaires a cru de 60 % en trois ans. Au total, le nombre d'opérations collectives annuelles organisées en propre par UbiFrance est passé à plus de 700 en 2011 contre moins de 380 en 2008. Les accompagnements individuels réalisés directement par l'Agence ont par ailleurs progressé de 55 % sur la durée de la convention.

2.– La redéfinition des compétences des services économiques

La dévolution des activités commerciales à UbiFrance a induit une redéfinition des compétences d'attribution des services économiques, volontiers qualifiées de « régaliennes », qui dépendent du Trésor. Dans ce cadre, quatre séries de missions sont désormais confiées aux services économiques.

● L'information sur la situation économique et financière du pays d'accueil, qui consiste dans les missions suivantes :

– le suivi de la situation économique (dont le commerce extérieur) et la contribution à l'analyse macro-économique du pays ou de la zone de compétence ;

– la contribution à la préparation des avis de la France portant sur la situation économique et financière du pays ;

– la connaissance de base du secteur financier et bancaire et le suivi de son évolution ;

– la connaissance l'accès au marché et de la réglementation locale (barrières tarifaires et barrières non tarifaires) ;

– le suivi de l'application des accords de l'OMC et des accords préférentiels ;

– la connaissance des règles de concurrence, le climat des affaires, l'accès aux marchés publics.

- Les affaires multilatérales et, le cas échéant, européennes :
 - la transmission d’alertes sur les positions du pays ;
 - la mise en œuvre de démarches pour présenter et défendre les positions de la France dans les grandes enceintes (G20, G8) ainsi que le suivi des négociations multilatérales auxquelles participe le pays de résidence (OMC, programmes régionaux d’intégration...) ;
 - dans les pays de l’Union européenne, la préparation de contributions à la préparation de l’Eurogroupe et des conseils Ecofin, voire des autres conseils (compétitivité, agriculture/pêche, etc.) ainsi que le suivi des grands dossiers européens (réforme de la gouvernance économique européenne, perspectives financières 2013-2020, réforme de la PAC...).
- L’appui aux projets de grands contrats ou d’investissement français :
 - l’identification de grands projets susceptibles d’intéresser les entreprises françaises ;
 - le soutien coordonné aux entreprises françaises suivant des grands projets dans le pays de résidence ;
 - le suivi de la résolution des litiges éventuels ;
 - le suivi des financements : avis sur les projets éligibles à des dispositifs publics français et, lorsque c’est pertinent, à des financements européens.
- L’action locale :
 - l’animation des pôles de compétence interministériels ayant une dimension économique ou financière ;
 - l’animation de la communauté d’affaires française locale et coordination des actions des organismes chargés de la promotion des intérêts économiques français, notamment UbiFrance, AFII, ADETEF, etc ;
 - mise en œuvre de démarches prescrites par les autorités françaises et confiées localement au service économique ;
 - participation à l’organisation des missions de personnalités et de délégations françaises.

3.– L'évolution du patrimoine immobilier du programme

Les opérations immobilières intéressant le programme 305 concernent essentiellement le réseau international des missions économiques. Le produit des ventes alimente le programme 723 Contribution aux dépenses immobilières du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Ces recettes sont affectées aux quotes-parts d'opérations avec le ministère des Affaires étrangères (acquisitions, extensions, constructions, regroupements et réhabilitations).

En 2011, le montant des recettes des cessions réalisées par la Direction générale du Trésor s'est élevé à 7 931 569 euros.

MUTATIONS IMMOBILIÈRES AYANT CONCERNÉ LE PROGRAMME EN 2011

(en euros)

Détail des cessions 2011 :	
Vente de la villa à Santiago du Chili	546 969
Vente de la villa à Jakarta	1 939 000
Vente du terrain à Jakarta	446 600
Vente d'un appartement à Séoul	348 800
Vente de l'appartement du chef de poste à Londres	4 332 000
Vente d'un appartement à New York	318 200

Source : Direction générale du Trésor

Les recettes déjà encaissées au titre de 2012 s'établissent à 1 798 809 euros (ventes des bureaux de Colombo, d'une villa et d'un terrain à Kinshasa, et d'un appartement à New York). Les cessions des bureaux d'Amman et de la maison du chef du Service économique de Berlin sont en cours.

Les prévisions pour la fin de l'année 2012 et l'exercice 2013 s'établissent comme suit :

- cession des bureaux de Nicosie, Athènes, Harare, Manille et Zagreb ;
- cession de logements à Séoul.

Les difficultés économiques et financières de la Grèce pourront affecter les prévisions de cessions à Nicosie et à Athènes.

F.– LE REMBOURSEMENT DE CERTAINES PRESTATIONS DE LA BANQUE DE FRANCE

L'article L141-7 du code monétaire et financier dispose que « à la demande de l'État ou avec son accord, la Banque peut fournir des prestations pour le compte de celui-ci ou le compte de tiers » et que « ces prestations sont rémunérées afin de couvrir les coûts engagés par la Banque ». Il précise encore

que « *la nature de ces prestations et les conditions de leur rémunération sont fixées par des conventions conclues entre la Banque et, selon le cas, l'État ou les tiers intéressés* ». Le remboursement de ces prestations, d'un montant de 327,9 millions d'euros en 2013 constitue la principale dépense du programme.

1.— Six prestations sont facturées par la Banque de France

Dans le cadre ainsi fixé, six prestations sont actuellement refacturées à l'État, sur la base de leur coût complet depuis 2011 :

- le secrétariat des commissions de surendettement ;
- la tenue du compte du Trésor public ainsi que les prestations bancaires qui s'y attachent ;
- la mise en circulation des monnaies métalliques sur le territoire métropolitain. La Banque doit tenir à disposition, sur l'ensemble du territoire métropolitain et pour chaque type de pièces, le volume de pièces nécessaire aux besoins du pays ;
- l'appui de la Banque à la Gouvernance de la Zone franc. Cette prestation recouvre notamment la tenue du secrétariat des réunions semestrielles des responsables des finances de la Zone franc, la représentation de l'État dans les organes de gouvernance des banques centrales de la Zone franc et la réalisation d'études sur les pays de la Zone franc ;
- la gestion des accords de consolidation des dettes des Etats étrangers,
- l'organisation des séances d'adjudication des valeurs du Trésor.

Deux prestations de service à caractère pérenne ne font pas l'objet de facturation :

- la gestion du fichier central des chèques (FCC) Ce fichier centralise les incidents de paiement sur chèques mais aussi les décisions de retrait de carte bancaire pour usage abusif (personnes physiques ou morales). La Banque de France assure également la diffusion de ces informations aux banques et aux autorités judiciaires. Dans la mesure où les recettes du FCC couvrent actuellement le coût complet supporté par la Banque, aucun remboursement n'est demandé ;
- la mission dite du « droit au compte », qui représente un coût complet de l'ordre de 4 millions d'euros par an, n'a pas donné lieu jusqu'à présent à contractualisation avec l'État.

2.– Un cadre contractuel strict

Le cadre contractuel relatif aux prestations effectuées pour le compte de l'État a été révisé en 2011. Il est structuré en deux étages avec, d'une part, une convention « chapeau » établissant le pilotage d'ensemble et, d'autre part, des conventions spécifiques pour chaque prestation. Celles-ci précisent pour chacune des missions son objet, le contenu détaillé de la prestation, les moyens déployés avec des objectifs qualitatifs et quantitatifs. Ces objectifs sont assortis, le cas échéant, d'indicateurs de mesure relatifs par exemple à l'efficacité de la gestion, la maîtrise des coûts, la qualité du service rendu, l'efficacité des actions menées.

La convention « chapeau » met en place le dispositif suivant :

– l'État et la Banque définissent un objectif triennal pour la rémunération des prestations rendues ;

– l'estimation est effectuée de façon séparée pour chaque mission au coût complet, dont sont exclus certaines charges de support institutionnelles et des coûts de structures sociales. La Banque déduit de l'estimation de ses coûts, les recettes qu'elle tire des activités effectuées ;

– afin de donner une meilleure visibilité aux deux parties, la convention prévoit que l'État informe la Banque de tout projet de nouvelle mesure législative ou réglementaire modifiant le périmètre ou le contenu des prestations ;

– la Banque s'engage de son côté à informer l'État de tout projet d'investissement susceptible d'avoir une incidence sur le coût des prestations facturé à l'État ou sur son offre de service ;

– sous réserve des cas de révision prévus par le texte (ci-après), l'objectif de rémunération au titre de la première et de la seconde année fait l'objet d'un engagement ferme de l'État et de la Banque, soumis chaque année à l'approbation du Parlement dans le cadre du projet de loi de finances de l'année considérée ; l'objectif de rémunération au titre de la troisième et dernière année n'est donné qu'à titre indicatif. Il correspond à la première année de l'objectif de rémunération triennal suivant et peut être révisé lors de la construction de celui-ci ;

– pour les deux premières années, une révision n'est possible que si des facteurs indépendants de la volonté des parties entraînent une variation significative, à la hausse ou à la baisse, du coût des prestations ou si une modification du niveau de service touchant à la qualité, la quantité ou la nature des prestations fournies est effectuée (par exemple, en raison de nouvelles mesures législatives ou réglementaires s'imposant à la Banque). Ces révisions doivent être validées avant le 15 septembre de chaque année afin d'être prise en compte dans le processus législatif de l'année.

Une commission mixte, composée de représentants de la Banque de France et des ministères chargés de l'Économie et du Budget, est chargée de mettre en application cette convention. Présidée par un membre de l'Inspection générale des finances, elle est notamment chargée du suivi du contrat, peut formuler des avis ou des recommandations qu'elle porte à la connaissance de l'État et de la Banque et se prononce sur l'objectif triennal et le niveau de service correspondant. Le secrétariat de la commission est exercé par la Direction générale du Trésor.

3.– Le remboursement se fait désormais « à coût complet »

Jusqu'en 2010 et avant la mise en place de ce nouveau cadre contractuel, la rémunération des services rendue à l'État était effectuée sur la base d'un coût de revient qui excluait la plupart des charges de support, hormis les coûts immobiliers, informatiques et de formation. Suite à l'harmonisation de la méthodologie de calcul des coûts au sein de la zone euro intervenue en 2007, cette notion de coût de revient a disparu au profit d'un remboursement sur la base des coûts complets.

La nouvelle convention qui introduit un remboursement au coût complet sur la base d'un objectif triennal fixé *ex ante* a été appliquée à compter de 2011. Ainsi, le montant de remboursement retenu dans la programmation budgétaire pour 2011 à 2013 a été fixé à 316,7 millions d'euros sur la base des estimations et des hypothèses d'activité (notamment pour le surendettement) effectuées fin 2010. Pour mémoire, le remboursement à coût de revient, retenu jusqu'en 2010, ne s'élevait qu'à 152,4 millions d'euros sur la période 2007-2010.

PRESTATIONS DE LA BANQUE DE FRANCE DONNANT LIEU À REMBOURSEMENT

(en millions d'euros)

Coûts supportés par la Banque de France	2008	2009	2010	2011	Cible Triennum 2011-2013
Surendettement	180,5	192,0	201,9	220,9	201,3
Tenue du compte du Trésor	96,0	95,8	92,0	96,6	103,1
Monnaies	7,5	7,1	7,9	8,2	7,5
Adjudications	1,5	1,8	2,3	3,1	1,7
Accords de consolidation	1,3	1,6	1,8	1,7	1,8
Zone Franc	0,9	1,0	0,9	0,8	1,2
Coût complet de l'activité	287,8	299,3	306,7	331,2	316,7

Source : Banque de France

**NOMBRE D'AGENTS CONCERNÉS PAR LES PRESTATIONS DE LA BANQUE DE FRANCE
DONNANT LIEU À REMBOURSEMENT**

(en aetp)

	2008	2009	2010	2011	Cible Triennum 2011-2013
Surendettement	1 574,4	1 606,7	1 639,0	1 750,0	1 535,5
Tenue du compte du Trésor	381,5	343,6	340,4	318,5	323,8
Monnaies	20,9	19,2	22,0	27,0	17,3
Adjudications	1,4	0,9	1,1	1,5	0,9
Accords de consolidation	9,1	8,6	10,3	9,4	8,6
Zone Franc	6,0	5,9	5,7	4,8	6,5
	1 993,3	1 984,9	2 018,5	2 111,2	1 892,7

Aetp : agent équivalent temps plein

Source : Banque de France

4.– La hausse coûteuse de l'activité de surendettement

Ce décalage est imputable à l'activité de surendettement dont le coût complet s'est élevé à 220,9 millions d'euros en 2011 et constitue, de loin, le poste le plus important de la refacturation à l'État ; il a, depuis 1995, progressé régulièrement sous l'effet de la hausse continue du nombre des dossiers déposés. 1 500 agents sont affectés à cette activité. Le coût de traitement d'un dossier de surendettement est estimé à 950 euros.

Après s'être stabilisé en 2010 (conduisant à une hypothèse de stabilité lors de la fixation de l'objectif triennal 2011-2013), le nombre de dépôts s'est accru de 6,8 % en 2011 pour atteindre un pic de 232 500 dossiers, niveau jamais atteint depuis 1990. Cette évolution a été concomitante de la mise en œuvre de la loi n° 2010-717 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation dite « loi Lagarde ». Du point de vue de la Banque, ce facteur, indépendant de sa volonté, aurait dû justifier une révision du montant du remboursement attendu à ce titre.

En 2012, toujours selon la Banque de France, le nombre de dossiers de surendettement traités devrait atteindre près de 240 000 et le coût des prestations effectuées pour l'État devrait, en conséquence, s'élever à environ 340 millions d'euros.

La Banque de France, qui ne peut maîtriser l'évolution du nombre de dossiers de surendettement ni les évolutions législatives, travaille à améliorer l'organisation du traitement. Ainsi, un projet de réorganisation des activités du réseau vient d'être soumis à la négociation des partenaires sociaux et prévoit le regroupement de l'examen des dossiers sur 35 centres de traitement partagé ainsi que l'externalisation du traitement du courrier, ce qui devrait générer d'ici quelques années des économies substantielles.

Quelques pistes pour réduire le surendettement et son coût

Le coût de traitement des dossiers de surendettement est très élevé pour le budget de l'État et il conviendrait de le réduire. Mais le coût du surendettement pénalise l'ensemble de la société, à commencer par les foyers concernés. Le meilleur moyen de réduire ce coût semble donc être de réduire l'accès au crédit pour les personnes déjà lourdement endettées. Pour cela, plusieurs mesures peuvent être proposées :

- mettre en place, en s'entourant de toutes les garanties nécessaires, un « fichier positif » de l'endettement qui recenserait les crédits en cours de remboursement par l'ensemble des ménages de France. Ce fichier aurait pour but de responsabiliser les établissements financiers qui ne pourraient pas ignorer l'état d'endettement des personnes à qui ils envisagent d'accorder des prêts. Il permettrait de faire peser sur ces établissements la menace de sanctions financières en cas d'abus et donc de refréner leurs ardeurs ;

- développer l'éducation de la population en matière d'emprunt et de capacité de remboursement, notamment en y faisant participer l'éducation nationale, éventuellement avec l'implication de la Banque de France ;

- développer, en partenariat avec les assistants sociaux et les associations de consommateurs, le suivi des anciens surendettés dont les comptes ont été apurés afin d'éviter qu'ils ne retombent dans la spirale de l'endettement.

III.- LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Le compte de concours financier *Accords monétaires internationaux* comprend les programmes 811 Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine, 812 Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale et 813 Relations avec l'Union des Comores. Il retrace les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectués par le Trésor au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international.

Dévolu à la coopération monétaire avec la Zone franc, ce compte est destiné à garantir, en tant que de besoin, les deux fondements de cette coopération que sont l'ancrage de la parité du taux de change sur l'euro et la garantie de convertibilité illimitée. À cet effet, il retrace, en recettes et en dépenses, les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectuées au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international.

Ce compte n'est doté de crédits que si la dégradation de la situation financière de tout ou partie de la Zone franc l'exige. La garantie de la France n'a plus été mise en œuvre depuis 1994. Aucun crédit n'est demandé pour 2013.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Madame Nicole Bricq, ministre du Commerce extérieur, Madame Sylvia Pinel, ministre de l'Artisanat, du commerce et du tourisme, Madame Fleur Pellerin, ministre chargée des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Innovation et de l'Économie numérique et Monsieur Benoît Hamon, ministre chargé l'Économie sociale et solidaire et de la consommation, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 31 octobre 2012 à 16 heures)⁽¹⁾, la commission des Finances examine les crédits de la mission Économie, et des comptes spéciaux Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ; Accords monétaires internationaux.

*Suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, MM. Thomas Thévenoud, Alain Fauré et Mme Monique Rabin, la Commission **adopte** les crédits de la mission **Économie**.*

*Puis, suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, MM. Thomas Thévenoud et Alain Fauré, elle **adopte** les crédits des comptes spéciaux Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés et Accords monétaires internationaux.*

(1) Le compte rendu de la commission élargie est disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/commissions_elargies/cr/C013.asp

ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– Le **18 septembre 2012**, M. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France et Mme Véronique Bensaid, conseillère parlementaire auprès du Gouverneur ;

– le **19 septembre 2012**, M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'INSEE, responsable du programme 220 Statistiques et études économiques et Mme Caroline Escapa, chef du département de la programmation et de la gestion de INSEE ;

– le **2 octobre 2012**, M. Ramon Fernandez, directeur général du Trésor, M. Thomas Courbe.

Le **3 octobre 2012**, M. Michel Felce, conseiller général de la Banque de France représentant le personnel, M. Alain Haie, représentant CFDT du personnel de la Banque de France, Mme Fabienne Rouchy, secrétaire CGT du comité d'établissement Midi-Pyrénées de la Banque de France et M. Thierry Laruelle représentant la CFTC.