



N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 22

ÉCONOMIE :

STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Rapporteurs spéciaux : MM. PHILIPPE CHASSAING ET FRANÇOIS ANDRÉ

Députés

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
CHIFFRES CLÉS	6
PREMIÈRE PARTIE : UNE GESTION MAÎTRISÉE QUI CONTRIBUE À L'EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES	7
A. LES PROGRAMMES 220 <i>STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES</i> ET 305 <i>STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE</i>	7
1. Le programme 220 <i>Statistiques et études économiques</i>	8
2. Le programme 305 <i>Stratégie économique et fiscale</i>	11
B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES <i>INTERNATIONAUX</i>	15
SECONDE PARTIE : LE RÉSEAU INTERNATIONAL DU TRÉSOR : MIEUX RENDRE COMPTE DE L'EFFICACITÉ D'UN OUTIL ESSENTIEL	16
A. UN ACTEUR ESSENTIEL DE L'ACTION DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER.....	16
1. Un réseau étendu.....	16
2. ... aux missions variées.....	17
3. ... dont l'articulation avec les autres services de l'État a dû être précisée.....	18
B. DE NOUVELLES ORIENTATIONS DANS UN CONTEXTE DE RATIONALISATION BUDGÉTAIRE.....	20
1. Le réseau international du Trésor, sous pression budgétaire, a été contraint de se réorganiser.....	20
2. La réforme des réseaux de l'État à l'étranger doit prolonger ce mouvement.....	21
C. UNE STRATÉGIE D'ALLOCATION DES MOYENS ET D'ÉVALUATION DES RÉSULTATS À CONSOLIDER.....	22
1. L'allocation des moyens et le management du réseau doivent être pensés de façon plus stratégique.....	22
2. L'évaluation doit être renforcée et faire l'objet d'une meilleure communication au Parlement.....	23
TRAVAUX DE LA COMMISSION	25
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	27
SOURCES UTILISÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	29

SYNTHÈSE

L'exécution des deux programmes du budget général témoigne d'une gestion très maîtrisée participant à l'effort de réduction des dépenses publiques : depuis 2015, les crédits de paiement ont ainsi diminué de 2,2 % sur le programme 220 *Statistiques et études économiques* et de 10 % sur le programme 305 *Stratégie économique et fiscale*.

Le réseau international du Trésor est un outil essentiel de l'action de l'État à l'étranger qui s'est profondément réorganisé sous l'effet de la contrainte budgétaire.

Il s'inscrit dans la mise en œuvre du programme « Action publique 2022 » qui prévoit la diminution de la masse salariale des réseaux de l'État à l'étranger de 10 % d'ici la fin de la législature. La réforme doit également renforcer l'autorité de l'ambassadeur sur l'ensemble des services et réseaux de l'État à l'étranger. L'ensemble des fonctions support des différents réseaux lui ont ainsi été transférées.

Le réseau a déjà fait preuve d'une capacité d'adaptation dans un cadre budgétaire contraint en parvenant à se réorienter vers les zones à forte croissance *via* un désengagement relatif de l'Europe et en faisant évoluer la structure de son personnel avec un recours accru aux contractuels.

L'allocation des moyens et l'évaluation des résultats obtenus doivent néanmoins être consolidées. Une stratégie 2019-2023 est en cours d'élaboration afin d'améliorer le pilotage du réseau et de mieux prendre en compte les spécificités des zones et pays.

La **coordination avec le ministère des affaires étrangères** doit être recherchée, afin d'assurer la cohérence de l'action des différents postes diplomatiques.

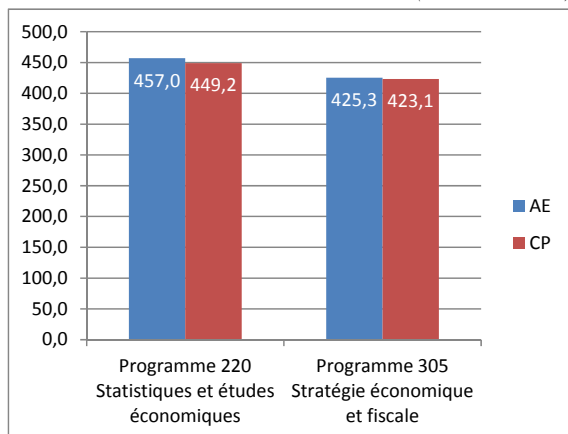
L'évaluation des chefs de poste doit être renforcée, l'ambassadeur devant pouvoir décliner ses priorités auprès des différents services de l'État à l'étranger et les évaluer à partir de ces orientations.

Au niveau national, une **démarche de performance pourrait être menée autour d'une approche par la qualité de service**, notamment auprès des entreprises accompagnées et des administrations sollicitant l'expertise du réseau.

CHIFFRES CLÉS

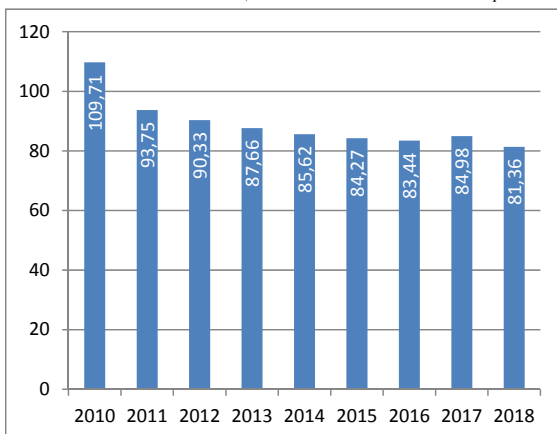
EXÉCUTION 2018

(en millions d'euros)



FINANCEMENT DU RÉSEAU INTERNATIONAL DU TRÉSOR

(en millions d'euros de crédits de paiement)



Programme 220	Atteinte des objectifs	Pertinence de l'indicateur
Nombre de jours de retard cumulés entre les dates de diffusion et les dates prévues dans les engagements européens	Non	Lisible et pertinent
Dématérialisation des enquêtes	Oui	Lisible et pertinent
Pertinence de l'Insee pour les utilisateurs du site Insee.fr	Oui	Lisible mais peu pertinent
Programme 305		
Fiabilité des prévisions du Gouvernement présentées dans le RESF et de celles des instituts de conjoncture	Oui	Lisible et pertinent
Fiabilité des prévisions de recettes fiscales	Écarts importants sur la TVA et les DMTO	Lisible et pertinent
Fiabilité des prévisions de dépenses fiscales	Oui	Lisible et pertinent
Délais de production de la doctrine fiscale opposable à l'administration	Non	Lisible et pertinent
Mise à disposition par les services économiques d'une information économique ciblée, pertinente et actualisée	Oui	Lisible mais incomplet
Capacité de la Banque de France à traiter dans les meilleurs délais un dossier de surendettement	Non	Lisible et pertinent
Proportion des mesures permettant un apurement total et définitif de la situation de surendettement	Oui	Lisible et pertinent
Efficiency du traitement des dossiers de surendettement	Non pour le coût d'un dossier ; oui pour les dossiers par agent	Lisible et pertinent

PREMIÈRE PARTIE : UNE GESTION MAÎTRISÉE QUI CONTRIBUE À L'EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

Le présent rapport spécial porte sur deux programmes du budget général et un compte de concours financiers.

A. LES PROGRAMMES 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ET 305 STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

Le programme 220 *Statistiques et études économiques* retrace les activités de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Il est placé sous la responsabilité du directeur général de l'Institut.

Le programme 305 *Stratégie économique et fiscale* rassemble les moyens de la direction générale du Trésor (DGT) et de la direction de la législation fiscale (DLF). Il est placé sous la responsabilité de la directrice générale du Trésor.

L'exécution des programmes 220 et 305 apparaît globalement maîtrisée.

EXÉCUTION 2018 DES PROGRAMMES 220 ET 305

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	LFI	Prévision	Exécution	Écart LFI-exécution	Écart prévision-exécution	LFI	Prévision	Exécution	Écart LFI-exécution	Écart prévision-exécution
P. 220 <i>Statistiques et études économiques</i>	463,4	468,9	457,0	- 1,4 %	-2,5 %	453,9	459,4	449,2	- 1,0 %	- 2,2 %
P. 305 <i>Stratégie économique et fiscale</i>	429,5	431,1	425,3	- 1,0 %	-1,3 %	429,4	430,9	423,1	- 1,5 %	- 1,8 %

Source : Rapport annuel de performances 2018

Les deux programmes s'inscrivent d'ailleurs dans une trajectoire de réduction pluriannuelle de leurs dépenses, même si le programme 220 voit ses crédits augmenter en 2018.

ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DES DEUX PROGRAMMES

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement						Crédits de paiement					
	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2014-2018	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2014-2018
P. 220 <i>Statistiques et études économiques</i>	457,3	453,7	442,6	452,8	457,0	- 0,1 %	459,3	451,2	440,0	448,2	449,2	- 2,2 %
P. 305 <i>Stratégie économique et fiscale</i>	470,4	454,6	428,2	430,2	425,3	- 9,6 %	470,0	454,1	421,9	434,4	423,1	- 10,0 %

Source : RAP 2014 à 2018

1. Le programme 220 *Statistiques et études économiques*

Le programme a été exécuté à hauteur de **457 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **449,2 millions en crédits de paiement (CP)**. Tant l'écart à la LFI (- 1,4 % en AE et - 1,0 % en CP) qu'à la prévision rectifiée (- 2,5 % en AE et - 2,2 % en CP) est limité.

La **budgetisation initiale du programme a été modifiée par amendements parlementaires** réduisant les crédits de 1,42 million d'euros. En cours de gestion, un report de crédits de 4,2 millions d'AE et 14,4 millions de CP a été opéré et temporairement gelé, avant d'être mis à disposition du gestionnaire fin juillet 2018.

Les crédits du programme sont complétés par des fonds de concours et des attributions de crédits importantes, à hauteur de 11,1 millions d'euros en 2018. Ces ressources ont été particulièrement dynamiques sur l'exercice :

- au niveau des **attributions de produits**, avec l'extension du périmètre de l'obligation d'immatriculation au « *Legal Entity Identifier* » (LEI) géré par l'Insee en France ;

- au niveau des **fonds de concours**, en particulier la contribution de l'Union européenne à certaines études et enquêtes (+ 1,4 million par rapport à 2017).

L'identifiant unique des intervenants sur les marchés financiers (LEI)

Lors du sommet de Los Cabos de 2012, le G20 a validé le principe d'un dispositif d'identifiant unique pour tous les intervenants sur les marchés financiers appelé « *Global Legal Entity Identifier System* » (GLEIS). L'objectif est de faciliter la gestion et le contrôle des risques par le secteur privé et les autorités publiques. Au sein de l'UE, son utilisation est imposée par le règlement 648/2012 du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux ou *European Market Infrastructure Regulation* (EMIR).

En France, la gestion de ce référentiel est assurée par l'Insee. L'identification est payante et les recettes tirées de ces activités abondent les ressources de l'Institut.

Source : Insee.

Les restes à payer du programme en 2018 progressent fortement, de 8,2 millions d'euros, malgré l'opération d'apurement de ces engagements réalisée par l'Insee en 2017. Cette situation est liée au renouvellement de baux importants sur l'exercice 2018 : renouvellement du bail de la direction régionale Île-de-France (6,8 millions d'euros sur 6 ans) et de La Réunion (2,03 millions sur 3 ans).

Les rapporteurs spéciaux notent enfin une forte hausse des dépenses d'investissement, qui passent de 2,6 millions d'euros en 2017 à 7 millions en 2018 (+ 169,23 %), en raison d'importants projets de modernisation informatique

- *Les dépenses de personnel du programme sont sous contraintes.*

Le plafond d'emplois, initialement prévu à 5 339 équivalents temps plein travaillé (ETPT) a été révisé à 5 308 en loi de finances rectificative. Le nombre d'emplois exécutés en 2018 s'élève finalement à 5 263 ETPT, soit 98,6 % du plafond initial et 99,2 % du plafond révisé. **Le schéma d'emplois au titre de l'exercice 2018 s'est traduit par la suppression de 82 ETP.**

L'exécution du schéma d'emplois est très variable selon les catégories considérées. Ce schéma a été sur-exécuté pour les catégories A+ (- 10 au lieu de - 5) et B (- 54 au lieu de - 34) et fortement sous-exécuté pour les catégories A (+ 2 au lieu de - 21).

La masse salariale du programme est en légère baisse : hors pensions, elle atteint 270,1 millions d'euros en 2018, contre 271,0 millions en 2017. Cette exécution est néanmoins inférieure de 1,5 million d'euros à la prévision initiale. En incluant les dépenses liées aux retraites, la masse salariale atteint 371,3 millions d'euros en 2018, contre une prévision fixée à 374,4 millions.

- *La nouvelle démarche de performance du programme doit être complétée*

La démarche de performance du programme, saluée par la Cour des comptes, est néanmoins revue en profondeur à partir de 2018. Jusqu'en 2017, la Cour jugeait que « *les quatre objectifs du programme 220 de l'Insee et les quatre indicateurs qui les mesuraient étaient clairs, précis et pertinents dans leur définition* ».

ANCIENNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE

Objectifs	Indicateur
Objectif n° 1 : Respecter les engagements de la France par rapport à l'Europe en termes de délais de diffusion des résultats économiques	Nombre de jours de retard cumulés entre les dates de diffusion et les dates prévues dans les engagements européens
Objectif n° 2 : Traiter l'enquête de recensement dans les délais qui assurent la qualité	Pourcentage de communes pour lesquelles l'enquête de recensement a été traitée dans les délais prescrits
Objectif n° 3 : Alléger la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques	Mesure du temps médian consacré par les entreprises pour répondre aux questionnaires des enquêtes sectorielles annuelles (ESA)
Objectif n° 4 : Assurer l'efficacité de la collecte régulière de l'enquête emploi en continu (EEC)	Indice d'évolution du coût unitaire de la collecte régulière de l'enquête emploi en continu depuis 2006 (base 100 en 2006)

À partir de l'exercice 2018, une nouvelle démarche de performance a été engagée afin de mieux refléter les orientations élaborées par l'Insee dans son document stratégique « *Horizon 2025* ». L'objectif n° 1 est conservé, mais est complété par deux nouveaux objectifs consistant à « *Développer la dématérialisation des enquêtes, dans le but d'alléger la charge de réponse des enquêtes, de gagner en qualité et de réduire les coûts* » (objectif n° 2) et à « *Faire parler les chiffres et aller au-devant de tous les publics* » (objectif n° 3). **Les anciens objectifs sont abandonnés, en particulier celui concernant l'allègement de la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques.**

Les rapporteurs spéciaux regrettent l'abandon de cet indicateur pertinent qui pouvait jouer un rôle réellement structurant pour l'action de l'Insee. Le nouvel indicateur, relatif au pourcentage des enquêtes auprès des entreprises utilisant le dispositif Coltrane, doit néanmoins témoigner de l'allègement de la charge pour les entreprises.

Le dispositif Coltrane

Le projet de collecte transversale d'enquêtes (COLTRANE) vise à développer une plateforme unique de réponse par internet aux différentes enquêtes du service statistique public (Insee et services statistiques ministériels). En 2018, vingt enquêtes sont collectées directement sur le dispositif, contre neuf en 2017. En 2019, l'enquête sectorielle annuelle, qui mobilise l'échantillon le plus important, doit basculer sur le dispositif Coltrane, ce qui devrait permettre d'accroître très significativement la proportion d'entreprises répondant de manière dématérialisée à une enquête.

Comme le soulignaient les rapporteurs spéciaux à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2019 à l'Assemblée nationale, il s'agit d'un exemple encourageant d'outil public innovant permettant d'alléger les différentes contraintes administratives pesant sur les entreprises. **Les rapporteurs spéciaux souhaiteraient néanmoins qu'un indicateur relatif au temps moyen passé par une entreprise pour remplir ses obligations statistiques soit de nouveau introduit dans la démarche de performance du programme.**

Les objectifs sont globalement atteints, à l'exception d'une contre-performance sur le respect des engagements européens de la France. Un total de 44 jours de retard a été accumulé sur la communication des comptes trimestriels. L'Insee explique ce retard par des délais de production statistique de plus en plus contraints et par la dépendance à des sources statistiques externes.

Les rapporteurs spéciaux seront attentifs à l'évolution de cet indicateur et veilleront à ce que, si ce retard persiste, des solutions soient trouvées afin de respecter nos engagements européens de production statistique.

2. Le programme 305 *Stratégie économique et fiscale*

Le programme 305 regroupe les moyens de la direction générale du Trésor (DGT) et de la direction de la législation fiscale (DLF) qui ont pour vocation, selon la responsable du programme, « *de conseiller et d'assister le Gouvernement dans la conception et la mise en œuvre des politiques économiques, financières et fiscales afin de permettre un développement équilibré, dynamique et durable de l'économie française* ».

L'exécution du programme atteint 425,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 423,1 millions de crédits de paiement. Sa déclinaison par action est retracée dans le tableau ci-dessous.

EXÉCUTION 2018 DU PROGRAMME

(en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action 01 <i>Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen</i>	328,1	326,0
Action 02 <i>Développement international de l'économie française</i>	81,5	81,4
Action 03 <i>Élaboration de la législation fiscale</i>	15,7	15,7

Source : RAP 2018.

Plus de la moitié des crédits du programme correspondent au versement d'une contribution de la DGT à la Banque de France, au titre des missions que celle-ci exerce pour le compte de l'État. **Ce versement atteint 243,9 millions d'euros en 2018**, en baisse par rapport à 2017 (249,2 millions).

Cette contribution permet en particulier de couvrir le coût du secrétariat des commissions de surendettement assuré par la Banque de France. Ce versement s'effectue désormais dans un cadre contractuel régularisé.

Le remboursement des prestations de la Banque de France

Le contrat de performance signé le 21 décembre 2011 entre l'État et la Banque de France a formalisé le remboursement de chaque prestation au coût complet, et non pas seulement sur la base du coût direct, afin de se conformer aux exigences du système européen de banques centrales. **Ce coût devait ainsi comprendre l'ensemble des coûts indirects, de structure, liés à l'activité et établis sur la base d'une comptabilité analytique.**

Cependant, à compter des lois de finances pour 2014 et 2015, les montants remboursés par l'État à la Banque de France ont été très inférieurs aux coûts exposés, afin d'inciter la Banque de France à accélérer la réforme de ses structures et d'adapter ses coûts au nouveau contexte de baisse du nombre de dossiers de surendettement.

La Banque de France avait dès lors décidé de réduire le dividende versé à l'État afin de couvrir le différentiel entre les coûts complets et le montant des versements budgétaires depuis le programme 305. Les rapporteurs spéciaux avaient souligné l'écart croissant entre coûts des prestations et remboursement de l'État, qui atteignait 52,3 millions d'euros en 2016. Cette situation constituait par ailleurs une **contraction des recettes et des dépenses** prohibée par l'article 6 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Le constat de cette impasse a abouti à la signature, le 20 octobre 2016, d'un avenant à la convention de 2011, l'État et la Banque convenant d'un objectif pluriannuel de baisse de la dotation, à l'appui d'une volumétrie prévisionnelle des dossiers de surendettement.

Le contrat conclu avec l'État prévoit une diminution des versements en contrepartie d'une modernisation du traitement du surendettement. Cette baisse s'inscrit dans un contexte de diminution du nombre de dossiers de surendettement de 30 % par rapport à 2011.

- *Des effectifs et une masse salariale en diminution*

Le plafond d'emplois, initialement voté à 1 623 ETPT, a été révisé à 1 593 en loi de finances rectificative. L'exécution des emplois atteint finalement 1 565, soit 96,4 % du plafond initial et 98,2 % du plafond révisé. Les crédits de personnel sont exécutés à hauteur de 123,0 millions d'euros hors contribution au CAS *Pensions*, contre 124,9 millions en 2017. **Le total de la masse salariale, y compris les versements au titre des pensions, atteint 149,1 millions d'euros en 2018 contre 151,4 millions en 2017.**

Les décisions budgétaires en cours de gestion ont eu un impact limité.

La mise en réserve atteignait presque 9 millions d'euros en AE et CP hors dépenses de personnel : un dégel de 7,23 millions a néanmoins été nécessaire fin juillet afin de procéder au paiement de la compensation versée à la Banque de France. Le programme a également fait l'objet d'un transfert depuis le programme 145 *Épargne* afin de contribuer au financement de l'installation de l'Autorité bancaire européenne (ABE) en France, à la suite de la décision du Conseil de l'Union européenne du 20 novembre 2017 de transférer le siège de l'agence depuis Londres.

- *La démarche de performance du programme progresse*

La Cour des comptes considère que les objectifs et indicateurs du programme 305 sont « *précis et documentés* ». Les rapporteurs spéciaux saluent en particulier les indicateurs relatifs au traitement du surendettement, qui permettent un suivi fin de la productivité de la Banque de France en la matière.

Les données communiquées en 2018 traduisent la poursuite de l'amélioration de la productivité dans le traitement des dossiers. Les rapporteurs constatent en particulier :

– l'augmentation de la proportion des mesures permettant l'apurement total et définitif des situations de surendettement, qui passe de 85,8 % à 87 % entre 2017 et 2018 ;

– l'augmentation significative du nombre de dossiers traités par agent, passant de 165 en 2017 à 204 en 2018, soit une augmentation de 23,6 %.

Deux autres indicateurs ont progressé mais n'atteignent pas l'objectif fixé en 2018 :

– le délai moyen de traitement d'un dossier sur l'ensemble de la procédure de surendettement se raccourcit à 3,8 mois mais reste supérieur à la cible établie à 3,53 mois ;

– le coût complet de traitement d'un dossier diminue également à 977 euros, mais reste significativement supérieur à la cible de 811 euros.

L'amélioration de la productivité et la baisse du nombre de dossiers déposés ont ainsi permis à la Banque de France de poursuivre une démarche de réduction de ses coûts qu'il est nécessaire de poursuivre.

- *Des dépenses fiscales dont l'efficacité doit encore être évaluée*

Les crédits du programme sont complétés par cinq dépenses fiscales.

DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME

(en millions d'euros)

N°	Libellé	Chiffrage
550103	Exonération des droits d'enregistrement pour les actes portant changement de régime matrimonial	32
140125	Exonération des intérêts des prêts familiaux	1
230411	Provision pour risque d'intervention du fonds de garantie des dépôts et de résolution	Inférieur à 0,5
530102	Application d'un droit fixe sur la transmission de biens appartenant à un organisme d'intérêt public au profit d'un établissement public reconnu d'utilité publique effectuée dans un but d'intérêt général ou de bonne administration	Non chiffrable
320108	Taxation à un taux réduit de certains revenus de capitaux mobiliers perçus par les caisses de retraite et de prévoyance	Non chiffrable

Source : RAP 2018.

Les rapporteurs spéciaux s'étaient interrogés sur la pertinence de ces dépenses fiscales. Non seulement trois dépenses sur cinq ne sont pas chiffrées, mais peu d'éléments d'évaluation de la performance de ces dispositifs semblent disponibles. **Aussi, quatre d'entre elles ont été supprimées par l'adoption d'amendements⁽¹⁾ des rapporteurs spéciaux au cours de l'examen en séance publique du projet de loi de finances pour 2019, représentant un total d'environ 33 millions d'euros.**

(1) Amendements II-1779, II-1780, II-1781 et II-1782.

B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Le compte est destiné à garantir les deux fondements de la coopération monétaire avec la zone franc 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. Contrairement aux autres comptes de concours financiers, il est doté de crédits évaluatifs, comme le précise l'article 24 de la loi n° 2001-692 relative aux lois de finances.

Il n'est doté de crédits que si la dégradation de la situation financière de la zone l'exige. Or, les banques centrales détiennent des niveaux de réserves considérés comme suffisants. Il en résulte une faible probabilité d'appel en garantie de l'État, qui n'a d'ailleurs pas été mise en œuvre depuis 1994. La publication des documents budgétaires sur ce compte a été suspendue en 2009.

SECONDE PARTIE : LE RÉSEAU INTERNATIONAL DU TRÉSOR : MIEUX RENDRE COMPTE DE L'EFFICACITÉ D'UN OUTIL ESSENTIEL

Le réseau international du Trésor joue un rôle essentiel de conseil économique et d'accompagnement stratégique des entreprises. Il importe aujourd'hui de mieux l'articuler avec les autres réseaux de l'État à l'étranger et de rendre compte de sa performance.

A. UN ACTEUR ESSENTIEL DE L'ACTION DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER

Le réseau international du Trésor, présent dans de nombreux pays, joue un rôle stratégique.

1. Un réseau étendu...

Fin 2018, le réseau international du Trésor était constitué de 128 implantations réparties dans 106 pays mais également auprès d'institutions internationales : Union européenne, OCDE, ONU et Organisation mondiale du commerce (OMC).

La direction générale du Trésor a fait le choix d'organiser son réseau international selon une logique régionale depuis 2002 : 31 services économiques régionaux (SER) ont ainsi autorité sur un nombre variable de services économiques d'importance moindre.

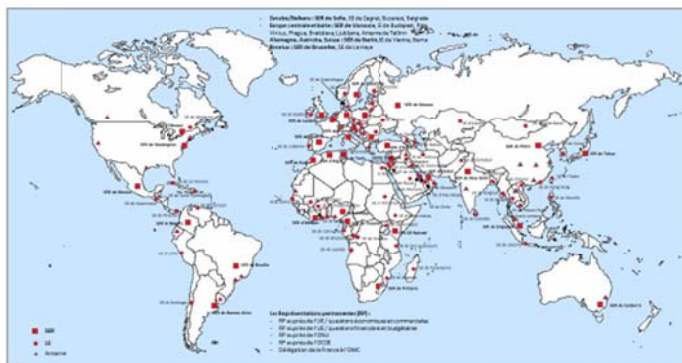
Selon la DGT⁽¹⁾, cette régionalisation permet « *de couvrir une très grande quantité de pays, en s'appuyant sur l'expertise au niveau régional, avec le regroupement des compétences macro-économiques et des experts sectoriels venant d'autres ministères et organisations*⁽²⁾ tout en faisant des économies d'échelle ».

Cette logique de régionalisation n'est pas celle adoptée par le ministère des affaires étrangères, attaché au caractère universel du réseau diplomatique. Chaque ambassadeur répond ainsi directement au ministre.

(1) *Éléments de réponse transmis aux rapporteurs spéciaux.*

(2) *Par exemple, du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, du ministère de la transition écologique et solidaire, de la Banque de France ou de l'Institut national de la propriété industrielle.*

CARTE DES IMPLANTATIONS DU RÉSEAU INTERNATIONAL DU TRÉSOR



Source : DGT.

2. ... aux missions variées...

Quatre missions principales sont confiées au réseau international du Trésor :

- **analyse des politiques publiques des pays d’implantation** d’un point de vue macro-économique et sectoriel ;
- **promotion des positions françaises** auprès des autorités et interlocuteurs locaux sur les grands enjeux économiques mondiaux ;
- **promotion de l’attractivité de la France**, en coordination avec Business France ;
- **soutien aux entreprises françaises**, notamment *via* un suivi des projets de grands contrats et des différentes entraves aux exportations.

La diversité des missions confiées au réseau international du Trésor fait du chef du service économique (CSE) le conseiller économique de l’ambassadeur, sous l’autorité duquel il est placé depuis 1979. La convention entre le ministère des affaires étrangères et la direction générale du Trésor du 15 juillet 2014 rappelle ainsi que « *le chef de service économique anime, sous l’autorité de l’ambassadeur, les activités économiques, financières et commerciales de l’ambassade* ».

3. ... dont l'articulation avec les autres services de l'État a dû être précisée

- L'articulation avec le réseau diplomatique

Le décret n° 79-433 du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger détaille les principes de l'autorité de l'ambassadeur sur ces services. Il prévoit notamment que l'ambassadeur « *coordonne et anime l'action des services civils* » et qu'il « *adresse chaque année aux ministres dont ils relèvent une appréciation générale relative à la manière de servir des responsables des différents services* ».

Par ailleurs, depuis 2014, le chef de service économique est placé sous l'autorité conjointe du ministre de l'économie et du ministre des affaires étrangères : **il est nommé par le premier après approbation du cabinet du second et agrément des ambassadeurs**. Leurs objectifs sont déclinés dans une lettre de mission soumise en amont aux services du ministère des affaires étrangères.

- La répartition des rôles entre services économiques et Business France

À partir de 2009, l'activité de service aux entreprises prise en charge par le réseau international a été progressivement transférée à Ubifrance : 839 ETP ont été transférés entre 2009 et 2012. La fusion d'Ubifrance et de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) en 2015 a complété cette réforme par la création de *Business France*, agence unique devant améliorer l'efficacité et la lisibilité de la promotion de l'attractivité de la France et de l'appui au commerce extérieur.

Une convention du 19 février 2016 entre Business France, le ministère des affaires étrangères et la direction générale du Trésor a permis de préciser les rôles respectifs et les principes de coopération entre les bureaux de l'agence et les réseaux de ses ministères de tutelle.

RÉPARTITION DES RÔLES ISSUE DE LA CONVENTION TRIPARTITE DE 2016

Service économique	Business France
Information des entreprises sur le contexte général et macroéconomique du pays, les questions financières, les caractéristiques sectorielles, le climat des affaires, les conditions d'accès au marché	Accompagnement des PME et ETI
Soutien aux grands contrats français	Réalisation de prestations spécifiques et payantes pour l'entreprise (tests sur l'offre, missions de prospection individuelles ou collectives, salons, programme de rendez-vous B to B, veilles, études sur mesure, etc.)
Orientation des entreprises vers les décideurs publics locaux pertinents et les partenaires institutionnels de la France sur place	Demande de contacts essentiellement privés
Animation de la communauté d'affaires française dans le pays de résidence	/

Source : DGT.

Une nouvelle convention, signée le 17 juillet 2018, modifie cette répartition afin de clarifier les responsabilités respectives :

- le chef de service économique (CSE) est compétent pour les **questions régaliennes portant sur l'attractivité de la France**, en particulier le régime des investissements stratégiques ou les programmes de privatisations ;

- le service économique et *Business France* assurent conjointement une **mission de promotion de l'image économique de la France**, sous l'autorité de l'ambassadeur ;

- les **activités de prospection** sont très majoritairement du ressort de *Business France*, avec possibilité de soutien par le service économique.

Il est par ailleurs prévu que le CSE et le directeur local de *Business France* listent, à l'issue de leurs entretiens, les mesures potentielles pour renforcer l'attractivité de la France. Ces documents sont synthétisés en centrale et alimentent un parangonnage des actions entreprises par les différents postes.

Les évolutions de la répartition théorique des rôles témoignent du caractère peu défini et difficilement formalisable des missions respectives. La répartition dépend en réalité beaucoup du contexte local. Néanmoins, de façon schématique, le réseau international du Trésor a vocation à s'occuper des dossiers les plus importants nécessitant la mobilisation des autorités des pays d'implantations. Le réseau *Business France*, à l'inverse, a tendance à traiter les dossiers sans enjeux politiques.

Les rapporteurs spéciaux saluent ces tentatives de formalisation de répartition des rôles entre services économiques et bureaux de *Business France*.

En particulier, une nouvelle typologie de pays a été développée, autour de trois catégories de pays :

– les pays qui comptent parmi les principaux investisseurs en France, dans lesquels DGT et Business France sont présents ;

– les pays identifiés à fort potentiel d’investissement, suivis par *Business France* via un « hub » régional et dans lesquels le service économique est amené à accentuer son activité de prospection ;

– les pays à moindre potentiel, qui ne nécessitent pas de prospection active.

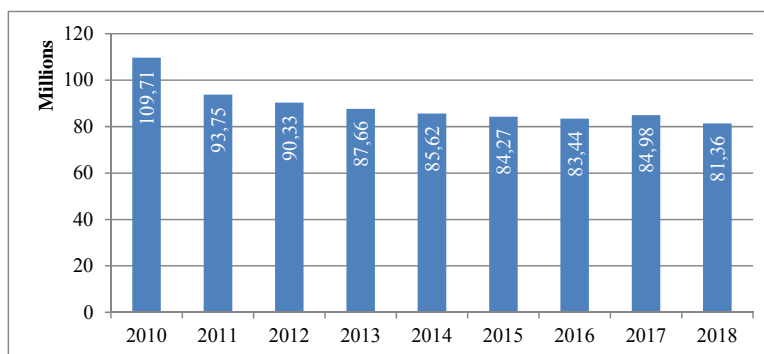
B. DE NOUVELLES ORIENTATIONS DANS UN CONTEXTE DE RATIONALISATION BUDGÉTAIRE

Le réseau international du Trésor a connu une réorganisation profonde sous l’effet de la contrainte budgétaire.

1. Le réseau international du Trésor, sous pression budgétaire, a été contraint de se réorganiser

Les effectifs du réseau international du Trésor ont diminué de façon importante ces dernières années : depuis 2008, 251 ETP ont été supprimés, soit 26 % des effectifs du réseau hors dévolutions progressives de personnel à Business France. Cette diminution des effectifs s’est accompagnée d’une baisse des crédits alloués au réseau international de l’ordre de 26 % également.

**CRÉDITS DE PAIEMENT FINANÇANT
LE RÉSEAU INTERNATIONAL DU TRÉSOR**



Source : RAP 2010 à 2018.

Cette contrainte budgétaire au niveau des effectifs a conduit le réseau à se réorganiser.

Les implantations ont été revues afin de déployer les moyens vers les nouvelles zones de croissance. Entre 2012 et 2016, 32 % des suppressions d'emplois du réseau ont concerné les services économiques en Europe. À l'inverse, la DGT a rouvert le service économique de Maputo en 2013, celui de Téhéran en 2014 et le service économique de Tripoli⁽¹⁾ en 2018, en parallèle d'un renforcement des équipes en Chine. Une présence temporaire a été ouverte en 2017 à l'occasion de la présidence maltaise de l'Union européenne. La régionalisation a été adaptée : en 2017, les services de Bogota et Canberra sont devenus des services à compétence régionale, et un SER a été créé à Dubaï.

Enfin, la structure des personnels a évolué : aujourd'hui, plus de la moitié des effectifs sont des volontaires internationaux en administration (VIA) ou des agents de droit local (ADL).

2. La réforme des réseaux de l'État à l'étranger doit prolonger ce mouvement

À l'occasion de son discours à la Conférence annuelle des ambassadeurs et ambassadrices du mardi 28 août 2018, le Premier ministre a exposé les grands axes d'une réforme de l'organisation de l'État à l'étranger. En particulier, il a précisé que des économies à hauteur de 10 % de la masse salariale, soit environ 110 millions d'euros, devaient être réalisées d'ici 2022. Pour atteindre cet objectif, la part des fonctions support, qui représentent 30 % de cette masse salariale, ont vocation à diminuer de 5 points.

En plus de la rationalisation des moyens, la réforme s'accompagne d'un volet managérial puisqu'elle doit **renforcer l'autorité de l'ambassadeur sur l'ensemble des services et réseaux de l'État à l'étranger**. Celui-ci doit pouvoir constituer ses équipes plus librement, en fonction de ses objectifs, et détenir les moyens de les évaluer et de les intéresser aux résultats du poste.

Ces nouvelles orientations sont à saluer, même si elles se révèlent moins ambitieuses qu'initialement. Le ministère des affaires étrangères proposait en effet une réforme plus globale de la gestion des postes à l'étranger avec le **regroupement de l'ensemble des personnels des réseaux dans un cadre fonctionnel unique aux mains de l'ambassadeur**. Celui-ci aurait ainsi pu composer ses équipes avec plus de liberté, selon les priorités qui lui sont fixées. Face aux fortes résistances de la part des autres ministères, la réforme a uniquement porté sur les fonctions support, l'allocation des fonctions « métier » restant aux mains des ministères de rattachement.

La loi de finances pour 2019 a ainsi procédé au transfert des fonctions support, y compris immobilières, du réseau de la DGT vers le ministère des affaires étrangères et le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État*. Ce transfert inclut 79 effectifs et 2,23 millions d'euros de masse salariale, en plus de crédits de fonctionnement et d'investissement à hauteur de 6,4 millions d'euros.

(1) En résidence administrative à Tunis.

Les rapporteurs saluent la démarche adoptée lors de cette réforme qui a permis de faire remonter les besoins depuis les différents postes. En effet, tous les ambassadeurs ont été invités, fin 2018, à formuler leurs propositions de réduction de masse salariale sur la base d'objectifs différenciés selon les zones géographiques. **Ils prennent note qu'à cette occasion les ambassadeurs ont généralement recommandé de préserver les effectifs des services économiques.** Les chefs de postes diplomatiques sont donc attachés à l'expertise et au rôle de conseiller économique du CSE, dans un contexte où les objectifs de diplomatie économique prennent une place de plus en plus importante.

C. UNE STRATÉGIE D'ALLOCATION DES MOYENS ET D'ÉVALUATION DES RÉSULTATS À CONSOLIDER

Le réseau international du Trésor a fait preuve d'une capacité d'adaptation réelle dans un cadre budgétaire contraint.

1. L'allocation des moyens et le management du réseau doivent être pensés de façon plus stratégique

Comme souligné plus haut, la DGT a montré sa capacité à adapter son réseau international en fonction des nouvelles zones de croissance et des priorités sectorielles identifiées.

La **démarche d'allocation stratégique des moyens et d'évaluation des résultats a récemment été formalisée.** Un cadre global a été fixé à partir de 2013 par le biais d'un « plan stratégique du réseau » pour la période 2013-2018. Deux comités se réunissent dans ce cadre :

– un comité stratégique annuel autour de la directrice générale pour fixer les objectifs en matière d'export et d'attractivité ;

– un comité exécutif trimestriel autour du directeur général adjoint pour décliner ces orientations en programme de travail.

Ce plan stratégique a également permis de formaliser l'attribution de **lettres de mission** aux CSE, transmises au ministère des affaires étrangères pour validation et intégrées au plan d'action de l'ambassadeur. Leur format a été revu en 2018 : elles contiennent désormais des objectifs assortis d'indicateurs et prévoient un bilan de mise en œuvre au bout de 18 mois.

Afin de prendre le relais de ce plan stratégique, une « Stratégie Trésor International 2019-2023 » est en cours d'élaboration afin d'améliorer le pilotage du réseau et de mieux prendre en compte les spécificités des zones et pays. Des **stratégies par pays ou régions** seraient définies de façon systématique et les **objectifs et missions des services seraient mieux déclinés selon les priorités géographiques.**

Les rapporteurs spéciaux incitent la DGT à poursuivre la formalisation de la démarche stratégique d'allocation des moyens du réseau international, en lien avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). Un dialogue régulier de haut niveau entre DGT et MEAE pourrait être formalisé, afin d'améliorer la coordination et l'harmonisation des priorités entre les réseaux.

En dernier lieu, **les rapporteurs spéciaux souhaiteraient une rationalisation managériale du réseau international du Trésor** dans la ligne des principes de la réforme « Action publique 2022 ». En effet, ils constatent un doublement de l'autorité fonctionnelle sur les services économiques non régionaux qui n'apparaît ni efficient ni opportun.

La régionalisation du réseau n'est pas en cause, d'autant que le pôle régional offre un appui utile aux différents services économiques, qui ne disposent pas tous de l'ensemble des compétences techniques nécessaires pour remplir les missions du réseau.

Néanmoins, le double rattachement fonctionnel des chefs de services économiques non régionaux à l'ambassadeur et au chef de service économique régional introduit un facteur de complexité qui ne semble pas justifié. Les rapporteurs invitent les ministères concernés à poursuivre les réflexions sur ce sujet de rationalisation du management des réseaux internationaux du Trésor.

2. L'évaluation doit être renforcée et faire l'objet d'une meilleure communication au Parlement

Dans un contexte de réorganisation des réseaux et d'affirmation de l'autorité de l'ambassadeur à l'étranger, il importe également de mieux rendre compte de l'action des services économiques.

La systématisation de la notation doit être recherchée. L'ambassadeur doit pouvoir décliner ses priorités auprès des différents chefs de service afin d'assurer une plus grande cohérence dans la gestion des postes et de faciliter l'évaluation de leur performance. Cette systématisation est de nature à renforcer l'autorité de l'ambassadeur, conformément aux pistes d'évolutions de la réforme « Action publique 2022 ».

L'évaluation interne pourrait être développée. La « notation 360° » introduite par le ministère des affaires étrangères, qui consiste à interroger les différents interlocuteurs de l'ambassadeur, y compris extérieurs à l'ambassade, est un modèle intéressant d'évaluation qui compléterait utilement les missions d'inspection. Une agrégation de cette évaluation interne pourrait être communiquée au Parlement.

En dernier lieu, **l'indicateur de performance sur le réseau international reste insuffisant et ne permet pas d'estimer la performance des services économiques.** Il se limite à comptabiliser les postes mettant en ligne une information macroéconomique actualisée, ce qui ne reflète pas la diversité des missions confiées aux services économiques, dont certaines revêtent un caractère stratégique.

La démarche de performance pourrait dès lors être repensée autour d'une **approche par la qualité de service.** Des questionnaires de satisfaction remplis par les administrations destinataires des notes macroéconomiques ou par les entreprises accompagnées pourraient être développés, afin d'obtenir un regard extérieur sur l'activité des services économiques. **Ces retours seraient agrégés dans un nouvel indicateur de performance présenté au sein des documents budgétaires.**

Les rapporteurs spéciaux incitent dès lors la DGT, en lien avec le MEAE, à poursuivre les réflexions sur l'évaluation de la performance de son réseau et sur l'information communiquée au Parlement sur le sujet.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 16 heures 15, le mercredi 5 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances.

Le compte rendu et la vidéo de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Ministère de l'économie et des finances

– Direction générale du Trésor : Mme Magali Cesena, secrétaire générale adjointe de la direction générale du Trésor, M. Christophe Bories, sous-directeur des relations économiques bilatérales, et M. Nicolas Séjour, conseiller parlementaire de la direction générale du Trésor.

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

– Cabinet du ministre : M. Luis Vassy, directeur de cabinet adjoint.

SOURCES UTILISÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution 2018 de la mission *Économie*, mai 2019.