

N° 3011

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

## 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 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,  
Rapporteur général  
Député

---

ANNEXE N° 22

ÉCONOMIE, STATISTIQUES

Rapporteurs spéciaux : M. PHILIPPE CHASSAING

Député

---



## SOMMAIRE

|   |    |
|---|----|
| <b>SYNTHÈSE ET CHIFFRES CLÉS</b> .....  | 5  |
| <b>RECOMMANDATIONS</b> .....  | 7  |
| <b>PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION 2019 DES CRÉDITS DEMANDÉS</b><br>.....   | 9  |
| <b>I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 220, STATISTIQUES ET<br/>ÉTUDES ÉCONOMIQUES</b> .....  | 10 |
| A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 220, LÉGÈREMENT SUPÉRIEURE<br>AUX CRÉDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES INITIALE, MASQUE<br>UNE IMPORTANTE DISPARITÉ ENTRE LES ACTIONS DU<br>PROGRAMME ..... | 11 |
| 1. Une sur-exécution par rapport à la LFI, mais une sous-exécution par rapport au<br>total des crédits ouverts .....  | 11 |
| 2. Seules deux actions sur six ont été sur-exécutées .....  | 12 |
| B. UN PLAFOND ET UN SCHÉMA D'EMPLOI RESPECTÉ.....   | 13 |
| C. LE BUDGET DE L'INSEE S'INSCRIT DÉSORMAIS DANS UN CADRE<br>PLURIANNUEL, PERMETTANT UNE SOUPLESSE DE GESTION.....  | 13 |
| 1. Un contrat qui offre à l'Insee la visibilité nécessaire au développement de projets<br>stratégiques.....   | 13 |
| 2. Un contrat qui offre à l'Insee une vraie souplesse de gestion.....   | 14 |
| D. DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE EN PROGRÈS ...   | 15 |
| <b>II. EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 305, STRATÉGIE<br/>ÉCONOMIQUE ET FISCALE</b> .....  | 15 |
| A. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 305<br>PROVENANT DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR .....   | 16 |
| 1. 12 millions d'euros (CP) n'ont pas été consommés.....  | 17 |
| 2. Une sous-exécution portant sur les dépenses de personnel (titre 2) et les dépenses<br>de fonctionnement (titre 3) de la direction générale du Trésor. ....                         | 17 |
| B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE EN COURS DE<br>MODIFICATION .....   | 18 |
| C. L'ACTIVITÉ DE LA DLF S'EST CONCENTRÉE SUR L'ACTIVITÉ<br>LÉGISLATIVE, AU DÉTRIMENT DE LA DOCTRINE FISCALE .....   | 19 |
| D. L'ACTIVITÉ DE LA BANQUE DE FRANCE : UN GAIN D'EFFICACITÉ ET<br>D'EFFICIENCE .....  | 20 |

|  |    |
|--|----|
| <b>SECONDE PARTIE : IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE LIÉ AU COVID-19 SUR LA MOBILISATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRE ET LE DÉPLOIEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES</b> ..... | 21 |
| <b>I. IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE PROGRAMME 220, STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES</b> .....  | 21 |
| A. L'INSEE A ASSURÉ LA POURSUITE DE SES MISSIONS, MAIS DE MANIÈRE DÉGRADÉE, PERMISE PAR UNE ADAPTATION RAPIDE .....  | 21 |
| B. AU PLAN BUDGÉTAIRE, SI DES ÉCONOMIES ONT ÉTÉ RÉALISÉES, L'INSEE FAIT PART D'INQUIÉTUDES S'AGISSANT DES EMPLOIS .....  | 22 |
| C. L'ENJEU DE LA REPRISE D'ACTIVITÉ EST CELUI DE RETOUR SUR LE TERRAIN.....  | 22 |
| D. UNE RÉORGANISATION EN PROFONDEUR À LONG TERME ? .....   | 23 |
| <b>II. IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE PROGRAMME 350, STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE</b> .....  | 23 |
| A. LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR A JOUÉ UN RÔLE CLÉ DURANT LA CRISE SANITAIRE .....  | 23 |
| B. L'ACTIVITÉ DE LA BANQUE DE FRANCE, EN PARTICULIER LE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT, S'EST POURSUIVIE .....   | 25 |
| 1. La Banque de France a fait preuve d'adaptabilité, lui permettant de poursuivre sa mission durant le confinement.....  | 25 |
| 2. Une hausse importante des dossiers de surendettement est attendue dans les semaines à venir, et pourrait nécessiter des moyens complémentaires.....           | 25 |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....  | 27 |
| <b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....  | 29 |
| <b>SOURCES UTILISÉES</b> .....   | 30 |

## SYNTHÈSE ET CHIFFRES CLÉS

Les programmes 220 *Statistiques et études économiques* et 305, *Stratégie économique et fiscale* sont deux des quatre programmes de la mission *Économie*. 1,78 milliard d'euros ont été consommés à l'échelle de la mission, pour une prévision de 1,93 milliard (en CP).

▶ L'exécution des crédits des programmes 220, *Statistiques et études économiques* et 305, *Stratégie économique et fiscale* a globalement été maîtrisée, avec un **taux d'exécution de 98,1 %**. Près de 854 millions d'euros ont été consommés pour 864 millions prévus en loi de finances initiale pour 2019 en crédits de paiement (CP). Le rapporteur spécial donne ainsi un feu vert à l'exécution.

▶ L'exécution **du programme 220**, qui porte le budget de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) est conforme à la prévision avec 443,83 millions d'euros consommés pour 441,5 millions d'euros ouverts.

▶ Le rapporteur spécial salue la signature d'un contrat entre l'Insee, la direction du budget et le secrétariat des ministères économiques et financiers pour la période 2019-2022, ce qui **offre à l'Insee une visibilité accrue sur son financement**, nécessaire à la mise en œuvre de projets de long terme.

▶ S'agissant de la crise sanitaire, l'Insee a réussi à poursuivre la plupart de ses activités grâce à une adaptation rapide de son organisation. Le rapporteur spécial salue cette flexibilité **permise par une culture du télétravail déjà largement implantée**. Certaines activités, notamment les enquêtes sur le terrain, ont inévitablement été suspendues – leur reprise constitue l'enjeu principal d'un retour à la normale de l'activité.

▶ La sous-exécution des crédits est portée par le programme 305 *Stratégie économique et fiscale*, pour lequel près de 410 millions d'euros ont été consommés pour 422,5 millions ouverts en LFI (en CP). Certaines dépenses de la direction générale du Trésor (DGT) ont été surévaluées donnant lieu à une surbudgétisation.

▶ Le rapporteur spécial salue cependant le constat rapide de cette surévaluation qui a permis l'annulation de crédits en loi de finances rectificatives.

▶ Il salue également la décision de la DG Trésor de faire évoluer l'indicateur de performance relatif à son réseau international, comme il l'avait suggéré l'année passée.

► La dépense principale de la DG Trésor reste le remboursement à la Banque de France des prestations effectuées pour le compte de l'État. Le rapporteur spécial souligne que le montant de cette compensation poursuit sa baisse, s'élevant à 240 millions d'euros en 2019 contre 244 millions en 2018. La modernisation du traitement des dossiers de surendettement mise en place par la Banque en 2018 continue de porter ses fruits.

► S'agissant de la direction de la législation fiscale (DLF), le rapporteur spécial regrette que l'indicateur de performance figurant dans les documents budgétaires ne cerne pas plus globalement son activité – et appelle à une réflexion sur son évolution.

Dans le **cadre de la crise sanitaire**, la DG Trésor a été une administration de premier plan. Le rapporteur spécial salue le **repositionnement rapide du réseau international sur des sujets prioritaires** : aide aux ressortissants, remontée d'informations et recherche de matériel médical.

Par ailleurs, le rapporteur spécial a accordé une attention particulière à la **question du surendettement**, qui pourrait s'aggraver du fait de la dégradation de la situation économique. Si la Banque de France a pu poursuivre son activité de traitement des dossiers de surendettement pendant la période de confinement, elle attend une hausse importante du nombre de dossiers déposés dans les semaines et mois à venir. La Banque de France est confiante sur sa capacité à absorber cette hausse, au regard des évaluations faites. Toutefois, une hausse plus importante pourrait nécessiter des moyens complémentaires. Le rapporteur spécial sera particulièrement vigilant à cette thématique lors des discussions budgétaires à venir.

#### L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2019

(en millions d'euros)

|                      | Crédits demandés |        | Crédits exécutés |        | Écart en % |          |
|----------------------|------------------|--------|------------------|--------|------------|----------|
|                      | AE               | CP     | AE               | CP     | AE         | CP       |
| <b>Programme 220</b> | 443,03           | 441,5  | 444,28           | 443,83 | + 0,28 %   | + 0,53 % |
| <b>Programme 305</b> | 425,99           | 422,49 | 415,80           | 409,98 | - 2,39 %   | - 2,96 % |
| <b>Total</b>         | 869,02           | 863,99 | 8 660,08         | 853,81 | - 1,03 %   | - 1,18 % |

Source : RAP 2019.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation 1** – Mieux affecter les dépenses entre les actions du programme 220, *Statistiques et études économiques*.

**Recommandation 2** – Développer un indicateur plus complet permettant d'appréhender l'activité de la DLF dans sa globalité.

**Recommandation 3** – Lancer une réflexion générale sur la procédure de surendettement afin d'en réduire la durée et de l'alléger dès lors que la situation de la personne endettée s'améliore.



## PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION 2019 DES CRÉDITS DEMANDES

Les programmes 220, *Statistiques et études économiques*, 305 *Stratégie économique et fiscale* appartiennent à la mission *Économie* <sup>(1)</sup>. 1 786 millions d'euros ont été consommés à l'échelle de la mission pour 1 939,3 millions prévus en loi de finances initiale (en CP), soit une sous-exécution à hauteur de 7,9 %.

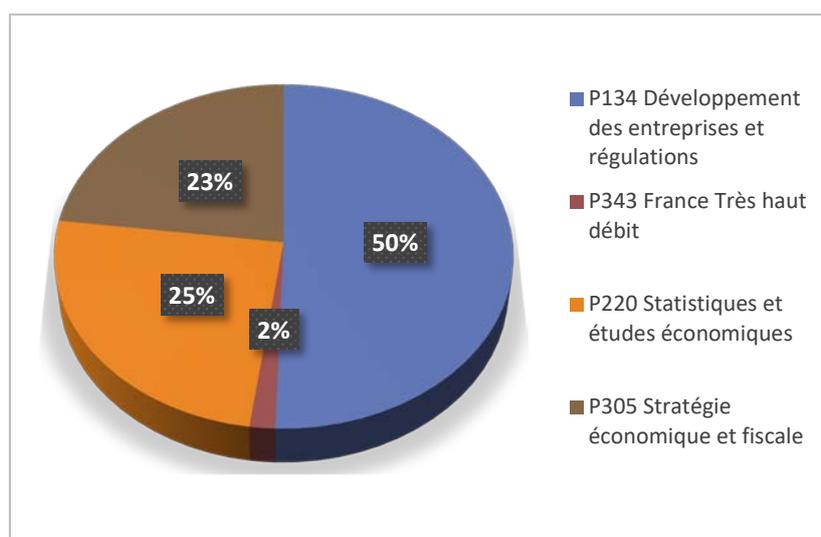
### EXÉCUTION 2019 DE LA MISSION ÉCONOMIE EN CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

|  | Exécution 2018 | Prévision 2019 | Exécution 2019 | Écart à la prévision | Évolution 2018-2019 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------------|---------------------|
| <b>P134 Développement des entreprises et régulations</b> | 951            | 912,3          | 902,3          | - 9,9                | - 5%                |
| <b>P343 France Très haut débit</b>                       | - 11           | 163            | 30             | - 133,3              | + 372 %             |
| <b>P220 Statistiques et études économiques</b>           | 449,2          | 441,5          | 443,8          | + 2,7                | - 1,2 %             |
| <b>P305 Stratégie économique et fiscale</b>              | 423,1          | 422,5          | 409,9          | - 12,6               | - 3,1 %             |
| <b>Total</b>   | 1 812,3        | 1 939,3        | 1 786          | - 153,3              | - 7,9 %             |

Source : RAP 2019.

### PART DE CHACUN DES PROGRAMMES DANS LE TOTAL DES CRÉDITS CONSOMMÉS DE LA MISSION ÉCONOMIE



Source : commission des finances, à partir des données du RAP 2019.

(1) La mission se compose, outre les programmes 220 et 305, des programmes 134, Développement des entreprises et régulations, programme 343 Plan France Très haut débit. L'exécution des crédits de ces deux autres programmes est étudiée dans un autre rapport spécial (Annexe n° 20, Développement des entreprises et régulation, et 21, Commerce extérieur).

## I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 220, *STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES*

Le programme 220, *Statistiques et études économiques* couvre les activités de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), qui collecte, produit, analyse et diffuse des informations sur l'économie et la société française. L'Insee coordonne également les travaux des services statistiques ministériels et contribue, en lien étroit avec Eurostat et avec ses homologues de l'Union européenne, à la production de statistiques européennes harmonisées.

Spécificité française par rapport à ces homologues européens, l'Insee a un rôle structurant dans la tenue des registres nécessaires à la vie économique, sociale et démocratique, comme le répertoire Sirene<sup>(1)</sup> pour les entreprises, le répertoire électoral unique (REU)<sup>(2)</sup>, ou encore le répertoire national d'identification des personnes physiques.

L'année 2019 a été une année importante pour l'Insee, avec notamment la conclusion d'un contrat pluriannuel de financement avec la direction du budget et le secrétariat général des ministères économiques et financiers, couvrant la période 2019-2022 (cf *infra*. B.).

En cohérence avec les projets stratégiques décrits dans ce contrat et avec le plan d'action stratégique à moyen terme « Insee 2025 », l'Insee a poursuivi ses innovations en 2019, avec notamment :

- la publication de manière inédite des statistiques structurelles d'entreprises selon la définition économique de l'entreprise issue de la loi de modernisation de l'économie de 2008<sup>(3)</sup>, permettant de mieux rendre compte de l'organisation des entreprises ;

- l'utilisation de **nouvelles sources de données pour le calcul de l'indice des prix à la consommation** : les données de caisse remplacent désormais une partie des relevés de prix effectués par les enquêteurs. 2019 a été l'année de finalisation de ce projet amorcé au début de la décennie, et effectif depuis début 2020 ;

- la poursuite de la **dématérialisation des enquêtes**, qui permet une collecte et un traitement des données plus modernes et moins coûteux, ainsi qu'une charge de réponse des enquêtés allégée. En 2019, plus de 80 % des ménages ont ainsi choisi de répondre *via* Internet à cette enquête ;

- une **communication plus moderne** afin d'accroître la visibilité de l'Insee auprès du grand public. En 2019, l'Insee a ainsi accru sa présence sur les réseaux sociaux, recouru plus fréquemment aux vidéos comme vecteur de communication ou encore conclu des partenariats avec des médias spécialisés dans la vulgarisation de l'information socio-économique.

---

(1) *Système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements.*

(2) *Le REU s'est substitué au fichier général des électeurs au 1er janvier 2019.*

(3) *Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.*

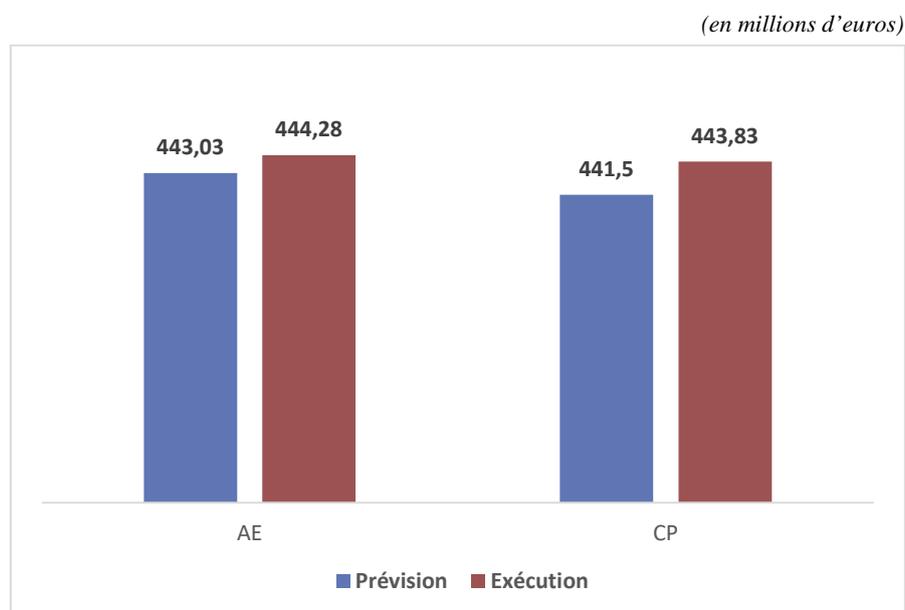
## A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 220, LÉGÈREMENT SUPÉRIEURE AUX CRÉDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES INITIALE, MASQUE UNE IMPORTANTE DISPARITÉ ENTRE LES ACTIONS DU PROGRAMME

L'exécution de 99,8 % des crédits de paiement à l'échelle du programme ne se retrouve pas de manière uniforme au niveau des actions.

### 1. Une sur-exécution par rapport à la LFI, mais une sous-exécution par rapport au total des crédits ouverts

L'exécution du programme 220 est légèrement supérieure à la prévision faite en loi de finances initiale (LFI) pour 2019. 444,48 millions d'euros ont été consommés en autorisations d'engagement pour une prévision de 443,03 millions d'euros ; et s'agissant des crédits de paiement, 443,83 millions d'euros ont été consommés en 2019, soit 2,33 millions de plus que les crédits ouverts en LFI.

#### L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 220 POUR 2019



Source : commission des finances, à partir des données du RAP 2019.

### ● Près de 10 millions supplémentaires en CP proviennent de fonds de concours et d'attribution de produit

Les crédits supplémentaires dont a bénéficié le programme par rapport à la LFI proviennent principalement de fonds de concours et attributions de produits (environ 10 millions d'euros) et de reports (7 millions en AE et 4 millions en CP), Les crédits du programme 220 mis en réserve ont été quasiment intégralement annulés en loi de finance rectificative (6,2 millions en CP annulés pour 0,51 million dégelé).

**PASSAGES DES CRÉDITS INITIAUX AUX CRÉDITS CONSOMMÉS 2019 DU PROGRAMME 220**

(en millions d'euros)

|  | <b>Programme 220</b> |               |
|--|----------------------|---------------|
|  | <b>AE</b>            | <b>CP</b>     |
| LFI  | 443,03               | 441,5         |
| LFR  | - 5,07               | - 6,20        |
| Autres mouvements de crédits                 | 10,23                | 4,24          |
| Dont reports                                 | 7,26                 | 3,97          |
| Fonds de concours et attribution de produits | 9,97                 | 9,97          |
| Total crédits ouverts                        | 458,16               | 449,51        |
| Réserve en fin de gestion                    | 0,00                 | 0,00          |
| Gel initial                                  | 4,00                 | 3,93          |
| Surveys                                      | 1,58                 | 2,78          |
| Dégels en gestion                            | 0,51                 | 0,51          |
| Annulation de crédits gelés                  | 5,07                 | 6,20          |
| Retraits d'engagements juridiques basculés   | 3,89                 | 0,00          |
| <b>Crédits disponibles</b>                   | <b>454,26</b>        | <b>449,51</b> |
| <b>Crédits consommés</b>                     | <b>444,28</b>        | <b>443,83</b> |

Source : Cour des comptes, d'après les données Chorus, Légifrance et CBCM.

● **Une sur-exécution portée par les dépenses hors titre 2**

La sur-exécution des crédits du programme 220 est portée par les dépenses hors titre 2, qui représentent 74,42 millions d'euros consommés pour 69,93 millions d'euros prévus en LFI (en CP). 8,3 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts en 2019 sur ces dépenses hors titre 2. Les dépenses de personnel (titre 2), qui représentent la grande majorité des dépenses du programme, ont été inférieures à la prévision faite en LFI. 369,41 millions d'euros ont été consommés pour 371,57 millions ouverts en LFI.

**2. Seules deux actions sur six ont été sur-exécutées**

Cette légère surexécution globale masque cependant des disparités importantes en fonction des actions. En AE comme en CP, deux d'entre elles ont été sur-exécutées. L'action 5, *Pilotage et soutien* concentre la majorité de la surexécution, avec 135,61 millions d'euros consommés pour 128,89 millions d'euros prévus en LFI (en CP). À l'inverse, quatre actions ont été sous-exécutées, en particulier l'action 2, *Information sur les entreprises et synthèses économiques*, pour laquelle 55,83 millions d'euros de crédits ont été ouverts en LFI pour une consommation effective de 50,91 millions (CP).

Au sein de l'action 5, la surconsommation provient majoritairement des dépenses de fonctionnement, autres que celles de personnel (36,4 millions d'euros consommés pour 27,61 millions d'euros prévus, en CP). Interrogé par le rapporteur spécial, l'Insee n'a pas été mesure de fournir une explication de ce surcoût, admettant ainsi l'existence de marges de progression s'agissant de l'affectation des dépenses.

**Recommandation** – Le rapporteur spécial souligne la nécessité d’une meilleure affectation des dépenses entre les actions du programme 220, *Statistiques et études économiques* et y sera attentif dès projet de loi de finances pour 2021.

## **B. UN PLAFOND ET UN SCHÉMA D’EMPLOI RESPECTÉ**

Le plafond autorisé d’emploi s’élevait en LFI 2019 à 5 255 équivalents temps plein travaillés (ETPT). En fin de gestion, la consommation moyenne annuelle de ce plafond s’établit à 5 208 ETPT, soit un taux de consommation de 99,1 %.

L’écart en emplois de 47 ETPT a pour origine un nombre de départs plus important que prévu sur les premiers mois de l’exercice, générant de fait un creusement de la durée moyenne de vacance. Entre 2018 et 2019, l’évolution de la consommation d’emplois à périmètre constant est de – 45 ETPT et traduit la mise en œuvre du schéma d’emplois 2019 à hauteur de – 53 ETPT, conjuguée à l’impact en année pleine du schéma d’emplois 2018 pour + 8 ETPT.

S’agissant du schéma d’emploi, il a été surexécuté cette année. 70 équivalents temps plein (ETP) ont ainsi été supprimés pour une prévision de 67 dans le projet annuel de performance.

## **C. LE BUDGET DE L’INSEE S’INSCRIT DÉSORMAIS DANS UN CADRE PLURIANNUEL, PERMETTANT UNE SOUPLESSE DE GESTION**

Le financement de l’Insee est désormais inscrit dans une logique pluriannuelle, qui court jusqu’en 2022. La stabilité et la visibilité apportée par cette contractualisation permettent à l’Insee de mettre en œuvre des grands projets qui s’inscrivent dans la durée.

### **1. Un contrat qui offre à l’Insee la visibilité nécessaire au développement de projets stratégiques**

S’inscrivant dans les orientations définies par le comité interministériel de la transformation publique, **l’Insee a signé en 2019 avec la direction du budget et le secrétariat général des ministères économiques et financiers un contrat pluriannuel couvrant la période courant jusqu’en 2022. Ce contrat offre à l’Insee un cadre pluriannuel stable fixant des objectifs et des moyens jusqu’en 2022**, permettant d’engager l’Institut dans la durée, compte tenu de la nature de ses activités et de ses projets.

Le contrat définit trois grands projets stratégiques déclinés en six projets de transformation, dont les réalisations par l'Insee seront suivies au travers de jalons chronologiques posés sur trois années :

- moderniser les enquêtes auprès des ménages et les enquêtes sur les prix à la consommation réalisation de l'intégralité de l'enquête emploi selon le nouveau questionnaire et en multimode en 2022 ; mise en œuvre de nouveaux échantillons et nouvelles zones de collectes ; intégration des données de caisse dans le calcul de l'indice des prix à la consommation ;

- innover et dématérialiser pour construire les statistiques d'entreprises : nouvelle gestion du répertoire des entreprises et des établissements Sirene ; nouveau protocole d'enquête sur la fréquentation touristique par voie dématérialisée ;

- faire parler les chiffres et aller au-devant de tous les publics : développement de l'offre de contenus vidéo présentant les principaux résultats d'études.

**Le rapporteur spécial salue cette avancée qu'il avait appelée de ses vœux dans ses précédents rapports.**

## **2. Un contrat qui offre à l'Insee une vraie souplesse de gestion**

Par rapport aux crédits ouverts (449,5 millions d'euros en CP), le taux d'exécution du programme 220 est de 98,7 % (443,83 millions d'euros consommés en CP). Le différentiel est porté par les dépenses hors titre 2. Cette sous-exécution étant inférieure à 3 %, les crédits non consommés peuvent être reportés.

S'agissant du schéma d'emploi, le contrat signé avec la direction du budget stipule une réduction de 67 ETP chaque année entre 2019 et 2022 (inclus). L'Insee a fait le choix d'aller au-delà de ce schéma d'emploi en 2019, avec 70 suppressions d'ETP, anticipant des besoins de personnel importants en 2020 (puis une diminution en 2021 et 2022), et procédant ainsi à un lissage dans le temps de la réduction du nombre d'ETP.

**Le rapporteur spécial se félicite que l'Insee se saisisse dès à présent de ce nouvel outil de gestion.**

## D. DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE EN PROGRÈS

Le rapporteur spécial salue la progression des indicateurs de performance du programme, ou *a minima* leur maintien à un excellent niveau :

- l'absence de jours de retards cumulés entre les dates de diffusion et les dates prévues dans les engagements européens (contre 0,9 jour de retard en moyenne <sup>(1)</sup> en 2019) ;

- la dématérialisation des enquêtes est en nette progression, 70 % des enquêtes auprès des ménages intégrant un mode de collecte internet ou une expérimentation internet contre 58 % en 2018 ;

- la pertinence de l'Insee du point de vue des utilisateurs du site *insee.fr* est de 89 %, quasiment au même niveau que 2018 (90 %) et supérieur de trois points à la prévision faite dans le projet annuel de performance annexé à la loi de finances pour 2019.

Ces résultats sont révélateurs des innovations mises en place par l'Insee, exposées *supra*.

## II. EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 305, STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

Le programme 305, *Stratégie économique et fiscale* porte les moyens de deux directions d'État-major du ministère de l'économie et des finances, la direction générale du Trésor (DG Trésor) et la direction de la législation fiscale (DLF), pour lesquelles l'année 2019 a été marquée par plusieurs événements majeurs.

Au plan national, la DG Trésor, a joué un rôle majeur dans la **préparation de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises** <sup>(2)</sup> (dite loi PACTE) et a participé à la réforme de plusieurs politiques publiques, telles que la programmation pluriannuelle de l'énergie. Au plan européen, elle a participé au niveau européen aux négociations de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ainsi qu'aux travaux visant à **mieux articuler commerce et développement durable**. Au plan international, elle a participé à la tenue du « **G7 Finances** » de juillet 2019 à Chantilly, la France ayant présidé le G7 en 2019 et a contribué à l'activité du G20.

S'agissant de la **DLF**, elle a conduit de nombreux travaux comme le **projet de loi instaurant la taxe sur certaines prestations numériques** <sup>(3)</sup> et a participé à la conception de la politique fiscale mise en œuvre dans la loi de finances pour 2020 (suppression de la taxe d'habitation, exonération de cotisation financière des entreprises *etc.*).

---

(1) Il était de zéro pour 46 tableaux et de 22 pour 2 tableaux.

(2) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

(3) Devenu la loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés.

La DLF a également poursuivi **ses travaux de simplification de la fiscalité**, conduisant à la suppression en loi de finances pour 2020 de 20 taxes à faible rendement (pour un impact de 274 millions d’euros à compter de 2021) et de sept dépenses fiscales inefficaces. En matière de fiscalité internationale, la DLF a notamment **préparé les textes de transposition** de la directive 2016/1164 du 12 juillet 2016 dite « ATAD 2 » visant à mettre un terme à certaines pratiques d’optimisation d’entreprises multinationales en limitant l’imposition de leurs bénéficiaires aux moyens de dispositifs « hybrides » ou encore de la directive 2017/2455 du 5 décembre 2017 modifiant certaines règles de TVA.

Les crédits du programme 305 ont été légèrement sous-exécutés en 2019, du fait de la surbudgétisation de certains postes de dépense de la DG Trésor. Une évolution de certains indicateurs de performance est par ailleurs en cours, afin de mieux cerner son action. La dépense principale de la DG Trésor, à savoir le remboursement à la Banque de France des prestations effectuées pour le compte de l’État, poursuit sa baisse grâce à la modernisation des procédés de traitement des dossiers mis en œuvre depuis 2018. La DLF a été mobilisée en 2019 par des projets législatifs d’importance, ce que ne mesure pas le seul indicateur de performance de la DLF figurant dans les documents budgétaires. Une appréhension plus globale de son action pourrait être bienvenue.

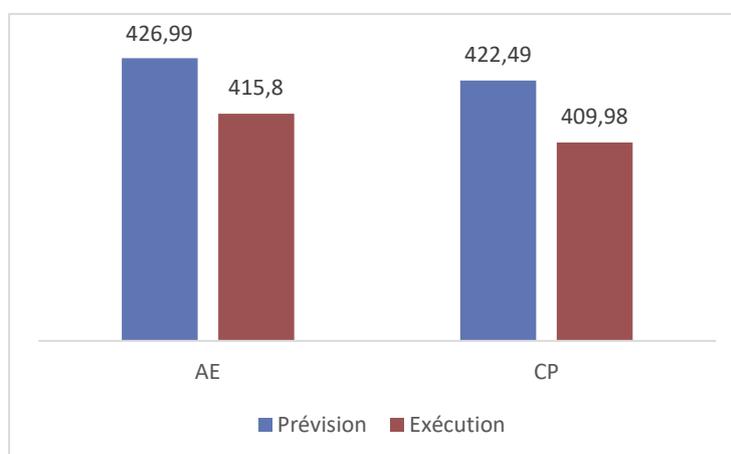
## A. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 305 PROVENANT DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR

### L’EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 305 POUR 2019

(en millions d’euros)

|                      | Crédits demandés |        | Crédits exécutés |        | Taux d’exécution en % |         |
|----------------------|------------------|--------|------------------|--------|-----------------------|---------|
|                      | AE               | CP     | AE               | CP     | AE                    | CP      |
| <b>Programme 305</b> | 426,99           | 422,49 | 415,80           | 409,98 | 97,61 %               | 97,04 % |

Source : RAP 2019



Source : commission des finances à partir des données du RAP 2019

## **1. 12 millions d'euros (CP) n'ont pas été consommés**

Pour le programme 350, près de 427 millions d'euros en AE et 422,5 millions en CP ont été ouverts en LFI 2019, pour une exécution de 415,8 millions et 409,98 millions respectivement. En CP, ce sont donc plus de 12 millions d'euros de moins par rapport la prévision initiale.

Cette sous-exécution s'explique en partie par la suppression en loi de finances rectificative de près de 10 millions de crédits de paiement. La quasi-totalité des crédits mis en réserve ont été annulés (soit près de 6 millions de CP). Au total, seuls 418,29 millions étaient disponibles.

## **2. Une sous-exécution portant sur les dépenses de personnel (titre 2) et les dépenses de fonctionnement (titre 3) de la direction générale du Trésor.**

S'agissant des dépenses de personnel, 146,25 millions d'euros ont été consommés pour une prévision de 153,22 millions d'euros (en CP), soit un différentiel de près de 7 millions d'euros.

Cette sous-consommation de près de 5 % des crédits prévus s'explique :

- par une surbudgétisation des dépenses de masse salariale ;
- un impact du schéma d'emplois supérieur à ce qui avait été estimé, notamment du fait de recrutements plus tardifs que prévu.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, 259,06 millions d'euros ont été consommés pour une prévision de 265,57 millions d'euros, soit un différentiel de 6,5 millions d'euros.

Elle s'explique principalement par deux postes de dépenses :

- l'Agence des participations de l'État, en particulier du fait d'une dépense inférieure à l'enveloppe ouverte pour bénéficier de prestations intellectuelles fournies par des cabinets privés (analyse financière et/ou juridique) : alors que 10 millions d'euros avaient été inscrits en LFI, la consommation de crédits s'est élevée à 6,77 millions d'euros en AE et 5,47 millions d'euros en CP (soit un écart à la LFI de 3,23 millions d'euros en AE et 4,53 millions d'euros en CP). Cette sous-exécution s'explique par la difficulté à estimer le volume des dépenses de prestations intellectuelles de l'APE, inhérentes à la nature de l'activité ;

- le réseau international du Trésor : la dépense constatée s'est élevée à 4,98 millions d'euros en AE et 4,89 millions d'euros en CP pour une prévision en LFI de 6,57 millions d'euros. Cette sous-consommation est principalement liée aux premiers effets de la réforme des réseaux internationaux de l'État à l'étranger et résulte partiellement d'un mauvais calibrage initial des dépenses restant à la charge de la DG Trésor.

La consommation du plafond d'emploi s'est élevée à 1 467 ETPT pour un plafond fixé en LFI à 1 488 ETPT, soit un taux d'exécution de 98,6 %. Le schéma d'emploi a par ailleurs été respecté avec 30 ETP supprimés.

## B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE EN COURS DE MODIFICATION

S'agissant du réseau international du Trésor, **le rapporteur spécial avait indiqué dans son rapport spécial portant sur le projet de loi de règlement des comptes 2018 souhaiter l'évolution de l'indicateur de performance** « mise à disposition par les services économiques d'une information économique ciblée et pertinente à destination du public, à travers l'actualisation régulière de leurs sites internet respectifs ».

Si cet indicateur figure encore dans les documents budgétaires cette année, la DG Trésor a reconnu qu'il ne retranscrivait qu'une vision très partielle des missions du réseau des services économiques qui ne satisfait du reste pas les chefs des services économiques eux-mêmes du fait de son caractère trop restrictif et souhaite le faire évoluer.

Il a ainsi été convenu, lors de la conférence de performance du programme 305, qui s'est tenue le 30 avril 2020, de supprimer l'indicateur actuel et de le remplacer par deux nouveaux indicateurs, qui figureront dans les documents budgétaires du prochain projet de loi de finances. À noter que si l'indicateur actuel ne figurera plus à l'avenir dans les documents budgétaires, il sera conservé en tant qu'outil interne de pilotage. L'objectif du programme 305, à savoir « *assurer l'efficacité du réseau international de la Direction générale du Trésor* », reste inchangé.

Le premier nouvel indicateur mesurera le taux de réponse des services économiques aux demandes d'avis adressées par la représentation permanente de la France auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et par le bureau de l'administrateur pour la France au Fonds monétaire international (FMI). Cet indicateur illustrera la capacité d'expertise macroéconomique du réseau de la DG Trésor et permettra de mettre l'accent sur un public d'utilisateurs parfois méconnus (bureaux des administrateurs des principales institutions financières internationales). Ce nouvel indicateur paraît d'autant plus pertinent dans le contexte actuel où près de 90 pays ont sollicité des programmes d'assistance financière auprès du FMI.

Le second nouvel indicateur appréciera le taux de satisfaction des acteurs économiques locaux sur l'action menée par les services économiques régionaux (SE/R), à travers l'envoi, une fois par an, d'un bref questionnaire de satisfaction aux Présidents des comités des conseillers du commerce extérieur de la France relevant de la circonscription des SE/R. Il donnera une vision qualitative de l'action des SE/R à destination des entreprises françaises à l'étranger, et permettra de s'assurer de la bonne implication des SE/R dans l'animation et le développement des communautés d'affaires françaises à l'étranger.

La conjonction de ces deux indicateurs doit permettre d'aboutir à une évaluation plus efficace de la performance des services économiques – en donnant une vision plus complète et qualitative des missions exercées par le réseau – et devrait contribuer à renforcer le pilotage du réseau des services économiques par la DG Trésor.

**Le rapporteur spécial salue cette évolution qui permettra au Parlement de mieux apprécier l'activité du réseau international du Trésor.**

### **C. L'ACTIVITÉ DE LA DLF S'EST CONCENTRÉE SUR L'ACTIVITÉ LÉGISLATIVE, AU DÉTRIMENT DE LA DOCTRINE FISCALE**

Les crédits de la direction de la législation fiscale (DLF) sont regroupés au sein de l'action 3, *Élaboration de la législation fiscale*, du programme 305. Si les crédits ouverts pour cette action ont été quasi intégralement consommés (16,3 millions consommés pour 16,45 millions d'euros budgétés), la détérioration de l'indicateur de performance de la DLF interpelle le rapporteur spécial.

Les délais de production de la doctrine fiscale opposable à l'administration se sont allongés par rapport à 2018. Ils sont mesurés par le « pourcentage des instructions fiscales publiées dans le délai de 6 mois après l'entrée en vigueur du texte appliqué », qui passe de 67,4 % en 2018 à 58 % en 2019, alors que la prévision faite dans le PAP 2019 était de 75 %. Cette baisse s'explique par la forte mobilisation de la DLF sur certains textes de loi (*cf. supra*), le retard lié à l'attente de la publication de décrets nécessitant des contributions de plusieurs ministères, ou encore l'ampleur des mises à jour à effectuer du fait de certaines réformes.

**Le rapporteur spécial appelle à une nécessaire stabilité des délais de publication des instructions fiscales**, qui constituent pour les administrations, les professionnels du droit et l'ensemble des citoyens une source d'information essentielle. Il souligne cependant que l'activité de la DLF ne peut se résumer à ces publications – comme l'a montré cette année 2019.

**Recommandation** – Développer un indicateur plus complet permettant d'appréhender l'activité de la DLF dans sa globalité.

## D. L'ACTIVITÉ DE LA BANQUE DE FRANCE : UN GAIN D'EFFICACITÉ ET D'EFFICIENCE

Les mesures de simplification et de traitement de la procédure de traitement des dossiers de surendettement entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018 <sup>(1)</sup> poursuivent leurs effets positifs. Le taux de mesures permettant l'apurement total et définitif de la situation de surendettement atteint ainsi 85 %, en phase avec la prévision faite dans le PAP, et le coût de traitement des dossiers diminue : alors que le nombre moyen de dossiers par agent reste inchangé entre 2018 et 2019 (204), le coût complet du traitement d'un dossier de surendettement diminue, passant de 977 à 970 euros <sup>(2)</sup>.

À noter que la dégradation du délai moyen de traitement d'un dossier sur l'ensemble de la procédure découle d'une cause temporaire (un dysfonctionnement informatique, rendant une application indisponible durant près de six semaines), mais également une cause transitoire, la mise en route en 2019 d'une vingtaine de nouveaux centres de traitement partagés, nécessitant une phase d'appropriation des nouveaux outils et des nouvelles méthodes, qui devrait rapidement améliorer ce délai de traitement.

Budgétairement, cela se traduit notamment par une diminution de la rémunération versée à la Banque de France pour les prestations réalisées pour le compte de l'État <sup>(3)</sup>, qui s'élève en 2019 à 240,7 millions d'euros (AE=CP), contre près de 244 millions d'euros en 2018.

**Le rapporteur spécial salue ces réformes ainsi que le travail conjoint de la DG Trésor et la Banque de France qui permet une réduction du coût de ces prestations depuis plusieurs années.**

---

(1) Ces mesures sont issues des lois n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, n° 2019-1691 du 9 décembre 2016, relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite Sapin II), n° 2016-1547 du 1<sup>er</sup> novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

(2) Ce coût, non finalisé à la date de publication du rapport, est encore amené à diminuer.

(3) Aux termes de l'article L.141-7 du code monétaire et financier, l'État rémunère à la Banque de France les prestations qu'elle effectue pour son compte, sur la base de la couverture des coûts qu'elle engage dans l'exercice des missions d'intérêt général qui lui sont confiées. Les sept conventions techniques signées dans ce cadre concernent le secrétariat des commissions pour le traitement du surendettement, la tenue du compte du Trésor, la mise en circulation des monnaies métalliques, l'appui à la gouvernance de la zone franc, la gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers, les adjudications de valeurs du Trésor et enfin, la gestion du fichier central des chèques, étant précisé que cette dernière mission est financée par une contribution des établissements de crédit. Un contrat de performance signé le 21 décembre 2011 entre l'État et la Banque de France, complété par un avenant du 20 octobre 2016, prévoit la fixation d'un objectif annuel de rémunération convenu entre les parties sur la période 2017-2020.

## **SECONDE PARTIE : IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE LIÉ AU COVID-19 SUR LA MOBILISATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRE ET LE DÉPLOIEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES**

Tant l’Insee que la DGT et la Banque de France sont parvenues, grâce à une adaptation rapide de leur organisation, à poursuivre leur activité et à répondre aux exigences de cette période de crise.

Les conséquences de celle-ci font cependant naître des inquiétudes aussi bien sur certains sujets internes (problèmes de recrutement) qu’au sujet de la conduite de leur mission (l’augmentation du surendettement notamment).

### **I. IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE PROGRAMME 220, STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES**

Si l’Insee a pu poursuivre la majorité de ses missions pendant la crise, les enquêtes sur le terrain ont inévitablement été suspendues – elles constituent à ce titre l’enjeu principal d’un retour à la normale de l’activité. À plus long terme, le télétravail pourrait s’installer de manière plus durable dans le fonctionnement de cette administration.

#### **A. L’INSEE A ASSURÉ LA POURSUITE DE SES MISSIONS, MAIS DE MANIÈRE DÉGRADÉE, PERMISE PAR UNE ADAPTATION RAPIDE**

- **Une activité poursuivie, mais de manière dégradée**

L’ensemble du personnel de l’Insee a été mis en télétravail dès le 16 mars 2020, permettant la poursuite de ses missions mais de manière dégradée. Certaines missions ont dû être transformées, par exemple l’enquête emploi, qui se fait normalement *de visu*.

L’Insee a par ailleurs produit un certain nombre de publications supplémentaires pour informer dans le contexte de la crise sanitaire, à l’instar de points de conjoncture.

- **Une adaptation rapide permise par une culture du télétravail déjà implantée**

L’adaptation des conditions de travail à la situation sanitaire a été rapide au sein de l’Insee. La culture du télétravail y était en effet déjà présente – 10 % des agents de l’Insee disposaient déjà d’un jour de télétravail par semaine. Par ailleurs, sur l’ensemble des 5 800 agents, plus de 4 000 disposaient déjà d’un ordinateur ultraportable.

**Le rapporteur spécial salue cette culture du télétravail déjà implantée et souhaite qu'elle se diffuse aux autres administrations.**

● L'enjeu a principalement été celui de la connexion au système interne de l'Insee. L'Insee dispose de deux serveurs sécurisés, qui ne pouvaient pas, au début de la période de confinement, accueillir plus de 1 000 connexions chacun simultanément. Seuls 2 000 agents pouvaient être connectés simultanément. Ce nombre a rapidement été augmenté à 3 000 agents. Le passage par le serveur interne de l'Insee était une nécessité afin de **respecter les conditions de sécurité et de confidentialité** relatives aux données traitées.

## **B. AU PLAN BUDGÉTAIRE, SI DES ÉCONOMIES ONT ÉTÉ RÉALISÉES, L'INSEE FAIT PART D'INQUIÉTUDES S'AGISSANT DES EMPLOIS**

Budgétairement, certaines dépenses hors titre 2 n'ont pas été réalisées (par exemple les dépenses d'affranchissement, de formation ou les frais de déplacement). À date, cela représente entre 2 et 3 millions d'euros d'économie. D'autres dépenses n'ont pas été faites mais devraient simplement être décalées dans le temps (comme les dépenses de gardiennage). Un rattrapage est donc attendu.

La situation a également engendré des dépenses supplémentaires, comme l'achat de matériel hygiénique et de matériel informatique. Elles sont cependant négligeables par rapport aux économies mentionnées *supra*.

L'Insee a fait part au rapporteur spécial de ses inquiétudes s'agissant des recrutements sur concours. En effet, de nombreux concours ont dû être annulés du fait de la situation sanitaire et ne sont pour l'instant pas reprogrammés (c'est notamment le cas du concours de recrutement des agents de catégorie C). L'Insee craint ainsi une sur-exécution du schéma d'emploi en 2020.

## **C. L'ENJEU DE LA REPRISE D'ACTIVITÉ EST CELUI DE RETOUR SUR LE TERRAIN**

À la date de rédaction de ce rapport a été mis en œuvre par l'Insee un plan de reprise d'activité normale. L'enjeu de ce plan est la reprise d'activité normale. La situation devrait être rétablie à la fin juin. 85 agents sont encore en télétravail à ce stade.

La question principale est celle du retour des agents enquêteurs sur le terrain. S'agissant de certaines enquêtes, relatives par exemple à l'observation des prix, certains agents ont déjà été renvoyés sur le terrain. Cependant, pour l'Insee, d'autres enquêtes, comme l'enquête « Trajectoires et origines » (TeO) ou l'enquête patrimoine, du fait de la sensibilité de leur thématique, ne peuvent être effectuées par téléphone et nécessitent que l'enquêteur et la personne interrogée soient face à face.

## D. UNE RÉORGANISATION EN PROFONDEUR À LONG TERME ?

Le télétravail généralisé mis en œuvre durant la période de confinement pose la question de son poids dans l'organisation du travail au sein de l'Insee. Selon une étude menée en interne, 85 % des agents sont satisfaits de travailler à distance, en télétravail. Une réflexion est actuellement menée sur une organisation hybride présentiel / télétravail, sur les critères d'une telle organisation *etc.*

Cette réflexion en matière de ressources humaines s'accompagne nécessairement d'une réflexion technique sur les moyens qui accompagneraient une telle réorganisation, comme une plateforme de visioconférence sécurisée, qui fonctionnerait avec le système interne de l'Insee. Un poids du télétravail plus important pourrait potentiellement engendrer des coûts, comme des investissements pour renforcer le réseau informatique de l'Insee afin qu'il puisse supporter un nombre encore plus important de connexions simultanées.

## II. IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE PROGRAMME 350, STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

La DG Trésor a été un acteur de premier plan durant la crise, en repositionnant notamment l'activité de son réseau international sur des actions prioritaires : assistance aux ressortissants, rapatriement ou encore recherche de matériel médical.

La modernisation des processus de traitement des dossiers de surendettement a par ailleurs permis à la Banque de France de poursuivre son activité. La dégradation de la situation économique fit cependant craindre à la Banque une hausse du nombre de dossiers qui pourraient nécessiter des moyens financiers supplémentaires.

### A. LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR A JOUÉ UN RÔLE CLÉ DURANT LA CRISE SANITAIRE

La DGT a poursuivi son activité en administration centrale et a surtout réorienté celle de son réseau international pour répondre aux enjeux de la crise sanitaire.

#### 1. Une activité poursuivie en administration centrale

La mise en place rapide du télétravail dès le 17 mars de la plupart des effectifs (93 %), a permis la poursuite des activités de la DG Trésor en administration centrale.

Cette nouvelle organisation a nécessité le déploiement d'outils informatiques permettant le travail à distance. L'achat en urgence de matériel informatique, licences et outils de visioconférence a entraîné une **dépense supplémentaire qui reste très limitée (351 000 euros) et qui est pour l'instant le seul coût budgétaire constaté.** À date, près de 60 % des personnels sont équipés de moyens informatiques permettant le travail à distance.

Une partie du personnel (20 agents en moyenne) s'est rendue sur place durant la période de confinement, afin d'assurer des tâches prioritaires ne pouvant être réalisées en télétravail, à l'instar de la gestion de la trésorerie et de la dette ou encore la mise en place des mesures de soutien à l'économie décidées par le Gouvernement (prêt garanti par l'État notamment).

## **2. Les priorités du réseau international ont été redéfinies pour répondre à la crise**

S'agissant du réseau international du Trésor, c'est-à-dire l'ensemble des services économiques, les priorités de son action ont été redéfinies :

- mobilisation des services économiques dès le début de la crise sanitaire dans le cadre des cellules de crise mises en place par les ambassades pour répondre aux inquiétudes des ressortissants et participer à leur rapatriement ;

- remontée d'informations dans chaque pays au titre d'une veille quotidienne « Covid-19 » et analyses des plans économiques de soutien des pays en question ;

- recherche, en lien généralement avec Business France, de matériel médical, molécules et équipements de protection divers et mobilisation pour sécuriser les chaînes logistiques d'acheminement de ces deniers. **Le service économique régional de Pékin s'est particulièrement investi sur le dispositif du « pont aérien » entre la Chine et la France.**

### **Les missions des services économiques de la direction générale du Trésor**

Les services économiques ont quatre missions essentielles :

- l'analyse macro-économique et financière des pays de résidence, ainsi que celle portant sur les politiques publiques et les réformes de ces pays ;
- le soutien aux entreprises françaises dans leurs projets à l'international (via notamment les outils financiers de la DG Trésor) ;
- la promotion des positions françaises auprès des autorités et interlocuteurs locaux ;
- la promotion de l'attractivité de la France à l'international.

Le réseau a également procédé à du parangonnage, en particulier pour appréhender la façon dont les pays touchés par la pandémie se sont organisés en termes de maintien des activités essentielles ; il s'est aussi mobilisé pour obtenir des dérogations de la part des autorités locales pour permettre aux fournisseurs étrangers de nos entreprises de pouvoir reprendre leur activité de production lorsque celle-ci s'inscrivait dans un segment critique de la chaîne de production.

À la date de rédaction de ce rapport, le réseau international initiait ses premières réflexions en matière de sujets de fond, dont l’attractivité, mais aussi sur le positionnement de nos principaux partenaires sur des thèmes partagés comme la relocalisation d’activités essentielles, l’attitude à l’égard de la Chine ou encore la défense du multilatéralisme en réponse à la crise mondiale.

**Le rapporteur spécial tient à souligner la grande capacité d’adaptation de cette administration, tant en central qu’au niveau du réseau international, qui a permis la poursuite de ses missions et un repositionnement sur les nouveaux sujets prioritaires amenés par la crise.**

## **B. L’ACTIVITÉ DE LA BANQUE DE FRANCE, EN PARTICULIER LE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT, S’EST POURSUIVIE**

Eu égard aux conséquences économiques de la crise sanitaire, le rapporteur spécial a attaché une attention particulière au traitement des situations de surendettement, assuré par la Banque de France.

### **1. La Banque de France a fait preuve d’adaptabilité, lui permettant de poursuivre sa mission durant le confinement**

La Banque de France a poursuivi durant cette période son activité de traitement des dossiers de surendettement. Les évolutions techniques mises en place à partir de 2018 (*cf supra*) ont permis cette continuité pour les demandeurs, par les différents canaux (courrier, web ou téléphone), auxquels les équipes de la Banque, mises en télétravail, ont pu répondre. Ont également été mises en place de nouvelles possibilités d’envoi des documents requis <sup>(1)</sup>.

Les commissions de surendettement se sont ainsi tenues comme prévu. Plus de 200 commissions se sont tenues depuis le 17 mars et ont traité plus de 12 000 situations. La priorité a été donnée au traitement de la recevabilité des demandes afin de protéger les personnes des effets des procédures de recouvrement en cours.

### **2. Une hausse importante des dossiers de surendettement est attendue dans les semaines à venir, et pourrait nécessiter des moyens complémentaires.**

Afin de suivre l’évolution de la situation du surendettement en France, la Banque de France a mis en place un « tableau de bord de crise », avec des statistiques hebdomadaires, permettant de suivre avec vigilance l’évolution des dépôts de dossiers et des modalités de traitement des situations de surendettement. Durant la période de confinement, les demandes liées à cette prestation ont diminué <sup>(2)</sup>. Toutefois, cela semble être lié aux difficultés d’accès à ces procédures pendant la crise.

---

(1) Possibilité d’envoi d’un dossier saisi en PDF dynamique par exemple.

(2) Les demandes liées à l’ensemble des procédures de surendettement, de droit d’accès aux fichiers et de droit au compte ont chuté de près de 80 %.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour dessiner une tendance pour le futur, la Banque de France anticipe en effet la fin d'une période continue de cinq années de baisse du nombre de dossier de surendettement. Malgré des éléments amortisseurs (la moitié des personnes en situation de surendettement en 2019 avaient des ressources constituées de minima sociaux ou d'indemnités qui ne vont pas diminuer), le risque d'augmentation du surendettement lié aux pertes d'emplois et au chômage est aujourd'hui réel.

L'effet rattrapage de la période de confinement est estimé à près de 17 000 dossiers non déposés – que la Banque de France est en capacité d'absorber. Au-delà de ce rattrapage, la gestion d'un pic ponctuel pourrait être absorbée par un léger allongement des délais de décision des mesures, sans préjudice toutefois pour les personnes surendettées qui sont protégées dès la phase de recevabilité, toujours prioritaire. **Il faudrait ensuite, si une hausse significative et durable du nombre de situations de surendettement était observée, mettre en place un dispositif de renforts temporaires.**

**Recommandation** – Eu égard à cette situation, le rapporteur spécial recommande de lancer une réflexion plus générale sur le surendettement. La procédure reste en effet actuellement longue et contraignante pour les personnes surendettées. Il pourrait être souhaitable d'en réduire la durée, aujourd'hui de sept ans maximum, ou encore de l'alléger dès lors que la situation de la personne endettée s'améliore.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion de 21 heures, le mardi 2 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Philippe Chassaing, rapporteur spécial sur les crédits de la mission Économie, Statistiques.*

*La vidéo de cette réunion est disponible sur le [portail dédié](#) de l'Assemblée nationale. Le compte rendu est également lisible [en ligne](#).*

\*

\* \*



## **PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– **Banque de France** : MM. Stéphane Tourte, directeur des particuliers, Frédéric Visnovsky, médiateur du crédit et secrétaire général adjoint de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution, Philippe Mongars, directeur financier et du contrôle de gestion, et Mme Véronique Bensaid-Cohen, conseillère parlementaire auprès du gouverneur de la Banque de France

– **Direction générale du Trésor** : Mme Magali Cesana, secrétaire générale adjointe, M. Xavier Loth-Guichard, chef du bureau des affaires budgétaires et comptables, et M. Nicolas Séjour, conseiller parlementaire et relations institutionnelles

– **Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)** : Mme Karine Berger, secrétaire générale

## SOURCES UTILISÉES

– Rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement pour 2019 sur la mission *Économie* ;

– Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2019 sur la mission *Économie* ;

– Notes d'exécution budgétaire de la Cour des comptes pour 2019 sur la mission *Économie* ;

– Contrat entre la direction du budget, le secrétariat général des ministères économiques et financiers et l'INSEE pour la période 2019-2022.