

N° 273

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235),

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 ALEXANDRE HOLROYD

Députés

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	5
<b>DONNÉES CLÉS</b> .....	9
<b>I. LE PROGRAMME 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES : Conforter, sur la durée, la modernisation de l’Insee</b> .....	13
1. Une présentation partielle des coûts de la statistique économique .....	14
2. Un projet stratégique dépourvu de programmation pluriannuelle des moyens .....	18
3. Des contraintes liées à une implantation sur l’ensemble du territoire .....	22
4. Les nouveaux projets statistiques doivent tirer pleinement parti des <i>Big Data</i> .....	24
5. L’Insee dans la statistique européenne .....	26
<b>II. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE</b> .....	29
• <b>PRESTATIONS DE LA BANQUE DE FRANCE POUR LE COMPTE DE L’ÉTAT : Objectiver et accélérer la réduction des coûts</b> .....	29
1. Un pilotage budgétaire insatisfaisant .....	30
2. Longtemps différée, la diminution des coûts doit se traduire dans les faits .....	34
• <b>LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET SON RÉSEAU : Attirer les compétences, améliorer les mutualisations</b> .....	41
1. Une part minimale des moyens de fonctionnement et d’investissement de Bercy....	42
2. Le réseau du Trésor et l’optimisation des moyens de l’État à l’étranger.....	46
<b>III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX</b> .....	52
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	53
<b>ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	59



## PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

• **Le programme 220 *Statistiques et études économiques* apportera, en 2018, 455 millions d'euros à l'Insee, principalement pour rémunérer ses effectifs, qui ont baissé d'un quart depuis 2000.**

L'Insee fait face à des défis importants en matière de ressources humaines, des niveaux élevés de départs en retraite appelant à modifier les processus de travail, à renforcer la formation des nouveaux entrants, et sans doute à revoir le périmètre des implantations territoriales.

L'Insee a établi des orientations stratégiques ambitieuses dans un plan « Horizon 2025 », mais l'absence de visibilité pluriannuelle des moyens fragilise sa mise en œuvre. **Les orientations stratégiques établies par l'Insee ne sont pas associées à une programmation des effectifs et des crédits ni à un suivi formalisé de ses jalons d'avancement.** Pourtant, une bonne programmation de l'investissement est indispensable pour permettre à l'Insee de se saisir résolument de l'ensemble des opportunités offertes par les mégadonnées, les *Big Data*.

**Les rapporteurs spéciaux appellent donc à appuyer la transformation de l'Insee, sur la durée, en dégageant plus de marge de manœuvre pour permettre des investissements d'avenir, et en lançant une réflexion de fonds portant sur l'impact de la numérisation et de la digitalisation sur les missions et les modes d'action de l'Insee.**

• **Sur le programme 305, *Stratégie économique et fiscale*, 250 millions d'euros visent à rembourser la Banque de France pour des prestations qu'elle réalise pour le compte de l'État.**

Il s'agit principalement du secrétariat des commissions de surendettement, **une mission qui mobilise plus de 1 300 emplois temps plein, sous statut de la Banque de France, et 28 % des effectifs du réseau de la Banque de France.**

Les dépenses de la Banque, à ce titre, ont diminué de 10 % en cinq ans, **bien moins vite que le volume des dossiers de surendettement, qui s'établit à la fin de cette année à 185 000 dossiers, contre 231 000 en 2014.** Cette baisse est la conséquence des lois de 2010 et 2013 qui ont régulé le crédit à la consommation et amélioré l'information des emprunteurs.

**Les coûts fixes de la Banque de France l'ont empêchée de s'adapter rapidement au nouveau contexte, ce qui a dégradé les indicateurs de coûts de traitement des dossiers.**

L'État a cherché, dès 2013, à engager la Banque dans un plan de modernisation de son réseau, et à l'y inciter en diminuant les remboursements, de 21 % en cinq ans. Mais la Banque de France a répercuté les écarts entre les remboursements de l'État et ses coûts complets sur le niveau du dividende versé à l'État, occasionnant une perte de recettes dans le budget général.

**Les rapporteurs spéciaux regrettent cette contraction des recettes et des dépenses, contraire à la loi organique relative aux lois de finances, et déplorent la méthode utilisée pour solder le différend entre l'État et la Banque de France.**

Depuis lors, l'État a établi contractuellement avec la Banque de France **un objectif pluriannuel de baisse de la dotation**, à l'appui du plan « *Ambition 2020* » de modernisation de son réseau. La Banque doit profiter de départs en retraites pour fermer des succursales infradépartementales et concentrer la gestion des dossiers de surendettement dans 35 centres de traitement partagé avec une cible, en 2020, de 900 effectifs sur les missions liées au surendettement, en baisse de 31 % en trois ans.

**Les rapporteurs spéciaux seront particulièrement vigilants sur l'avancée des étapes en 2018 et 2019 et sur les coûts effectifs pour l'État. Ils notent que la Banque de France attend que l'impact concret du plan « *Ambition 2020* » soit mis en évidence par l'évolution du coût de ses prestations, dans les 12 à 18 mois suivant la parution de ce rapport.**

Les rapporteurs spéciaux considèrent en outre que ces réformes posent la question du maintien d'implantations de la Banque de France dans chaque département, que ne sauraient justifier, à elles seules, les missions d'accueil physique des personnes surendettées ou d'*opérateur national de la stratégie d'éducation financière*.

**La poursuite de la réforme du réseau de la Banque de France doit donc être, dès aujourd'hui, mise sur le métier et une véritable réflexion sur l'avenir du réseau, au-delà de 2020, doit être lancée dans les plus brefs délais.**

● Le même programme 305 rassemble les effectifs de **la direction générale du Trésor et de son réseau international**, essentiel à notre diplomatie économique.

La lisibilité de ce poste des dépenses est cependant atténuée par le fait que la grande majorité des dépenses de fonctionnement et d'investissement figurent sur le programme 218, relevant du ministère du Budget.

Depuis 10 ans, le réseau du Trésor a supprimé 251 ETP dans son réseau, soit un quart des effectifs, et a su s'y adapter en se redéployant pour mieux toucher les nouvelles zones de croissance.

Cependant, les coûts élevés d'expatriation des agents publics pèsent sur la masse salariale, alors que **recruter des personnels localement est, dans l'immédiat, deux à trois fois moins coûteux, et offrirait plus de marge de manœuvre à l'État dans un temps plus long.**

Certains de nos partenaires européens y ont beaucoup plus recours que la France, sans pertes de qualifications. Les rapporteurs spéciaux appellent donc à accroître la part des recrutements locaux afin de dégager des marges manœuvre, et d'étoffer les services économiques sous-dotés ou de mieux exercer des missions en tension.

De même la complémentarité des différents réseaux de l'État à l'étranger est aujourd'hui inaboutie, y compris dans les ambassades où tous les moyens de fonctionnement ne sont pas pleinement mutualisés.

**Les rapporteurs spéciaux notent que le périmètre des différents programmes budgétaires nuit à la lisibilité et à l'efficacité de l'action de l'État à l'étranger pour promouvoir les intérêts économiques de la France.**

Un comité interministériel des réseaux de l'État à l'étranger, le CORINTE, censé assurer un pilotage d'ensemble n'a pas été réuni depuis 2009, mais devrait l'être début 2018.

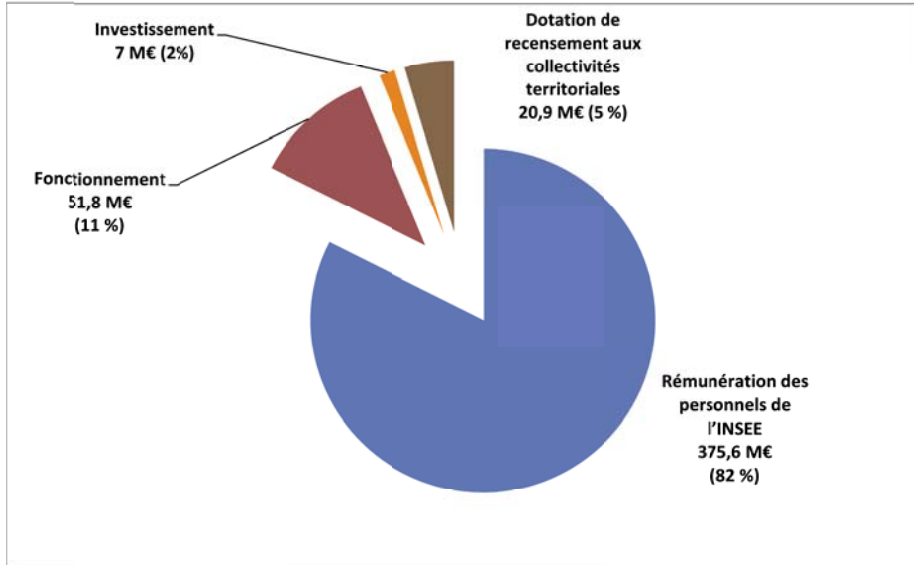
Les rapporteurs spéciaux souhaitent qu'il identifie tous les leviers d'optimisation des réseaux de l'État à l'étranger afin de dégager de nouveaux leviers d'efficacité à l'appui des missions exercées par le réseau international du Trésor.





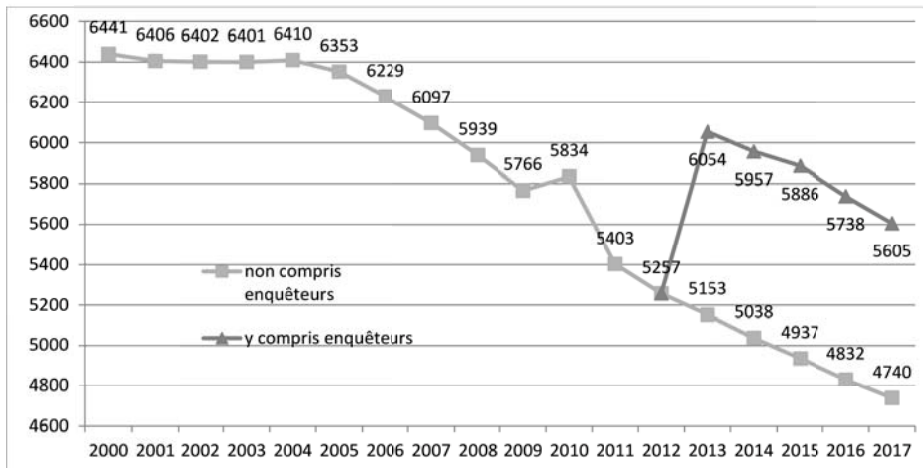
## DONNÉES CLÉS

### RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES



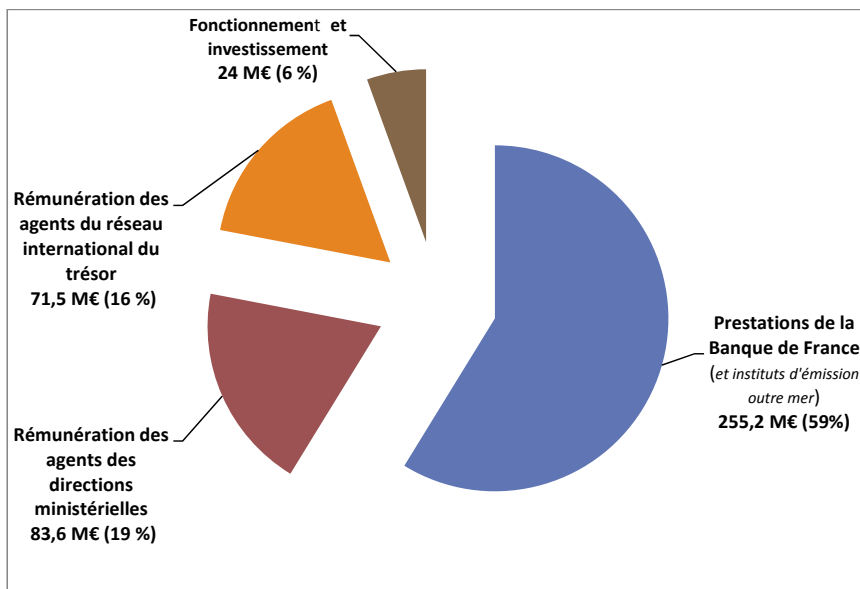
Total : 460,8 millions d'euros en crédits de paiement

### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'INSEE ENTRE 2000 ET FIN 2017



Source : INSEE.

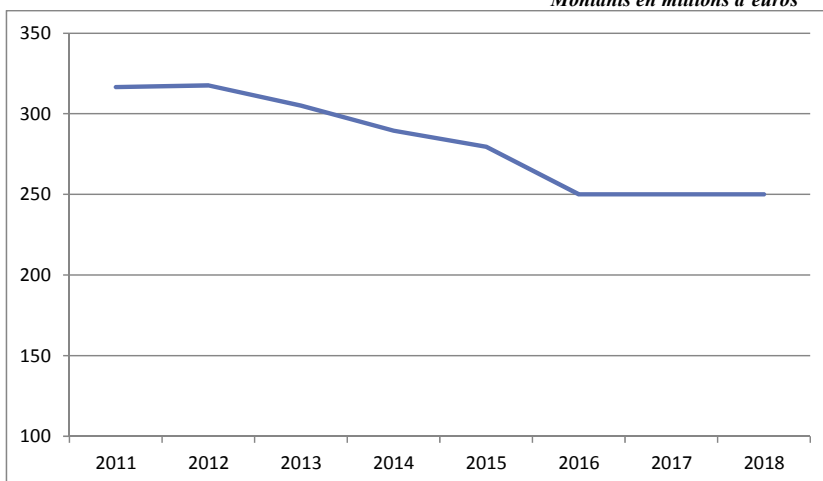
### RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 305 STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE



Total : 434,7 millions d'euros en crédits de paiement

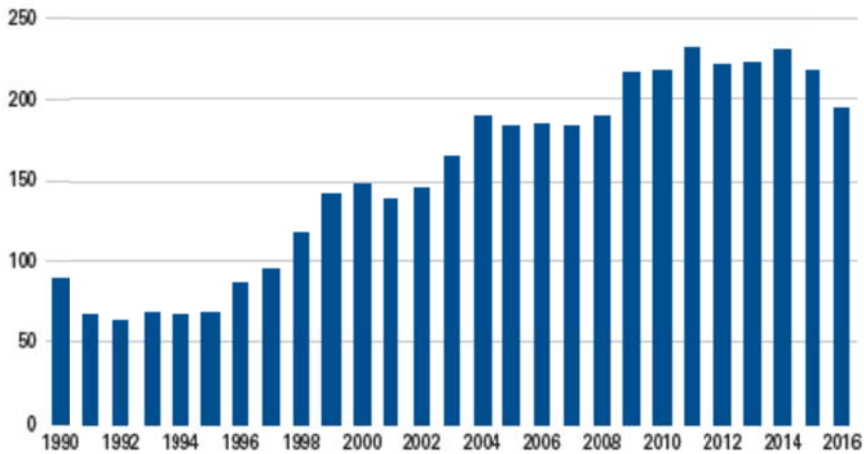
### ÉVOLUTION DES MONTANTS REMBOURSÉS À LA BANQUE DE FRANCE

Montants en millions d'euros



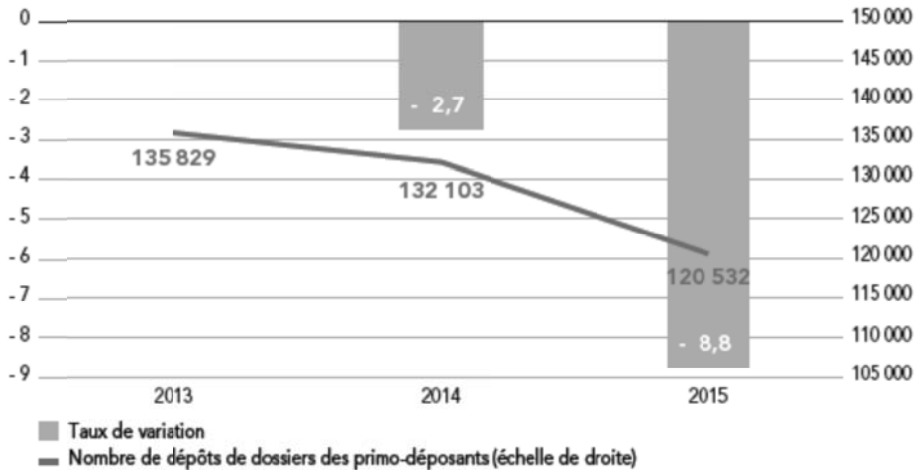
Sources : Rapports annuels de performance de 2011 à 2016, projets annuels de performance pour 2017 et 2018

### ÉVOLUTION DES DÉPÔTS DE DOSSIERS DE SURENDETTEMENT DEPUIS 1990



Source : Banque de France,

### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DOSSIERS DES PRIMO-DÉPOSANTS ADRESSÉS AUX COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT ENTRE 2013 ET 2015



Source : Banque de France, Rapport d'activité 2016.



## I. LE PROGRAMME 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES : Conforter, sur la durée, la modernisation de l'Insee

Ce programme est destiné à financer l'**Institut national de la statistique et des études économiques** (Insee), direction générale du ministère de l'Économie.

Pour 2018, les **crédits demandés atteignent 455,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** et 464,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), en hausse de 1,5 million d'euros pour les CP, soit + 0,3 %, et de 3,3 millions d'euros pour les AE, soit + 1,15 %.

### CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 220 (montants en millions d'euros)

	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution 2017- 2018	
<b>1 – Infrastructure statistique</b>	128,3	137,6	<b>133,3</b>	- 4,3	- 3,1 %
<b>2 – Information sur les entreprises et synthèses économiques</b>	52,5	55	<b>56,1</b>	+ 1,1	+ 2 %
<b>3 – Information démographique et sociale</b>	67,2	72,2	<b>70</b>	- 2,2	- 3 %
<b>5 – Pilotage et soutien</b>	138,7	126,1	<b>136,1</b>	+ 10	+ 7,9 %
<b>6 – Action régionale</b>	53,2	58,2	<b>54,7</b>	- 3,5	- 6 %
<b>7 – Formation initiale</b> <i>transfert du programme 192 Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle</i>		4,7	<b>4,9</b>	+ 0,2	+ 4,3 %
<b>Total</b>	<b>440</b>	<b>453,8</b>	<b>455,3</b>	+ 1,5	+ 0,3 %

Source : Loi de règlement pour 2016, loi de finances initiale pour 2017 et projet de loi de finances pour 2018.

Par rapport aux montants effectivement consommés en 2016, **la hausse du budget de 15 millions d'euros provient :**

- pour environ **5 millions d'euros**, du **transfert sur ce programme des dépenses de rémunération des élèves fonctionnaires des deux écoles de la statistique économique** <sup>(1)</sup>;

- pour **10 millions d'euros**, de la **compensation, initiée par la loi de finances pour 2017, de la diminution des ressources propres de l'Insee** détaillée dans le tableau suivant :

### ÉVOLUTION DES RESSOURCES PROPRES DE L'INSEE DEPUIS 2012

En millions d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (prévision)	2018 (prévision)
Ressources propres	16,7	17,2	19,3	19	16	5,5	5,5

Source : Insee.

(1) Le Groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES) comprend l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (Ensaé) et l'École nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (Ensaï), toutes deux situées, depuis la rentrée 2017, sur le plateau de Saclay.

La baisse des ressources propres de plus de 76 % entre 2015 et 2017, est en effet la conséquence de la gratuité des données publiques établie par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, l'Insee doit fournir gratuitement les données du fichier SIRENE, acronyme du « *Système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements* », qu'elle commercialisait jusqu'alors, pour des recettes atteignant 11 millions d'euros en 2016.

## 1. Une présentation partielle des coûts de la statistique économique

La répartition des crédits, par nature de dépenses, est détaillée dans le tableau suivant.

### ÉVOLUTION, PAR NATURE DE DÉPENSES, DES CRÉDITS DE PAIEMENTS

(en millions d'euros)

	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution 2017 - 2018		Part dans l'ensemble en 2018
<b>Programme 220</b>	<b>437,6</b>	<b>453,8</b>	<b>455,3</b>	<b>+ 1,5</b>	<b>+ 0,3 %</b>	<b>100 %</b>
<b>Titre 2 – rémunération</b>	371,8	377,6	375,7	- 1,9	- 0,5 %	82,5 %
<b>Dépenses Hors T2</b>	65,8	76,1	79,7	+ 3,6	+ 4,7 %	17,5 %
<i>Titre 3 – Fonctionnement</i>	43,6	49,2	51,8	+ 2,6	+ 5,3 %	11,4 %
<i>Titre 5 - Investissement</i>	0,7	2,6	7	+ 4,4	+ 169,2 %	1,5 %
<i>Titre 6 - Intervention</i>	21,5	24,3	20,9	- 3,4	- 14,0 %	4,6 %

Source : Documents budgétaires.

#### • Des marges de manœuvre étroites sur le programme 220

L'essentiel des crédits est constitué par des dépenses de personnels. Les crédits de fonctionnement dépassent à peine 11 % du total des crédits de paiement, alors que l'Institut dispose de nombreuses directions régionales et de deux implantations pour les services de sa direction générale, en région parisienne et à Metz. La modernisation continue de ses systèmes d'information sollicite en outre fortement les crédits de fonctionnement et appelle, sur la durée, des investissements importants.

Après une hausse en 2017, principalement liée, à périmètre constant, à l'augmentation de la valeur du point d'indice et aux mesures de revalorisation de la fonction publique, **les dépenses de personnel poursuivent une tendance de diminution, initiée en 2014**. Elles passent de 377,6 millions d'euros, en 2017 (83,2 % de l'ensemble) à 375,7 millions d'euros, en 2018 (82,5 % de l'ensemble), en baisse de 1,9 million d'euros (- 0,5 %).

Compte tenu de l'augmentation de la contribution d'équilibre au compte d'affectation spéciale *Pensions* (qui atteint 137,2 millions d'euros, soit 36,5 % des crédits de titre 2), les rémunérations d'activité baissent plus rapidement (- 0,8 %) et s'établissent à 237,2 millions d'euros.

Cette baisse provient entièrement d'un schéma d'emploi exigeant qui **supprime 82 effectifs à périmètre constant en 2018**. Le plafond d'emplois en équivalents temps plein travaillé (ETPT) est porté à 5 339 effectifs contre 5 454 en 2017, **en baisse de 2,15 %**. **414 entrées d'effectifs sont prévues contre 496 départs**.

À périmètre constant, entre 2000 et 2017, **les effectifs de l'Insee, hors enquêteurs ont baissé de 1 701 emplois, soit -26,4 %, passant de 6 441 à 4 740 ETPT**. Les enquêteurs, anciennement vacataires payés à la tâche, sur des crédits de titre 3, ont été intégrés en 2012 en tant que contractuels de droit public, ce qui a accru les dépenses de titre 2 et augmenté le plafond d'emploi de 901 ETP en 2013. Il s'agit de femmes, en très grande majorité. Leur nombre a diminué d'un peu plus de 4,5 % par an depuis 2014, mais, la part des enquêteurs travaillant à temps plein s'accroît (441 en 2016 contre 430 en 2014) : les ETPT passent de 691 en 2015 à 678 en 2016, en baisse de 1,8 %.

La répartition des effectifs par catégories de personnels est stable, avec un léger accroissement des emplois de catégories A, qui atténue l'effet, sur la masse salariale, de la baisse globale des effectifs : pour 2018, 368 agents de catégorie A + (6,9 %), 1 269 de catégorie A (23,8 %), 2 082 de catégorie B (39 %) et 1 620 de catégorie C (30,3 %).

Il en résulte un solde du glissement vieillesse-technicité (GVT) de 1,7 million, qui indique la progression structurelle de la masse salariale, à effectifs constants, sous l'effet de deux facteurs : le GVT positif, estimé à 3,3 millions d'euros, lié aux évolutions de carrière des agents ; le GVT négatif, lié au remplacement des départs en retraite par des agents aux rémunérations moins élevées en début de carrière, estimé à - 1,5 million d'euros.

#### **L'économie occasionnée par le recensement de la population par internet**

Les crédits d'intervention (titre 6) inscrits au budget 2018 diminuent en raison de la baisse de la **dotation forfaitaire** versée, chaque année, **aux communes pour le recensement**. **Le décret n° 2015-1678 du 15 décembre 2015 relatif aux modalités de calcul de cette dotation comporte en effet un coefficient correctif**, déterminé chaque année par arrêté du ministre de l'économie et des finances, **lié au taux de réponse internet**, en complément des deux critères du nombre d'habitants et du nombre de logements. Il vise à tirer pleinement les conséquences de la **progression des réponses au recensement de la population par internet**, qui s'élève, en 2017, à 46 % des foyers, représentant 54 % de la population recensée, contre 33 % des foyers en 2015.

Entre 2016 et 2017, le montant de la dotation a été réduit de 1,2 million d'euros, mais la diminution a été atténuée par l'augmentation de la population et des logements ainsi que par l'augmentation du point d'indice de la fonction publique, sur lequel la dotation est indexée. Au total 21 millions d'euros ont été consommés en 2016 et 20 millions d'euros devraient l'être en 2017. **Les crédits inscrits pour 2018 passent de 24,3 à 20,9 millions d'euros (- 14%) : l'enveloppe budgétaire de crédits de titre 6 paraît désormais mieux calée sur la consommation prévisionnelle.**

**La totalité de la hausse des crédits pour 2018 provient donc des dépenses de fonctionnement et d'investissement.** Les crédits de fonctionnement sont portés à 51,8 millions d'euros en hausse de 2,6 millions d'euros (+ 5,2 %). **Les crédits d'investissement atteignent 7 millions d'euros, contre 2,6 millions d'euros en 2017,** en hausse de 4,4 millions d'euros (+ 170 %).

En particulier, **les dépenses informatiques**, inscrites sur l'action 5 *Soutien*, passent de 14,5 à 21 millions d'euros pour du fonctionnement (des redevances logicielles, dont 1 million d'euros pour le seul logiciel statistique SAS) et pour de l'investissement. Ces crédits concernent les domaines existants (indice des prix, *SIRENE*) ou visent à doter l'Institut des capacités de stockage informatiques indispensables au regard de l'accroissement des besoins de calcul et de sauvegarde afin de traiter des quantités importantes de données supplémentaires (pour 2,3 millions d'euros). Ils concernent enfin la sécurisation du centre d'exploitation informatique au sein du centre statistique de Metz.

Les rapporteurs spéciaux relèvent par ailleurs que **le programme 220 ne retrace qu'une minorité des coûts liés au changement de siège de la direction générale de l'Insee**, qui quittera, au printemps 2018, le site historique de la Porte de Vanves, à Malakoff, pour l'immeuble White à Montrouge.

L'État a engagé cette opération dès juillet 2016 par la signature d'un bail avec option d'achat, mais le précédent Gouvernement avait envisagé un crédit-bail immobilier, pour une durée de 19 ans, et la loi de finances pour 2017 n'a inscrit aucun crédit d'acquisition. Les frais financiers liés au crédit-bail auraient occasionné un surcoût estimé entre 27,9 et 37,7 millions d'euros : le Gouvernement a donc décidé de lever l'option d'achat, ce qui a nécessité d'ouvrir, dès 2017, **164,8 millions d'euros** sur le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, par le décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Le coût d'acquisition de l'immeuble atteint 186,1 millions d'euros, dont 14,9 millions d'euros pour les travaux d'aménagement initiaux. Le nouvel immeuble représente une surface utile nette de 14 573 m<sup>2</sup> pour environ 1 200 agents et 96 postes de formation, soit une surface par poste de travail de 11,25 m<sup>2</sup>, inférieure au plafond réglementaire de 12 m<sup>2</sup>.

Le programme 220 porte des coûts d'installation pour 5,42 millions d'euros (des prestations de déménagement pour 0,9 million d'euros, l'acquisition de mobilier pour 2,7 millions d'euros, les équipements informatiques pour 1,5 million d'euros, et des aménagements complémentaires du site pour 320 000 euros). Mais les coûts liés à la téléphonie, au câblage informatique, et à la signalétique sont pris en charge par le programme 218, pour 1,3 million d'euros, auxquels s'ajoute le coût d'aménagement du fonds documentaire, pour un même montant de 1,3 million d'euros.



### ● *Un rôle de coordination de l'ensemble de la statistique publique*

Les rapporteurs spéciaux soulignent en outre que **l'ensemble des moyens de la statistique publique ne relève pas de l'Insee** puisque l'article premier de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques dispose que « *le service statistique public* » comprend l'Insee et « *les services statistiques ministériels* » (SSM).

Plusieurs ministères disposent ainsi de services de statistiques propres dont le financement relève des différents programmes budgétaires. Les relations avec l'Insee sont denses, néanmoins. Des statisticiens de l'Insee sont présents dans les différents ministères. Sous le contrôle de l'*Autorité de la statistique publique* <sup>(1)</sup> composée de neuf membres, dont deux personnalités qualifiées désignées par les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, l'Insee coordonne les méthodes, les normes et les procédures d'établissement des statistiques et de leur publication.

#### **Les seize services statistiques ministériels**

##### **L'arrêté du 8 août 2017 définit comme services statistiques ministériels :**

- Au **ministère de l'Intérieur** : *le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) placé auprès du directeur central de la police judiciaire, le département des statistiques, des études et de la documentation de la direction générale des étrangers en France, et le département des études et des statistiques locales de la direction générale des collectivités locales ;*
- Au **ministère de la transition écologique et solidaire** : *le service de la donnée et des études statistiques du Commissariat général au développement durable ;*
- Au **ministère de la Justice** : *la sous-direction de la statistique et des études du secrétariat général ;*
- Au **ministère des armées** : *l'observatoire économique de la défense de la direction des affaires financières ;*
- **Relevant conjointement des ministères de la santé et des solidarités, du travail et de l'action et des comptes publics**, *la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) ;*
- Au **ministère du Travail**, *la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) ;*
- Au **ministère de la culture**, *le département des études, de la prospective et des statistiques du service de la coordination des politiques culturelles et de l'innovation ;*
- Au **ministère de l'éducation nationale**, *la mission des études, de l'observation et des statistiques de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire ;*
- Au **ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation**, *la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle et de la direction générale de la recherche et de l'innovation ;*
- **Relevant conjointement des ministères de l'éducation et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation**, *la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance ;*

---

(1) L'article 7 du décret n° 2009-250 du 3 mars 2009 relatif à l'Autorité de la statistique publique prévoit que pour assurer son secrétariat, l'Autorité dispose de moyens mis à sa disposition par l'Insee. Il s'agit, en 2016, d'un administrateur hors classe de l'Insee à temps plein exerçant les fonctions de rapporteur et d'un secrétariat à quart-temps.

– Au **ministère de l’Agriculture et de l’alimentation** : le service de la statistique et de la prospective du secrétariat général et les services à compétence spécialisée dans les activités statistiques des directions régionales de l’alimentation, de l’agriculture et de la forêt ;

– Au **ministère de l’action et des comptes publics** : le département des statistiques et des études économiques de la direction générale des douanes et droits indirects, le bureau des études statistiques en matière fiscale de la direction générale des finances publiques et le département des études, des statistiques et des systèmes d’information de la direction générale de l’administration et de la fonction publique.

Cette configuration doit doter chaque ministère de ressources statistiques permettant de répondre au mieux à ses besoins, mais présente le **risque de limiter les mutualisations ou d’occasionner des redondances**. Un contre-modèle est fourni par la centralisation, au Royaume-Uni, de la production de l’ensemble des données économiques, démographiques, mais aussi sociales, par l’*Office for National Statistics* (ONS), qui ne réalise cependant pas d’études destinées à interpréter les données économiques, contrairement à l’Insee.

La constitution du Centre statistique de Metz a présenté à cet égard une occasion manquée de mutualisations, puisque, contrairement à la décision initiale du Premier ministre fin 2008, les services statistiques des ministères sociaux (DREES et DARES) ont refusé de s’y déplacer, alors que le centre comprend un service de statistiques sociales de l’Insee.

Le rôle de coordination l’Insee demeure en outre décisif pour gérer les données d’identité des entreprises dans le cadre du programme « *Dites-le nous une fois* », coordonné par le Secrétariat général pour la modernisation de l’action publique (SGMAP), qui vise à réduire la charge administrative et la redondance des informations demandées aux entreprises par les différentes enquêtes statistiques.

## **2. Un projet stratégique dépourvu de programmation pluriannuelle des moyens**

Les rapporteurs spéciaux relèvent que l’appellation d’ « Institut » ne place pas l’Insee dans la même situation qu’une agence qui serait liée à l’État par un contrat d’objectif et de performance et disposerait, à ce titre, d’une visibilité pluriannuelle de ses moyens. Les crédits de l’Insee sont, au contraire, entièrement soumis à l’annualité budgétaire et aux annulations en gestion.

Or l’Insee a finalisé en 2016 une réflexion stratégique *Insee Horizon 2025* visant à lui permettre de s’adapter aux nombreux défis auxquels il est confronté. Le document d’orientations assigne quatre grands objectifs :

- « *faire parler les chiffres et aller au-devant de tous les publics* » ;
- « *innover et être en première ligne sur les sources de données* » ;
- « *contribuer activement à l’ensemble de la statistique publique européenne* » ;
- « *faire preuve d’agilité collective et de sobriété* ».

L’Insee constate ainsi que les attentes des utilisateurs s’accroissent et évoluent, qu’il doit saisir les opportunités nouvelles fournies par le changement continu des technologies, et que l’accès facilité à la donnée représente à la fois une opportunité et des risques. Les rapporteurs spéciaux soulignent que la **pyramide des âges des effectifs** entraînera le **départ à la retraite de près de la moitié des agents en l’espace de dix ans** : cela nécessite de préparer à temps l’évolution des métiers et des compétences, d’accroître la formation des nouveaux personnels, mais aussi de développer des modes d’organisation du travail plus collaboratifs et de gérer avec plus d’agilité le montage et la réalisation des projets.

Ces orientations ont été déclinées en seize objectifs et soixante-douze actions dont les représentants de l’Insee, auditionnés par les rapporteurs spéciaux, ont indiqué qu’elles impacteront fortement le programme de travail de l’Institut. Trente de ces actions ont été lancées durant l’année 2017.

• ***L’amélioration de la maquette de performance du programme***

Les rapporteurs spéciaux relèvent que **les documents budgétaires joints au projet de loi de finances rénovent le dispositif de performance du programme 220 à l’appui des travaux issus de cette réflexion stratégique.**

Le projet annuel de performance pour 2018 supprime ainsi deux objectifs qui ne sont plus structurants pour l’activité de l’Insee : l’indicateur du pourcentage de communes ayant traité le recensement dans les délais, qui atteint 100 % depuis plusieurs années, ainsi que le suivi du temps médian consacré par les entreprises à répondre aux enquêtes sectorielles annuelles, désormais stable autour de 50 minutes et conforme à l’objectif. La maquette de performance conserve donc l’objectif n° 1 « *respect des engagements de la France par rapport à l’Europe en termes de délais de diffusion des résultats économiques* », tout en supprimant un des deux indicateurs, censé vérifier l’efficacité de l’enquête emploi, que des évolutions exogènes liées aux prescriptions d’Eurostat rendaient difficile à interpréter.

**La maquette est enrichie de deux nouveaux objectifs traduisant mieux les grands enjeux actuels de l’Insee.** Le premier objectif : « *Développer la dématérialisation des enquêtes, dans le but d’alléger la charge de réponse des enquêtés, de gagner en qualité et de réduire les coûts* », s’inscrit dans l’orientation d’Insee Horizon 2025 visant à « *Innover et être en première ligne sur les sources de données* ». Trois sous-indicateurs couvrent les domaines principaux d’enquêtes :

– le **taux de réponse par internet au recensement de la population** : 39 % en 2016, pour une prévision de 46 % en 2017 et une cible de 50 % en 2020 ;

– le **pourcentage des enquêtes auprès des ménages intégrant la collecte par internet ou expérimentant cette collecte** : la prévision pour 2017 est de 50 % et l’objectif, pour 2018, de 60 % ;

– et le **pourcentage d'enquêtes auprès des entreprises utilisant le dispositif Coltrane, portail commun de réponses aux différentes enquêtes administratives**, à la fois pour l'Insee et les services statistiques ministériels : le taux de réalisation en 2016 n'est que de 7,5 %, mais la montée en charge autorise une prévision actualisée de 30 % en 2017, et un objectif de 50 % en 2018.

Enfin un nouvel objectif reprend expressément l'orientation stratégique « *Faire parler les chiffres et aller au-devant de tous les publics* » en cherchant à **mesurer la pertinence de l'Insee du point de vue des utilisateurs du site insee.fr**, à partir d'une enquête menée auprès d'un échantillon de 4 000 internautes, ce qui revient à mesurer la qualité du service rendu. L'Insee s'efforcera ainsi de mieux identifier en amont les besoins des utilisateurs, de mieux expliquer le sens et l'utilité des chiffres qu'elle produit et de fournir une information plus précise et plus complète.

• ***Des défis durables appelant une meilleure visibilité budgétaire***

Cependant, comme les représentants de l'Insee l'ont indiqué aux rapporteurs spéciaux, le document stratégique « *Insee Horizon 2025* » constitue aujourd'hui un « *catalogue de bonnes intentions* » dépourvu d'une programmation des moyens ou de modalités fines de suivi de ses jalons d'avancement à l'appui, par exemple, d'un dialogue de gestion. **L'absence actuelle de lisibilité des moyens contribue sans nul doute à brider la capacité d'innovation en matière de gestion publique et pénalise les perspectives d'investissement.**

Les rapporteurs soulignent que **la répartition des crédits du programme 220 par actions apporte peu d'informations sur le coût effectif des différentes missions de l'Insee**, et ne saurait guider la programmation budgétaire au regard de l'évolution prévisionnelle des missions de l'Institut. L'action 5 rassemble en effet l'ensemble des dépenses de support, qui ne sont pas uniformément sollicitées par les différents types d'enquêtes. Les actions à visées thématiques (régaliennne pour l'action 1, économique pour l'action 2, démographique et sociale pour l'action 3 et territoriale pour l'action 6) englobent chacune plusieurs types d'opérations, parfois à finalités distinctes, avec des chevauchements entre différentes actions. Les enquêtes à finalité économique de l'action 2 s'appuient par exemple sur le répertoire SIRENE qui relève de l'action 1.

L'inspection générale de l'Insee a cependant réalisé, en 2016, à partir des données définitives de 2014, une **évaluation du coût complet de chacune des quinze opérations principales de l'Insee, présentée page suivante, par ordre décroissant des montants liés à chaque opération**. C'est au regard de chacune de ces missions, que l'Insee adapte aujourd'hui son programme d'enquêtes en fonction des disponibilités décroissantes des effectifs d'enquêteurs et des crédits contraints du programme 220.

**LES DÉPENSES DE L'INSEE EN 2014 POUR QUINZE OPÉRATIONS PRINCIPALES**

(en millions d'euros)

<b>Principales opérations de l'INSEE</b>	<b>Dépense</b>	<b>Part dans l'ensemble</b>
Recensement	86,5	18,8 %
Action régionale, y compris diffusion	74,4	16,2 %
Enquêtes ménages	73	15,9 %
Diffusion de documentation générale	31,8	6,9 %
Répertoires d'entreprises (SIRENE...)	28,1	6,1 %
Statistiques administratives sur l'emploi et les revenus	26,5	5,8 %
Statistiques structurelles sur les entreprises	23,9	5,2 %
Statistiques de court terme sur les entreprises	23,4	5,1 %
Indice des prix à la consommation	19,7	4,3 %
Pilotage stratégique, coordination, international	19,5	4,2 %
État-civil et fichier électoral	13,9	3,0 %
Comptabilité nationale	12,7	2,8 %
Études	11,5	2,5 %
Enquêtes d'entreprises thématiques	8,6	1,9 %
Conjoncture	5,3	1,2 %
<b>Budget total (2014)</b>	<b>459,3</b>	<b>100 %</b>

Source : Inspection générale de l'Insee, Évaluation du coût des grandes opérations, février 2016, p. 10.

Or les activités de l'Insee, comportent, pour les deux tiers, des **enquêtes relevant des obligations européennes**, et sur lesquelles il n'existe pas de marges de manœuvre, comme, par exemple, **l'enquête emploi en continu**. Mais des ressources importantes sont consacrées à **des enquêtes non obligatoires, que l'Insee peut décaler dans le temps, selon les moyens disponibles**. Comme le directeur général de l'Insee l'a indiqué aux rapporteurs spéciaux, les contraintes actuelles rendent par exemple très difficile pour l'Insee de satisfaire la totalité des obligations définies par la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle des outre-mer, qui impliquent en particulier d'effectuer, sur des bases fragiles, des sur-échantillonnages de données.

Pour l'Insee, des marges de manœuvre résident à court terme dans la **réduction de la taille des échantillons de certaines enquêtes**, ce qui permet d'assurer l'équilibre entre les charges et les ressources.

À moyen terme, **l'utilisation des données de caisse des grandes surfaces commerciales** dans le calcul de l'indice des prix, va réduire les besoins de relevés de prix sur le terrain. La **réalisation du répertoire électoral unique et permanent**, dont la loi n° 2016-1048 du 1<sup>er</sup> août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales a confié la gestion à l'Insee, devrait également entraîner des économies en matière de gestion du répertoire des personnes.

L'Insee pourra par ailleurs **réduire la taille de certains échantillons à qualité constante** en s'appuyant sur les sources fiscales pour optimiser le tirage des zones d'enquêtes. Enfin le **développement de la collecte multimodale, s'appuyant sur internet**, réduit la durée des interventions des enquêteurs.

Cependant les économies à venir ne paraissent pas pouvoir compenser une poursuite durable de la trajectoire actuelle de diminution des effectifs, à moins de s'appuyer sur **un réexamen de l'ensemble des missions de l'Institut et de ses différentes contraintes** et à **l'appui d'une meilleure programmation des moyens**.

### **3. Des contraintes liées à une implantation sur l'ensemble du territoire**

Les rapporteurs spéciaux relèvent que la diminution globale des effectifs et des moyens de fonctionnement de l'Insee ne s'est pas accompagnée, à due concurrence, d'un allègement des besoins liés à ses implantations territoriales.

Bien au contraire, la décision de créer un centre statistique à Metz, prise par le Gouvernement, fin 2008, dans le but de compenser partiellement les pertes d'emplois publics occasionnées par la refonte de la carte militaire, a ajouté une implantation majeure sur le réseau, rattachée à la direction générale.

En outre, si la **réforme territoriale de l'État** opérée par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a fait passer le nombre des directions régionales de l'Insee de vingt-quatre à quinze, elle **n'a pas entraîné de fermetures de sites dans les anciennes régions**.

La réorganisation a consisté principalement à **regrouper l'ensemble des services d'administration des ressources aux sièges des nouvelles directions régionales** et tous les **services d'études – diffusion (SED), dans les chefs-lieux des nouvelles régions**, en cohérence avec le rôle de l'Insee auprès du Préfet de région et du comité de l'administration régionale dont chaque directeur régional de l'Insee est membre permanent ou occasionnel. Mais si quatre des nouvelles directions régionales sont localisées dans le chef-lieu des nouvelles régions, trois sont situées dans une ancienne capitale régionale (Caen, Poitiers et Besançon) : les fonctions d'administration des ressources régionales d'une part, et d'études et de diffusion d'autre part ne sont, dès lors, pas toujours rassemblées sur un même site de l'Insee.

Selon une estimation présentée aux rapporteurs spéciaux par le directeur général de l'Insee, la réforme territoriale occasionnerait un gain en effectifs limité à environ 100 ETP, échelonné sur trois ans.

Les activités de production statistique continuent d'être réparties sur vingt-quatre établissements que l'Insee cherche à spécialiser par thématiques. Limoges accueille par exemple une mission d'appui au développement des données statistiques outre-mer ainsi que la « base permanente des équipements » (BPE) qui recense l'éventail des principaux équipements par bassins de vie. Le site de Nancy comporte une mission des statistiques transfrontalières. Une Service de statistiques nationales d'entreprises (SSNE) est à Caen, complémentaire d'un Pôle d'ingénierie statistique entreprises (ISE) à Nantes.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS PAR RÉGION ET PAR CATÉGORIE EN 2016 ET 2017

Catégorie d'agent	A		B		C hors enquêteurs		C enquêteurs		Ensemble	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
<i>Année</i>	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
<b>Direction générale</b>	722	737	574	579	198	187	–	–	1 494	1 503
<b>Paris</b>	672	676	430	415	105	86	–	–	1 207	1 177
<b>Metz</b>	50	61	144	164	93	101	–	–	287	326
<b>Directions régionales</b>	643	633	1 661	1 679	751	666	934	865	3 989	3 843
<b>Antilles-Guyane</b>	29	33	68	68	33	27	98	95	228	223
<b>Auvergne Rhône-Alpes</b>	63	63	132	135	65	68	99	92	359	358
<b>Bourgogne-Franche-Comté</b>	32	30	115	113	26	27	40	37	213	207
<b>Bretagne</b>	28	29	68	70	21	17	55	51	172	167
<b>Centre- Val de Loire</b>	18	18	57	59	39	35	31	35	145	147
<b>Corse</b>	7	7	26	29	5	2	4	5	42	43
<b>Grand Est</b>	55	50	169	170	57	49	99	89	380	358
<b>Hauts-de-France</b>	71	71	165	157	76	69	81	73	393	370
<b>Ile-de-France</b>	30	32	98	98	59	56	83	73	270	259
<b>La Réunion – Mayotte</b>	26	27	43	42	18	17	54	42	141	128
<b>Normandie</b>	57	57	178	183	56	48	53	47	344	335
<b>Nouvelle-Aquitaine</b>	62	61	165	162	66	53	79	76	372	352
<b>Occitanie</b>	74	63	146	153	63	59	77	74	360	349
<b>Pays de la Loire</b>	49	49	119	124	101	82	29	27	298	282
<b>Provence – Alpes – Côte d'Azur</b>	42	43	112	116	66	57	52	49	272	265
<b>Centres nationaux informatiques</b>	150	147	122	106	15	10	–	–	287	263
<b>Paris</b>	56	54	48	44	5	3	–	–	109	101
<b>Nantes</b>	70	68	44	39	7	5	–	–	121	112
<b>Orléans</b>	24	25	30	23	3	2	–	–	57	50
<b>Ensemble Insee</b>	1 515	1 517	2 357	2 364	964	863	934	865	5 770	5 609
<b>Évolution</b>		+ 2		+ 7		– 101		– 69		– 161
		+ 0,13 %		+ 0,3 %		– 10,5 %		– 7,4 %		– 2,8 %

La catégorie A comporte les A et A+.

Source : Insee, rapports d'activités, janvier 2016 et janvier 2017. Effectifs au 1<sup>er</sup> janvier 2016 et au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Le directeur général de l'Insee a exposé les contraintes auxquelles l'Institut devrait faire face pour effectuer des redéploiements supplémentaires, les règles applicables aujourd'hui en matière de gestion publique ne permettant ni de mobilités forcées, ni d'accompagnement financier véritablement incitatif.

Les rapporteurs soulignent cependant que pour les personnels des établissements dont les effectifs atteignent tout juste, aujourd'hui, une « *taille critique* », la situation n'est pas satisfaisante car elle suscite des inquiétudes sur l'avenir de leurs pôles de compétence. Ils appellent donc à établir des arbitrages définitifs portant soit sur la pérennité de l'ensemble des sites, soit sur une cible d'allègement du réseau territorial, à atteindre progressivement à l'appui d'une programmation pluriannuelle adaptée des moyens de l'Insee.

#### **4. Les nouveaux projets statistiques doivent tirer pleinement parti des *Big Data***

Les investissements en cours de l’Insee visent à moderniser des processus existants en particulier afin d’accroître la part des réponses par internet de différentes catégories d’enquêtes, ou encore en adaptant les systèmes à de nouvelles sources de données. Des financements sont en outre nécessaires, sur la durée pour remplacer des applications menacées d’obsolescence.

L’amélioration de la programmation des moyens de l’Insee, souhaitée par les rapporteurs spéciaux, doit donc lui permettre d’investir pour mener à bien ses projets statistiques en cours, mais également pour se saisir résolument des opportunités offertes par le développement considérable de nouvelles sources de données, les *mégadonnées*, communément qualifiées de « *Big Data* ».

Les rapporteurs spéciaux relèvent que la **modernisation des méthodes de collecte pour les enquêtes menées auprès des entreprises est bien avancée**, le projet *Coltrane*, qui s’achève, offrant aux entreprises un portail unifié de réponse par Internet à l’ensemble des enquêtes. Les maîtrises d’ouvrage de ces enquêtes, (l’Insee comme les services statistiques ministériels) disposent ainsi de services unifiés de gestion et de suivi de la collecte. Les progrès sont plus lents concernant les **enquêtes auprès des ménages** en raison d’enjeux de comparabilité des réponses selon le mode de collecte. Un projet débuté en 2017 vise à développer les enquêtes ménages, en couplant la collecte internet avec d’autres modes, ou bien exclusivement par internet. L’Insee engage en outre cet automne une refonte des applicatifs d’échantillonnage des enquêtes auprès des ménages, afin de gagner en souplesse et en précision.

Pour produire des statistiques, l’Insee mobilise **non seulement les données issues de ses enquêtes, mais exploite aussi des fichiers administratifs**. L’Insee finalise par exemple l’adaptation de sa production statistique aux nouvelles données de la déclaration sociale nominative (DSN) qui remplace la déclaration annuelle de données sociales (DADS). L’Insee cherche également à valoriser davantage certaines données : il vient par exemple de mener à bien un projet permettant d’exploiter la totalité des données de TVA, et non plus seulement un échantillon, afin d’accroître la précision des indices de chiffres d’affaires et de mieux cerner les effets des créations et des disparitions d’entreprises.

**Les rapporteurs spéciaux soulignent que le développement extraordinaire de nouvelles sources de données volumineuses**, ainsi que le perfectionnement **des méthodes et des capacités de traitement de ces données, offrent de nouvelles perspectives à la statistique publique**. Ces données peuvent constituer des sources alternatives aux enquêtes statistiques, ou bien les compléter. Leur richesse permet d’accroître le niveau de détail des statistiques, ou leur fréquence de production. **Il paraît essentiel que l’Insee dispose, sur la durée, des moyens de se saisir pleinement de ces opportunités.**



Il existe cependant des limites à l'utilisation de ces données, dont les institutions publiques ne maîtrisent pas le processus de génération, contrairement aux enquêtes statistiques et aux bases de données administratives : les données peuvent ne pas couvrir l'ensemble de la population et donc ne pas être suffisamment représentatives d'un point de vue statistique ; elles peuvent également être produites selon des formats trop évolutifs, donc instables, au regard des exigences de pérennité des méthodes statistiques.

**L'orientation stratégique de l'Insee vers les *Big Data* a été consacrée par le législateur** avec l'article 19 de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique qui insère, dans la loi du 7 juin 1951, un article 3 *bis* **instituant en source de la statistique publique, les informations présentes dans les bases de données détenues par des personnes morales de droit privé**, au même titre que les données d'enquêtes et des données administratives. Le ministre chargé de l'économie peut ainsi décider, après avis du Conseil national de l'information statistique, que les entreprises concernées doivent transmettre ces données par voie électronique sécurisée, à des fins exclusives d'établissement de statistiques.

Cette disposition a permis de lever les obstacles à l'accès de l'Insee aux « *données de caisses* » des enseignes de la grande distribution, afin de les utiliser dans le calcul de l'indice des prix à la consommation. Les volumes de données vont permettre de calculer des indices plus précis, et de mieux les décliner par segments de consommation. De nouveaux indicateurs pourront être établis, comme des comparaisons géographiques des niveaux de prix ou des calculs de prix moyens. Enfin, la réduction de la charge de collecte traditionnelle des données par les enquêteurs est estimée à plus de 10 % d'ici 2020.

L'Insee s'est également investi dans des projets, plus expérimentaux, d'utilisation de données ou de méthodes nouvelles, telles que le « *machine learning* » ou les méthodes d'analyse textuelle, parmi lesquels :

– **l'utilisation, pour analyser la conjoncture, des termes de recherche des utilisateurs de Google (via *Google Trends*) comme sources d'informations susceptibles d'améliorer les prévisions des conjoncturistes**, grâce notamment à leur disponibilité quasiment en temps réel (« *nowcasting* »)<sup>(1)</sup> ;

– **l'estimation de la population présente à différents moments de la journée, à partir des données de téléphonie mobile**, en collaboration avec un opérateur de téléphonie mobile ;

– l'utilisation des articles d'un quotidien du soir traitant de la situation économique française, pour calculer un **indicateur mensuel de sentiment médiatique relatif à l'emploi ou à la situation économique, afin de le comparer**

---

(1) Note de conjoncture, mars 2015 [https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/1408926/mars2015\\_d2.pdf](https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/1408926/mars2015_d2.pdf)

à l'indicateur de climat des affaires en France construit à partir des enquêtes de conjoncture, que l'Insee publie régulièrement <sup>(1)</sup> ;

Selon les informations fournies aux rapporteurs spéciaux, d'autres projets débutent, comme :

– l'utilisation des données de téléphonie mobile pour mesurer la mobilité des personnes ;

– dans le domaine de la statistique agricole, l'exploitation de données satellites pour améliorer la connaissance de l'occupation et de l'usage des sols, en complément des enquêtes réalisées sur le terrain ;

– la récupération des informations figurant sur les sites Internet proposant des offres d'emploi afin d'améliorer les statistiques sur les offres d'emploi et les emplois vacants.

Enfin, la stratégie *Insee Horizon 2025* prévoit la création d'une unité de Recherche & Développement au sein du système statistique public (SSP), appelée « SSP-Lab ». Elle devrait voir le jour en 2018.

Cette unité devra établir des collaborations avec le monde de la recherche, les instituts statistiques étrangers et des partenaires privés afin d'assurer une veille réactive des innovations et développer, en propre, des innovations applicables aux productions statistiques publiques. **Les rapporteurs spéciaux se félicitent que l'Insee se dote d'une telle structure qui devra contribuer à structurer la programmation de l'investissement autour de l'utilisation des mégadonnées.**

## 5. L'Insee dans la statistique européenne

Enfin les rapporteurs spéciaux souhaitent souligner que des améliorations peuvent être recherchées en **tirant pleinement parti de l'inscription des activités de l'Insee**, comme des services statistiques ministériels, **dans le système statistique européen (SSE)**, réseau constitué entre, d'une part, l'autorité statistique de la Commission européenne, la direction générale *Eurostat*, et, d'autre part, les Instituts nationaux de statistique (INS).

Le règlement 223/2009 ou « *loi statistique européenne* » définit les grands principes éthiques de la production et de la diffusion des statistiques, les exigences de qualité et les normes en matière de protection des informations confidentielles et individuelles, mais **les statistiques restent produites par chaque INS selon les méthodes qu'il juge la plus adaptée** : recours à des enquêtes statistiques ou utilisation des sources administratives, choix des modes d'enquêtes, des techniques d'échantillonnage et des méthodes de traitement des données, etc.

---

(1) Note de conjoncture, mars 2017 [https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/2662520/032017\\_d2.pdf](https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/2662520/032017_d2.pdf)

Selon les éléments généraux de comparaison fournis aux rapporteurs spéciaux, l'Insee présente, au plan européen, la particularité de remplir des fonctions régaliennes de gestion des répertoires (répertoire des personnes physiques, fichier électoral, répertoire des entreprises), tout en complétant la production de statistiques par celle de prévisions conjoncturelles et d'études destinées à « *éclairer le débat public* ».

La mise en œuvre par l'ensemble des instituts statistiques des directives européennes, conduit cependant à **un socle de travaux ou d'opérations partagés. Les différents INS paraissent en outre confrontés aujourd'hui aux mêmes contraintes : la conjonction d'une demande sociale de statistiques qui s'accroît et d'une réduction régulière de leurs ressources.**

Eurostat et les INS européens ont donc mis en place en 2009, et révisé en 2013, **une démarche stratégique baptisée *Vision 2020***, à l'appui des réformes engagées dans chaque État-membre, et dont la stratégie *Insee Horizon 2025* paraît reprendre les principales orientations. En 2016, Eurostat a également initié une comparaison des coûts des travaux statistiques, en collaboration avec les INS.

**L'implication de l'Insee dans plusieurs de ces projets paraît importante :** le projet de « *Développement et partages de services informatiques* »<sup>(1)</sup> ainsi qu'un réseau d'Instituts travaillant sur le « *Partage de fonctionnalités communes* »<sup>(2)</sup>, que l'Insee coordonne, visent à mettre en commun un catalogue de services statistiques ainsi que des outils informatiques facilitant la réutilisation de ces services au sein du système statistique européen.

L'Insee a développé dans ce cadre des services de génération de questionnaires et de diffusion de données directement issus du développement de ses propres projets. Les rapporteurs spéciaux considèrent que **cet élargissement, au niveau international, de l'horizon des travaux de l'Insee constitue un levier de perfectionnement de ses travaux et, à terme, une source d'économies.** Ils souhaitent que la **consolidation d'une stratégie commune partagée par les différents INS leur permette de bénéficier de rendements d'échelle croissants.**

De même le projet de « *Système européen de répertoires d'entreprises interopérables* »<sup>(3)</sup> vise à répondre aux enjeux de la description statistique d'une économie mondialisée. Il doit permettre de concilier les répertoires statistiques nationaux d'entreprises et le répertoire européen de groupes d'entreprises (*European Group Register*) afin de produire des statistiques sur les groupes multinationaux présents en Europe, de manière coordonnée et homogène, et donc de mieux les comparer.

---

(1) *SERV - Developing and sharing IT services*

(2) *SCFE - Sharing Common Functionalities in the ESS*

(3) *ESBRs - European System of Interoperable Business Registers*

L’Insee coordonne l’un des trois chantiers de ce projet. Aux côtés de ses homologues anglais, finlandais et néerlandais, l’Institut accompagne les autres pays européens pour tester la méthode de *profilage des grands groupes*, qui permet, de qualifier d’« *entreprises* » non plus chacune des filiales sein de ces groupes, mais leurs divisions opérationnelles. L’Insee participe également avec ses homologues néerlandais à la mise au point du **répertoire européen de groupes** en spécifiant puis testant les programmes livrés par Eurostat, avant leur ouverture à l’ensemble des pays.

Enfin, le programme SIMSTAT vise à alléger la collecte statistique auprès des entreprises en échangeant entre producteurs de statistiques européennes les données individuelles collectées à l’occasion des expéditions et livraisons intracommunautaires, tout en assurant leur confidentialité. Le service statistique de la Douane française a achevé cette année de coordonner le principal projet destiné à tester cette méthode.

## II. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

Ce programme, pour lequel **434,7 millions d’euros en CP** sont demandés en 2018, fait coexister **deux catégories distinctes de crédits**.

La **majorité des crédits** est constituée de dépenses de titre 3 inscrites sur la seule action 1, afin de **rembourser à la Banque de France des prestations qu’elle réalise pour le compte de l’État**.

Un second ensemble est constitué des crédits, répartis sur les trois actions du programme, destinés à **deux directions du ministère de l’économie et des finances** : la direction générale du Trésor et son réseau international, ainsi que la direction de la législation fiscale.

### ● PRESTATIONS DE LA BANQUE DE FRANCE POUR LE COMPTE DE L’ÉTAT : *Objectiver et accélérer la réduction des coûts*

Sur le budget 2018, **ce poste atteint 255,2 millions d’euros** de dépenses de titre 3, soit **58,8 % des crédits**, stables par rapport à la loi de finances pour 2017 :

– **250 millions d’euros destinés à la Banque de France** ;

– **5,2 millions d’euros** pour rémunérer les prestations similaires effectuées, outre-mer, par l’Institut d’émission des départements d’outre-mer (IEDOM) et l’Institut d’émission d’outre-mer (IEOM).

**L’article L. 141-7 du code monétaire et financier autorise en effet la Banque de France à réaliser « d’autres missions d’intérêt général » distinctes des missions qu’elle exerce dans le cadre du Système européen de banques centrales** : la Banque de France peut ainsi fournir des prestations pour le l’État, qui sont « *rémunérées afin de couvrir les coûts engagés* ». La nature des prestations et les conditions de leur rémunération sont fixées par des conventions conclues entre la Banque de France et l’État.

**Les montants inscrits au budget 2018 sont identiques à la loi de finances pour 2017, pour chacune des six prestations qui font aujourd’hui l’objet d’un remboursement :**

– le **secrétariat des commissions de surendettement** : **157 millions d’euros** sont inscrits en 2018, comme en 2017, contre 157,6 en 2016 et 191,2 en 2015 ;

– la **tenue du compte du Trésor** : **81,4 millions d’euros demandés**, pour **7 000 comptes de comptables publics** ainsi que pour des services de banque en ligne. Ce poste comporte, jusqu’en 2018, l’amortissement de dépenses d’investissements informatiques, mais des réductions de coûts sont attendues à compter de 2019 sous l’effet de la modernisation des systèmes d’informations ;

– la **mise en circulation des monnaies métalliques neuves** sur le territoire métropolitain pour **6,6 millions d’euros** – leur frappe relevant de la Monnaie de Paris ;

– l’**organisation des séances d’adjudication des valeurs du Trésor** pour **2,2 millions d’euros** ;

– la **gestion des accords de consolidation des dettes d’États étrangers** pour **2,1 millions d’euros** ;

– l’appui de la Banque à la **Gouvernance de la Zone franc**. Cette prestation recouvre la tenue du secrétariat des réunions semestrielles des responsables de la Zone franc, la représentation de l’État dans les organes de gouvernance des banques centrales et la réalisation d’études sur les pays de la Zone franc : **0,7 million d’euros**.

**Deux prestations de services à caractère pérenne ne font pas l’objet de facturation**

– la **gestion du fichier central des chèques** qui recense les personnes faisant l’objet d’une mesure d’interdiction bancaire d’émettre des chèques. Dans la mesure où les recettes du fichier couvrent actuellement le coût complet supporté par la Banque, aucun remboursement n’est demandé ;

– la **mission dite du « droit au compte »**, défini à l’article L. 312-1 du code monétaire et financier qui conduit la Banque de France, saisie le plus souvent par une personne dépourvue d’un compte de dépôt, à désigner un établissement de crédit chargé d’offrir à l’intéressé des services bancaires de base. Le coût complet de cette prestation est, selon la Banque de France, de 6 millions d’euros par an, et n’a pas donné lieu jusqu’à présent à contractualisation avec l’État.

## **1. Un pilotage budgétaire insatisfaisant**

**63 % des montants inscrits pour la Banque de France concernent les coûts liés au secrétariat des commissions de surendettement.**

Cette mission mobilise, en 2017, **1 317 emplois temps plein de la Banque de France**, soit 12 % de son effectif total et 28 % des effectifs de son réseau.

Elle recouvre des coûts de gestion des dossiers : analyse de la situation et des justificatifs, propositions de mesures adaptées à la commission, suivi des transmissions à l’autorité judiciaire. La prestation comporte également des coûts d’échanges avec le débiteur, les créanciers, en moyenne au nombre de neuf par dossier, et, le cas échéant, le juge d’instance.

L'article 2 de la loi n° **89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles**, dite loi Neiertz, a institué, dans chaque département, « *une commission d'examen des situations de surendettement des particuliers* » et confié son secrétariat au « *représentant local de la Banque de France* ».

Ce rôle de la Banque de France relève aujourd'hui du décret, l'article **L. 712-4 du code de la consommation** prévoyant que « *dans chaque département, siège au moins une commission de surendettement des particuliers (dont) la composition et les modalités de fonctionnement sont prévues par décret en Conseil d'État* ».

Un **contrat de performance signé le 21 décembre 2011** entre l'État et la Banque de France a convenu le remboursement de chaque prestation **au coût complet**, et non pas seulement sur la base d'un coût direct, afin de se conformer aux exigences du système européen de banques centrales. Ce coût doit donc comprendre l'ensemble des coûts, indirects, de structure, liés à l'activité, établis sur la base d'une comptabilité analytique. La convention prévoit d'exclure certaines charges de support institutionnelles et les coûts de structures sociales. La Banque doit en outre déduire de l'estimation de ses coûts, les recettes éventuellement tirées de ces mêmes activités. La convention prévoit que l'État informe la Banque de tout projet de mesures modifiant le périmètre ou le contenu des prestations et que la Banque informe l'État de tout projet d'investissement susceptible d'avoir une incidence sur le coût des prestations facturé à l'État ou sur son offre de service.

Cependant, comme les représentants de la Cour des comptes l'ont indiqué aux rapporteurs spéciaux, la mise en œuvre de cette convention a largement échoué, les représentants de la direction générale du Trésor et de la Banque de France ne parvenant pas à s'accorder sur le périmètre des coûts à prendre en compte. **Surtout, la trajectoire des coûts de la Banque de France est apparue rapidement en décalage avec l'évolution de la volumétrie de dossiers de surendettement traités par les commissions.**

La convention de 2011 avait été conclue au terme de près de vingt années de hausse continue des volumes de dossiers traités par les commissions de surendettement, passés de **70 112 dossiers en 1994, à 232 493 dossiers en 2011, soit une hausse d'un facteur 3,3 en 20 ans**. Cette hausse avait été accompagnée par trois adaptations législatives majeures de la loi Neiertz, en 1995, 1998 et 2003<sup>(1)</sup>, qui ont adapté les procédures de traitement aux nouvelles situations de surendettement et ont suscité, à chaque fois, une forte croissance des nouveaux dépôts de dossiers ainsi que, à partir de 2003, des redépôts.

---

(1) Il s'agit des articles 84 à 104 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, des articles 27 à 34 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative et enfin de la « procédure de rétablissement personnel » instituée par les articles 35 à 46 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Or, **le nombre de dossiers de surendettement a initié une diminution en 2012** avec la baisse du nombre de primo-déposants dès juin 2012, sous l'effet des mesures de la loi n° 2010-737 du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, dite « *Loi Lagarde* » renforçant les obligations des prêteurs et luttant contre les dérives du crédit renouvelable, et complétées par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

Pour l'ensemble des dossiers, **la baisse est ininterrompue depuis 2014**, passant de **230 964 dossiers en 2014** à 217 302 en 2015, puis à **194 194 en 2016**, en baisse de **36 770 dossiers en deux ans, soit – 15 %**.

Sur les neuf premiers mois de 2017, la baisse est d'environ – 7 %. La volumétrie anticipée par la loi de finances pour 2017 (215 000 dossiers) pourrait donc s'établir à environ **185 000 dossiers, inférieure au niveau de 2003**.

Comme le montre le tableau suivant, qui présente, chaque année depuis 2012, les coûts complets établis par la Banque de France pour chacune des prestations remboursées par l'État, **les coûts liés aux commissions de surendettement ont diminué de 8 millions d'euros (– 3,6 %) entre 2012 et 2015**, donc **bien moins vite que les volumes de dossiers traités par ses services**.

#### ÉVOLUTION DU COÛT DES PRESTATIONS DE LA BANQUE DE FRANCE ENTRE 2012 ET 2018

(en millions d'euros)

Prestations	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (prévisions)	2018 (prévisions)
<b>Secrétariat des commissions de surendettement</b>	<b>220,4</b>	<b>216,2</b>	<b>214,5</b>	<b>212,1</b>	<b>200,5</b>	190,2	167,3
<i>Tenue du compte du trésor</i>	86,3	80,9	79,1	80,4	90,1	89,1	81,8
<i>Mise en circulation des monnaies métalliques neuves</i>	7,9	8	6,6	6,6	6,5	6,6	6,3
<i>Organisation des séances d'adjudication des valeurs du Trésor</i>	1,4	2,3	2,1	2,1	2,5	2,2	2,2
<i>Gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers</i>	1,8	1,9	1,9	2	1,8	2,1	2,1
<i>Secrétariat du Comité monétaire de la zone franc</i>	0,8	0,8	0,7	0,7	0,9	0,7	0,7
<b>TOTAL</b>	<b>318,6</b>	<b>310,1</b>	<b>304,9</b>	<b>303,9</b>	<b>290,9</b>	<b>290,9</b>	<b>260,4</b>

Source : Banque de France.

**Les difficultés rencontrées lors des négociations entre les services de l'État et de la Banque de France ont rapidement rendu caduc le cadre contractuel défini en 2011.**

Comme le montre le tableau figurant page suivante, 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 par elle. Une « *approche volontariste* » de l'État visait à inciter la Banque de France à accélérer la réforme de ses structures afin d'adapter ses coûts au nouveau contexte de déflation des dossiers de surendettement.



Entre 2012 et 2018, **la dotation budgétaire annuelle a donc diminué de 67,6 millions d’euros, soit – 21,3 %.**

**MONTANTS DES REMBOURSEMENTS ANNUELS À LA BANQUE DE FRANCE DEPUIS 2010**

<i>Montants en millions d’euros</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Montant total remboursé à la Banque de France</b>	<b>316,6</b>	<b>317,6</b>	<b>305</b>	<b>289,5</b>	<b>279,5</b>	<b>250,02</b>	<b>250</b>	<b>250</b>
<b>Évolution annuelle en millions d’euros</b>		+ 1	– 12,6	– 15,5	– 10	– 29,48	– 0,02	0
<b>en %</b>		+ 0,3 %	– 4,0 %	– 5,1 %	– 3,5 %	– 10,5 %	0 %	0 %

*Sources : Lois de règlement du budget jusqu’en 2016, projets annuels de performance pour 2017 et 2018.*

L’écart total cumulé entre les montants remboursés sur les crédits du programme 305 et les coûts complets de la Banque de France atteint 15,4 millions d’euros sur l’exercice 2014, 24,4 millions d’euros en 2015 et 40,1 millions d’euros en 2016. Cet écart tient principalement des coûts du secrétariat des commissions de surendettement, et dans une moindre mesure, à compter de 2016, à la non-compensation de surcoûts pour la Banque liés aux investissements informatiques destinés à la tenue du compte du Trésor.

**Cependant l’affichage en loi de finances a été trompeur. L’économie sur les crédits budgétaires du programme 305 a été annulée par la diminution du dividende versé par la Banque de France à son unique actionnaire, l’État.**

Ainsi que l’a indiqué la Cour des comptes lors de l’examen de l’exécution du budget de 2016, par un courrier du 20 octobre 2016 au gouverneur de la Banque de France, Michel Sapin, ministre de l’Économie, a convenu que la Banque assurerait, sur la répartition du résultat 2015, la compensation des différentiels entre les coûts complets et le montant des crédits budgétaires pour les années 2015 et 2016. **Il en résulte une perte d’environ 40 millions d’euros de recettes pour l’État au titre de sa part du dividende et des taxes acquittées par la Banque sur ce dividende.**

Les rapporteurs spéciaux soulignent qu’il s’agit d’une **contraction des recettes et des dépenses**, totalement contraire à la loi organique relative aux lois de finances et qui n’est pas **saine au regard de la bonne gestion des finances publiques et du principe de sincérité budgétaire.**

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, détaillée dans le tableau page suivante.

Cet échéancier indique que **les montants remboursés doivent diminuer de près de 18 % sur quatre exercices**, donc plus rapidement que la baisse prévisionnelle de 7 % du volume des dossiers de surendettement prévue par la même convention.

**ÉCHÉANCIER CONVENTIONNEL DES RÉMUNÉRATIONS DE LA BANQUE DE FRANCE  
ENTRE 2017 ET 2020**

	2017	2018	2019	2020	<i>Cumul</i>
<i>Objectif de rémunération (en millions d'euros)</i>	<b>290,9</b>	<b>260,4</b>	<b>247,1</b>	<b>238,7</b>	
<i>évolution</i>		- 30,5	- 13,3	- 8,4	- 52,2
		- 10,5 %	- 5,1 %	- 3,4 %	- 17,9 %
<i>Volumétrie prévisionnelle des dossiers de surendettement</i>	<b>215 000</b>	<b>210 000</b>	<b>205 000</b>	<b>200 000</b>	
<i>évolution</i>		- 5 000	- 5 000	- 5 000	- 15 000
		- 2,3 %	- 2,4 %	- 2,4 %	- 7 %

Source : calculs à partir de l'avenant n° 2 du 20 octobre 2016 au contrat de performance entre l'État et la Banque de France.

Cependant, l'article 3 de la convention permet d'ajuster le montant annuel facturé par la Banque, à la hausse ou à la baisse, **si la volumétrie des dossiers est supérieure ou inférieure de 10 000 dossiers à celle de l'échéancier.**

Les rapporteurs spéciaux constatent que **les hypothèses de diminution annuelle des dossiers de surendettement de - 2,5 % retenues en octobre 2016 sont trop conservatrices**, ce qui invite à appliquer pleinement les ajustements prévus par la convention, et, le cas échéant, à réexaminer l'échéancier.

**2. Longtemps différée, la diminution des coûts doit se traduire dans les faits**

La baisse des coûts liés au secrétariat des commissions de surendettement doit provenir :

- de la **poursuite de la décrue du nombre de dossiers de surendettement**, grâce à la politique de prévention du surendettement ;
- de **réformes législatives qui accélèrent et simplifient les procédures de gestion du surendettement** et qui entrent en vigueur en janvier 2018 ;

**L'article 66** de la loi n° 2016-1691 du **9 décembre 2016** relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique dite **Sapin 2** limite la **phase amiable aux seules situations comportant un bien immobilier** et fixe un **délaï de trente jours pour les réponses des créanciers au projet de plan**, au-delà duquel, le plan serait accepté, ce qui va réduire la durée, donc les coûts, des procédures.

**L'article 58** de la loi n° 2016-1547 du **18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle** supprime l'**homologation par le juge d'instance des mesures élaborées par la Commission de surendettement**, qui devrait permettre, selon l'estimation communiquée aux rapporteurs spéciaux par la Banque de France, une **économie de 12 ETP dès le second semestre 2018.**

– et surtout de **gains de productivité sur le réseau de la Banque de France**, les économies sur lesquelles elle s’est engagée par l’avenant du 20 octobre 2016 devant provenir des effets **d’un plan de modernisation du réseau de la Banque**, trop longtemps différé, initié fin 2011 sous la dénomination d’« *Horizon 2020* », et relancé en 2015 sous la dénomination d’« *Ambitions 2020* ».

Concernant les missions liées au surendettement, ce plan repose en premier lieu sur des **investissements importants de modernisation des systèmes d’information** afin de **dématérialiser les tâches du secrétariat**, aujourd’hui encore effectuées très largement sur papier, et éclatées dans 117 implantations du réseau. Les principales étapes sont détaillées dans l’encadré suivant.

#### **Les étapes de la dématérialisation de la gestion des dossiers de surendettement**

**Selon le point d’étape présenté en octobre 2017 aux rapporteurs spéciaux par le secrétaire général de la Banque de France :**

– **L’externalisation de l’impression et de la gestion des courriers sortants** est effective depuis décembre 2015 pour l’ensemble des commissions ;

– **Un protocole d’échanges dématérialisés (EDI)**, disponible depuis septembre 2016, monte en régime cette année avec son homologation par plusieurs banques commerciales représentant 13 % des courriers aujourd’hui. Tous les **créanciers financiers** devront avoir dématérialisé leurs échanges avec la Banque de France en juin 2019 ;

– Le **portail « créanciers »**, qui permet aux créanciers de **déclarer par échange informatisé les états de créance**, est disponible depuis le début de l’année 2017. Les directions départementales des finances publiques y ont désormais recours, la Banque de France leur ayant adressé, depuis le début de l’année, plus de 500 000 courriers en flux dématérialisés. Ce portail est par ailleurs promu auprès des créanciers dont la volumétrie de dossiers ne justifie qu’ils investissent dans l’EDI ;

– Le **portail « commissaires »**, destiné aux membres des commissions de surendettement, est effectif depuis janvier 2016, il permet à 1 200 commissaires et suppléants d’accéder sous forme numérique aux dossiers de surendettement traités par les commissions ;

– Le **portail « Justice »** doit être utilisé par quatre tribunaux d’instance pilotes avant la fin de l’année 2017. Il doit permettre de dématérialiser les échanges avec les juges qui traitent quelque 40 000 recours ;

– La **numérisation et la gestion électronique des dossiers de surendettement commencent en octobre 2017**. Échelonnée région par région, elle doit s’achever au premier trimestre 2019.

– Enfin le **site internet de la Banque de France** comportera en décembre 2017 un **service de prise de rendez-vous sur internet**. **À terme, il devra comprendre un portail permettant de télédéclarer des dossiers de surendettement**.

Les commissions de surendettement continueront de se réunir dans chaque département, mais la dématérialisation de la procédure doit permettre de **concentrer le traitement des dossiers par la Banque de France sur des unités ayant la taille critique pour effectuer les gains de productivité**.

Les rapporteurs spéciaux appellent cependant à la vigilance, l’ampleur des travaux informatiques exposant à des aléas, et ils indiquent qu’il leur a été fait état de difficultés techniques dans l’adaptation des systèmes d’information pour la mise en place du portail avec la Chancellerie, dénommé « *Portalis* », qui pourrait être significativement retardée.

La dématérialisation de la gestion des dossiers doit être concomitante d’importantes vagues de départs en retraites de personnels de la Banque qui s’inscrit dans une **diminution importante des effectifs et des implantations du réseau, couvrant l’ensemble de ses activités.**

**La fermeture de l’ensemble des succursales infradépartementales** autorise ainsi une cible d’effectifs d’environ 3 700 ETP en 2020 sur l’ensemble du réseau de la Banque de France, contre 6 000 en 2013, soit une diminution d’environ 2 300 ETP (– 38 %).

**Pour le secrétariat des commissions de surendettement**, la mise en place de **35 centres de traitement partagé** conduit à une cible de **900 effectifs** en 2020, en baisse de **31 % en trois ans.**

Il en résulte, entre 2017 et 2020, l’évolution des **implantations traitant de dossiers de surendettement**, illustrée par les cartes suivantes.

IMPLANTATIONS DE LA BANQUE DE FRANCE TRAITANT DES DOSSIERS DE SURENDETTEMENT FIN JUIN 2017



## IMPLANTATIONS DE LA BANQUE DE FRANCE TRAITANT DES DOSSIERS DE SURENDETTEMENT CIBLE 2020



**Les rapporteurs spéciaux seront vigilants sur l’avancée de chacune des étapes de ce plan de modernisation, en 2018 et 2019, et sur les coûts effectifs pour l’État.** Ils souhaitent en particulier que les effets en soient lisibles dans les indicateurs de performance annexés au projet de loi de finances.

Ils soulignent que le **coût complet du traitement d’un dossier de surendettement a significativement augmenté entre 2015 et 2016**, passant de 904 euros à 996 euros. L’évolution de cet indicateur ne reflète donc, à ce stade, ni les mesures de productivité mises en œuvre, ni la baisse de la volumétrie constatée depuis 2014.

Ces coûts complets sont en effet pour l’essentiel des coûts fixes : des frais des personnels sous statut, donc très rigides, ainsi que des coûts indirects de l’infrastructure informatique, très faiblement corrélés avec l’augmentation des volumes. Les rapporteurs spéciaux constatent par exemple que la part des coûts fixes liés aux « *infrastructures métiers* » et à la modernisation n’est pas détaillée dans les documents budgétaires. Cependant, les responsables de la direction générale du Trésor leur ont indiqué que la **forte décreue des dossiers déposés**, si elle ne s’est pas traduite par une diminution proportionnelle du coût complet par dossier, a entraîné une **diminution des « coûts du métier » de 9 % en 2016, en raison du non remplacement par la Banque de France de personnels partis en retraite**. Les rapporteurs spéciaux appellent donc à un suivi régulier de cet indicateur dont le projet annuel de performance prévoit qu’il s’établira à 926 euros en 2017 et 811 euros en 2018, avec une cible à 752 euros en 2020.

Le **délai moyen de traitement d'un dossier de surendettement** était de 3,77 mois en 2015, puis de 3,88 mois en 2016. Il devrait s'établir à 3,94 mois en 2017 et à 3,53 mois en 2018, avec une cible de 3,15 mois en 2020. Des retards sont liés, depuis 2015, aux difficultés inhérentes à la conduite du changement en matière de systèmes d'information et de dématérialisation. D'autre part, la Banque de France a indiqué avoir mis volontairement en attente certains dossiers en 2016 et en 2017 afin de faire bénéficier les personnes surendettées des nouvelles mesures simplifiant la procédure de surendettement : le raccourcissement de 8 à 7 ans de la durée légale des plans de redressement, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016 <sup>(1)</sup>, et la fin de l'homologation par le juge d'instance des décisions des commissions de surendettement, déjà mentionnée, qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Enfin, l'indicateur mesurant le **nombre moyen de dossiers traités par agent** doit continuer de progresser : de **163 dossiers traités en moyenne par agent en 2017** (contre 148 en 2016 et 145 en 2015), **il devrait atteindre 196 dossiers en 2018, avec une cible de 222 en 2020**, lorsque les plans de rationalisation et de modernisation du réseau de la Banque de France produiront pleinement leur effet.

Les rapporteurs spéciaux considèrent que d'autres indicateurs pourraient inciter à accroître la performance. **Un indicateur mesurant le nombre de dossiers traités par site apporterait une meilleure visibilité de la productivité de chaque centre de traitement partagé, en particulier dans la perspective d'un nouveau redimensionnement du réseau de la Banque de France.** De même, l'indicateur relatif au coût complet de traitement d'un dossier de surendettement gagnerait à être décomposé selon la nature des coûts, distinguant par exemple les charges de personnel, le coût informatique et le coût immobilier.

Les rapporteurs spéciaux considèrent enfin que ces réformes posent la question du **maintien d'implantations de la Banque de France dans chaque département**, ou, à tout le moins, invitent à **en limiter les conséquences en termes de surcoûts pour l'État au titre du secrétariat des commissions de surendettement.**

Les rapporteurs spéciaux conviennent que la Banque de France a développé une expertise en la matière, et dispose d'une légitimité qui facilite l'acceptation, par les créanciers comme les débiteurs, des décisions des commissions de surendettement. La Banque de France a en outre procédé à des investissements importants pour assurer le traitement dématérialisé des dossiers, dont l'État va désormais devoir bénéficier.

Cependant, **les rapporteurs spéciaux ne sont pas convaincus que l'utilité de fournir un accueil physique aux personnes surendettées cherchant à constituer ou à déposer un dossier justifie, à elle seule, le maintien d'un réseau coûteux par nature et surdimensionné au regard des standards européens.**

---

(1) Article 43 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

De même, la nouvelle mission d'*opérateur national de la stratégie d'éducation financière*, de la Banque de France, qui la conduit à mener des actions d'information et d'éducation au bénéfice du grand public, mais également de publics ciblés, ne paraît pas de nature à justifier un surdimensionnement du réseau.

**Les rapporteurs spéciaux invitent donc à explorer toutes les pistes pour confier ces missions à d'autres partenaires, dans les territoires, au plus près des besoins**, à l'exemple des points conseils budget (PCB), expérimentés depuis dix-huit mois sur quatre territoires (Hauts-de-France, Grand Est, Occitanie et Île-de-France), où l'État a labellisé des structures existantes (associations, unions départementales d'associations familiales, centres communaux d'action sociale, ou agences du Crédit municipal) qui proposent des conseils de gestion budgétaires, en particulier pour améliorer la connaissance des produits bancaires par les personnes vulnérables.

**Les rapporteurs spéciaux considèrent donc que la question de la réforme du réseau de la Banque de France, au-delà de la cible actuelle de 2020 doit être, dès aujourd'hui, mise sur le métier.**

#### **Un traitement du surendettement des particuliers plus complet en France que chez nos homologues européens**

Le Danemark s'est doté en 1984 d'un dispositif complet de traitement du surendettement des particuliers, et la France a été le second pays européen à adopter des mesures similaires, avec la loi du 31 décembre 1989.

L'Allemagne, l'Angleterre et le Pays de Galles, la Belgique, les Pays-Bas et la Suisse disposent également, sous des appellations et selon des modalités différentes, de procédures de traitement du surendettement des particuliers, mais selon des procédures en deux temps. Le débiteur doit d'abord chercher à obtenir un règlement à l'amiable avec ses créanciers. Ce n'est qu'en cas d'échec de cette phase qu'il peut déposer une demande d'apurement judiciaire de ses dettes devant un tribunal. Un conseiller aide généralement la personne surendettée dans ses négociations avec les créanciers.

Aux Pays-Bas, des banques municipales de crédits peuvent refinancer les dettes des ménages surendettés ou jouer le rôle d'intermédiaires avec les créanciers. La procédure d'assainissement des dettes intervient après la tentative de conciliation à l'amiable, dont l'échec est attesté par la commune, ou la banque municipale, et le tribunal établit un plan d'assainissement des dettes, sur proposition de la banque municipale.

Une étude menée en 2015 par la Banque de France sur le traitement initial des procédures de surendettement en Belgique souligne le rôle des Centres Publics d'Action Sociale (CPAS/VLAAMS) et de professionnels du droit (avocats, huissiers, notaires). En cas d'échec de la médiation, le débiteur doit effectuer une requête en règlement collectif de dettes auprès du tribunal du travail de son domicile. Le coût du traitement est à la charge des surendettés, toutefois lorsque les avances des CPAS, les honoraires, frais et émoluments des médiateurs de dettes restent impayés, le coût est pris en charge, sur demande, par le service public fédéral de l'Économie.

Selon les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux par la direction générale du Trésor, on constate que les procédures françaises sont plus attractives pour les Allemands qui ont des dettes contractées à la fois auprès de créanciers français et de créanciers allemands. La procédure allemande impose aux débiteurs d'essayer de trouver dans un premier temps un accord amiable avec leurs créanciers, ce qui n'est pas obligatoire en France. En outre, si la situation des débiteurs fait apparaître que seul un effacement des dettes permet un assainissement des comptes, cet effacement n'est possible en Allemagne qu'à l'issue d'une période de « bon comportement » de trois à six ans alors qu'il peut être réalisé dans un moindre délai en France.

Enfin, les rapporteurs spéciaux soulignent que, dans une communication de juin 2017 à la commission des finances du Sénat, sur *Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement*, la Cour des comptes <sup>(1)</sup>, constate que **le coût des prestations fournies par la Banque de France n'est qu'une des composantes du coût, pour les administrations publiques, du traitement du surendettement des particuliers.**

Il faut en effet ajouter aux coûts du secrétariat, les coûts liés au temps consacré par les représentants de l'État, membres des commissions de surendettement, ainsi que les coûts liés à l'activité des magistrats traitant les dossiers.

Surtout, **le traitement des dossiers comporte, dans la majorité des cas, des annulations de créances publiques importantes** : alors que les banques commerciales compensent les pertes sur créances par la prime de risque sur les taux de leurs prêts, la perte ne saurait être directement compensée pour les personnes publiques. Elle comprend des **dettes fiscales et des dettes sociales**, mais également les dettes de la vie courantes auprès de nombreux intervenants de la sphère publique (bailleurs sociaux, collectivités territoriales et leurs établissements locaux...).

Pendant, **ces coûts complets pour les comptes publics ne font pas l'objet d'une évaluation d'ensemble**. La Cour des comptes a seulement pu relever que le montant total des seules dettes fiscales dans les dossiers définitivement traités atteint 224 millions d'euros en 2015, et 232 millions d'euros en 2016, sans préciser la part des montants annulés.

Or l'ensemble de ces informations figurent dans les dossiers de surendettement traités par chaque secrétariat. **Les rapporteurs spéciaux souhaitent donc que la numérisation des dossiers de surendettement et la dématérialisation de leur traitement permettent à la Banque de France de consolider dès que possible un indicateur de coût des annulations des créances publiques liées au surendettement.**

---

(1) Cour des comptes, *Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement*, Communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2017. <http://www.senat.fr/rap/r16-638/r16-638-annexe.pdf>



**Le « *fichier d’alerte sur la détention de multiples crédits à la consommation* »  
préconisé par la Cour des comptes**

Des magistrats de la Cour des comptes ont présenté aux rapporteurs spéciaux la préconisation de la Cour de constituer un « *fichier d’alerte sur la détention de multiples crédits à la consommation* », afin de mieux prévenir le surendettement lié aux crédits à la consommation.

Centré sur les seuls crédits à la consommation et géré par la Banque de France, ce fichier serait interrogé à l’occasion de toute souscription d’un crédit à la consommation. Il permettrait d’alerter le créancier au-delà du quatrième crédit à la consommation, permettant ainsi d’éviter que des emprunteurs fragiles ne souscrivent le « crédit de trop »

Les magistrats de la Cour des comptes ont souligné les différences entre cette proposition et le fichier dit « positif » du projet de « registre national des crédits aux particuliers » qui figurait dans les articles 67 à 72 du texte adopté de la loi relative à la consommation, mais avait été censuré par le Conseil constitutionnel en raison de garanties insuffisantes en termes d’accès du fichier.

Selon la Cour des comptes, des exemples étrangers montreraient que les coûts d’un tel fichier sont relativement limités, particulièrement au regard des gains attendus.

Pour satisfaire les exigences constitutionnelles de respect de la vie privée, et les grands principes de la législation « Informatique et Libertés », la loi devra en outre encadrer strictement le fonctionnement du registre.

**• LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET SON RÉSEAU :  
*Attirer les compétences, améliorer les mutualisations***

Outre le remboursement des prestations de la Banque de France, les trois actions du programme portent **les crédits des directions de Bercy relevant du Ministère de l’Économie, en administration centrale et sur son réseau** :

– l’action 1 *Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen*, porte les crédits de **la direction générale du Trésor**, chargée des prévisions économiques, de la régulation financière, des négociations internationales et du soutien à l’export et à l’investissement à l’étranger.

Les crédits concernent l’administration centrale, mais également **l’agence France Trésor (AFT), l’agence des participations de l’État (APE), l’autorité des normes comptables (ANC) et la mission d’appui au financement des infrastructures**<sup>(1)</sup>. En outre, la direction générale du Trésor exerce la tutelle ou la co-tutelle d’entités telles l’Agence française de développement (AFD), BPI Financement, Business France et Expertise France.

---

(1) Ce service à compétence nationale créé par le décret n° 2016-522 du 27 avril 2016 reprend et élargit les prérogatives de la mission d’appui aux partenariats public-privé (MAPPP).

– l’action 2 *Développement international de l’économie française*, porte les crédits du **réseau international de la direction générale du Trésor** : il s’agit des services économiques des ambassades, placés sous l’autorité hiérarchique du chef de poste diplomatiques, mais dont les moyens continuent de relever de la mission *Économie* et non de la mission *Action extérieure de l’État* du ministère de l’Europe et des affaires étrangères. Au 1<sup>er</sup> juillet 2017, le réseau international du Trésor était composé de 134 implantations immobilières dans **111 pays, pour 644 emplois temps plein** ;

– l’action 3 *Élaboration de la législation fiscale*, porte les crédits de la **direction de la législation fiscale**, chargée d’aider le Gouvernement à définir sa politique fiscale et à l’élaborer, notamment dans le cadre des projets de loi de finances. Elle doit aussi contribuer à l’accessibilité et à la clarté des règles fiscales. Elle participe enfin à l’élaboration des normes communautaires et représente la France au sein des instances multilatérales compétentes en matière fiscale.

### 1. Une part minime des moyens de fonctionnement et d’investissement de Bercy

Le tableau suivant isole les crédits remboursant les prestations de la Banque de France, stables entre 2017 et 2018, afin de distinguer les crédits inscrits pour les directions du ministère de l’Économie : ce total atteint **179,5 millions d’euros en 2018, en hausse de 6,5 millions d’euros, soit + 3,75 %**.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE* PAR ACTION, ENTRE 2017 ET 2018 (AE= CP)

*(en millions d’euros)*

	Titre 2		Titre 3		Titre 5		Titre 6		TOTAL			
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	évolution	
<b>Action 1</b>	64,5	67,1	261,9	264	-	-	1,2	1,2	327,6	332,3	+ 4,7	+ 1,4 %
<i>Dont Banque de France et outre-mer</i>	-	-	255,2	255,2	-	-	-	-	255,2	255,2	0	0 %
<b>Hors Banque de France et outre-mer</b>	<b>64,5</b>	<b>67,1</b>	<b>6,7</b>	<b>8,8</b>			<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>72,4</b>	<b>77,1</b>	<b>+ 4,7</b>	<b>+ 6,5 %</b>
<b>Action 2</b>	70,7	71,5	12,9	13,1	0,9	1,1	-	-	84,5	85,8	+ 1,3	+ 1,5 %
<b>Action 3</b>	16,1	16,6	-	-	-	-	-	-	16,1	16,6	+ 0,5	+ 3,1 %
<b>Total</b>	151,3	155,3	274,8	277,1	0,9	1,1	1,2	1,2	428,2	434,7	+ 6,5	+ 1,5 %
<b>Total Hors Banque de France et outre-mer</b>	151,3	155,3	19,6	21,9	0,9	1,1	1,2	1,2	173	179,5	+ 6,5	+ 3,75 %
<i>Part dans du total</i>	87,5 %	86,5 %	11,3 %	12,2 %	0,5 %	0,6 %	0,7 %	0,7 %	100%	100%		

Sources : projets annuels de performances.

Les **dépenses de rémunération des personnels des deux directions ministérielles représentent 86,5 % de l’ensemble**, pour 155,3 millions d’euros en 2018, en hausse de 4 millions d’euros (+ 2,6 %).

**Les dépenses hors titre 2 atteignent 24,2 millions d’euros**, en hausse de 2,5 millions d’euros (+ 11,5 %).

Pour 14,2 millions d’euros (58,7 % de l’ensemble), elles figurent sur l’action 2 au titre des dépenses de fonctionnement et de l’entretien immobilier du réseau international du Trésor.

**Pour les activités menées hors de son réseau international, la direction générale du Trésor dispose, en outre, de crédits de fonctionnement et d’intervention** inscrits à l’action 1 du programme, qui recouvrent principalement :

– les dépenses pour études et audits de **l’Agence des participations de l’État : 5,25 millions d’euros sont inscrits en 2018**, en hausse de 1 million d’euros par rapport à 2017 (+ 23,5 %), ce qui permettra, le cas échéant, de passer des **marchés de prestation intellectuelle pour des études sur le montage d’opérations de cessions de participations** ;

– le financement d’audits à la demande du **Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) ou des comités départementaux d’examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI)** : ils sont évalués à 1 million d’euros en 2018, comme en 2017, contre 1,3 million d’euros en 2016 ;

– la participation aux frais de fonctionnement d’**associations de recherche en matière économique et financière** : 1,2 million d’euros en 2018, comme en 2017. Ces dépenses recouvrent des subventions à l’association Bruegel, à l’Institut Louis Bachelier, et à l’Institut européen de régulation financière ;

– les **dépenses de l’Agence France Trésor**, dont ses frais d’abonnements aux réseaux d’information financière : 700 000 euros sont inscrits en 2018 comme en 2017 ;

– des **frais d’études et audits** pour répondre à des besoins ponctuels de la direction générale du Trésor, pour 1,76 million d’euros, en hausse de 0,3 million d’euros par rapport à 2017 et en hausse de 1 million d’euros par rapport à 2016 en raison de l’inscription, sur ce poste de dépense, de remboursements de personnels mis à disposition ;

– enfin les honoraires de commissariats aux comptes liés aux obligations légales de certification des comptes *pro forma* de l’activité « *procédure compte État* » effectuée par Natixis, pour un montant estimé à 60 000 euros.

**Il reste que l’essentiel des moyens de fonctionnement courant de ces directions sont pris en charge par le programme 218 Conduite et pilotage des politiques économiques et financières, de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines qui rassemble les moyens des autres directions de Bercy.** Sur ce programme près de **484 millions d’euros** sont inscrits pour le fonctionnement et l’investissement de l’ensemble des fonctions support (immobilier, informatique, logistique) des services du ministère de l’économie et des finances.

De même, dans les **499,5 millions d'euros** de dépenses de personnels inscrits sur ce programme, principalement pour la direction générale des finances publiques, qui relève du ministre en charge du Budget, figurent également des services mutualisés qui appuient les directions relevant du ministre de l'Économie (le *secrétariat général du ministère, la direction des affaires juridiques, les services d'inspection dont l'inspection générale des finances, les cabinets ministériels, le centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines...*). Les dépenses d'action sociale qui y figurent (pour 129 millions d'euros) concernent également l'ensemble des personnels de Bercy.

• **Des dépenses de rémunération qui demeurent dynamiques**

Le reste des crédits du programme recouvre pour **155,3 millions d'euros, de crédits de titre 2** pour rémunérer les effectifs la direction générale du Trésor (DG Trésor) en France (action 1) et à l'étranger (action 2) et de la direction de la législation fiscale (action 3).

Au 31 décembre 2016, les effectifs de la DG Trésor représentaient 1 428 ETP, dont 713 en administration centrale, **644 dans le réseau international** et 71 dans le réseau régional. Les effectifs de la direction de la législation fiscale atteignaient 187 ETP.

Pour 2018, les crédits de rémunération sont **en hausse de 4 millions d'euros sur une année (+ 2,6 %) malgré la poursuite de la diminution des effectifs.**

Le plafond d'emplois du programme est en effet porté à **1 623 emplois**, contre 1 629 en 2017 et 1 644 emplois en 2016.

À périmètre constant, **le schéma d'emplois de 2018 supprime 24 ETP**, soit 1,5 % du plafond d'emplois de 2017, dont 21 ETP pour la DG Trésor et 3 pour la direction de la législation fiscale.

Les suppressions d'emplois de la DG Trésor en 2018 s'ajouteront à 141 suppressions de postes réalisées de 2012 à 2017 et conduiront à une diminution des emplois de la direction de 10 % en sept années, équivalent à 70 % des 239 départs à la retraite sur la période, soit un taux d'effort nettement supérieur à l'ancienne règle du « *1 sur 2.* »

Mais, en 2018, les suppressions d'emplois portent entièrement sur les emplois de catégorie C, ou sur les personnels recrutés localement sur le réseau international du Trésor.

Ceci ne permet pas de contrebalancer la dynamique des coûts salariaux liée à la part croissante des emplois de catégorie A+ parmi les fonctionnaires, occasionnant un glissement vieillesse technicité positif élevé, ou aux besoins de recrutements d'agents contractuels fortement qualifiés.

Ainsi, sur le plafond d'emplois pour 2018, 27,2 % des agents relèvent de la catégorie A+, 32,5 % de la catégorie A, 11 % de la catégorie B et 29,3 % de la catégorie C, qui inclue, par convention, les personnels contractuels de droit local recrutés à l'étranger, mais dont les rémunérations peuvent être élevées.

En administration centrale, **la part des agents contractuels relevant des catégories A ou A+ s'accroît également**, passant de 19,5 % en 2015 à 23,4 % en 2017 (165 des 706 agents de la DG Trésor en administration centrale). Ces recrutements visent à répondre à des fonctions spécifiques et à fort degré de technicité, majoritairement pour des fonctions d'économistes et d'informaticiens. Les bureaux métiers de la DG Trésor font également appel à des juristes spécialisés en droit privé. Cependant, à rémunération égale, le coût total est moindre que pour les fonctionnaires, en l'absence de contributions au CAS *Pensions*.

Enfin, un facteur important de surcoûts provient des **emplois présents sur le réseau international du Trésor**. La situation d'expatriation entraîne en effet, pour tous les agents de l'État, le versement de **l'Indemnité de résidence à l'étranger (IRE)**, complément de rémunération dont le montant varie selon la localisation et le niveau de l'emploi, mais **qui entraîne, en moyenne, le doublement des coûts de rémunération**.

#### **L'indemnité de résidence à l'étranger (IRE)**

Définie par le décret n° 67-290 du 28 mars 1967 fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'État en service de l'étranger, l'IRE est une **indemnité non imposable pour compenser les coûts de la vie locale**, entrant dans le calcul du traitement de **tous les agents de l'État expatriés (titulaires ou contractuels)**.

De montants très variables selon les pays d'affectation et les grades des agents, l'IRE vise à faire face aux nombreux surcoûts pour les personnels à l'étranger. Son montant est révisé trimestriellement pour tenir compte des variations des changes et du coût de la vie.

Une indemnité équivalente existe chez tous nos homologues européens et est affranchie d'impôts. Certains pays font cependant coexister plusieurs indemnités distinctes pour le logement, l'ameublement, les voyages ou les frais de véhicules... Selon les cas, ils imputent les dépenses sur la masse salariale ou sur les crédits de fonctionnement, ce qui nécessite de rémunérer des équipes plus importantes de gestionnaires.

**30,05 millions d'euros ont été versés, en 2016, sous forme d'IRE, soit 42,9 % des 70,1 millions d'euros de dépenses de titre 2** du réseau international.

Il en résulte une concentration de la masse salariale du réseau international du Trésor sur les personnels expatriés, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels : en 2017, les **204 agents fonctionnaires expatriés représentent 32 % des effectifs** pour 42 millions d'euros de dépenses de titre 2, soit **65 % de la masse salariale globale** et les 90 agents contractuels expatriés représentent 14 % des effectifs, mais 18 % de la masse salariale.

**A contrario, 248 agents recrutés localement, et qui ne perçoivent donc pas d’indemnité de résidence à l’étranger, représentent 39 % des effectifs, mais, les 8 millions d’euros de masse salariale correspondante ne représentent que 12 % de la masse salariale globale.**

Par ailleurs, les 97 volontaires internationaux en administration comptent pour 15 % des effectifs et 5 % de la masse salariale.

En outre, comme le détaille le tableau suivant, la dépréciation de l’euro occasionne des surcoûts sur les quatre derniers exercices budgétaires.

#### ÉVOLUTION DES SURCOÛTS DE RÉMUNÉRATION LIÉS AU CHANGE DEPUIS 2014

(en millions d’euros)

	2014	2015	2016	2017 (prévision)	Écart 2016-2017	Écart 2014-2017
Indemnité de résidence à l’étranger	26,15	28,95	30,05	31,38	+ 1,33	+ 5,23
Supplément familial de traitement	1,5	1,6	1,74	1,76	+ 0,02	+ 0,26
Indemnité supplémentaire des volontaires internationaux en administration	1,69	1,96	2,1	2,19	+ 0,09	+ 0,5
<b>Total</b>	29,34	32,51	33,89	35,33	+ 1,44	+ 5,99

Source : Direction générale du Trésor.

La dépréciation de l’euro a nécessité d’accroître les IRE de 5,23 millions d’euros, et d’augmenter de 0,26 million d’euros les montants du supplément familial à l’étranger, versé lorsque le conjoint de l’agent expatrié n’exerce pas d’activité professionnelle.

De même, l’enveloppe dédiée au financement de l’indemnité supplémentaire perçue par les volontaires internationaux en administration a augmenté de 0,5 million d’euros.

Le projet de loi de finances pour 2018 n’inclut aucune prévision de ces surcoûts, les pertes ou gains constatés sur ces postes devant être intégrés en gestion, en recourant, le cas échéant, aux crédits de la réserve de précaution.

## 2. Le réseau du Trésor et l’optimisation des moyens de l’État à l’étranger

Il a été indiqué aux rapporteurs spéciaux que **les suppressions d’emplois de la direction générale du Trésor devraient, en 2018, porter principalement sur son réseau international**, ce qui prolonge une tendance durable : si la DG Trésor a perdu 10 % de ses effectifs en sept ans, 251 effectifs ont été supprimés sur le réseau international en neuf ans, soit une baisse de 26 %.

Les rapporteurs spéciaux constatent que la contrainte budgétaire n'a pas empêché le réseau de se redéployer pour mieux toucher les nouvelles zones de croissance. Ils relèvent par exemple qu'entre 2012 et 2016, 32 % des suppressions d'emplois sur le réseau international du Trésor ont concerné les services économiques en Europe, traditionnellement bien dotées, qui ont réduit leurs effectifs de 13 % en 4 ans. Cela a fourni des marges de manœuvres pour étoffer les effectifs d'autres services économiques, les services économiques de Bogota, Canberra et Dubaï devenant par exemple, au 1<sup>er</sup> septembre 2017 des services à compétence régionale.

Mais la **diminution importante des effectifs peut occasionner de fortes tensions**, même en Europe où la priorité actuelle donnée par le Président de la République à la relance de la construction européenne et la préparation du Brexit sollicite les services de la DG Trésor à un point qui n'avait pas été anticipé.

Les rapporteurs appellent donc à **utiliser tous les leviers permettant de mieux adapter les moyens du réseau international du Trésor**, durablement sous contrainte, **aux besoins importants de notre diplomatie économique**.

Ils soulignent qu'à niveau de masse salariale inchangée, les services économiques peuvent disposer de personnels qualifiés supplémentaires en **diminuant la part, dans l'ensemble des effectifs, des fonctionnaires ou contractuels expatriés et en accroissant la part des personnels recrutés localement**.

Les rapporteurs spéciaux conviennent que les situations peuvent être très variables selon les pays, en fonction de la souplesse du droit local, des besoins de pérennité de compétences pour la structure ou de l'opportunité politique de recourir à des agents étrangers. Il leur paraît cependant que, dans la très grande majorité des cas, les compétences recherchées peuvent être fournies par des personnels de droit local, dont le coût est, selon les pays, deux ou trois fois moindre que celui d'un agent public expatrié.

À défaut, ils relèvent que le coût total d'un agent titulaire est, sur le même poste à l'étranger, en moyenne supérieur de 28 % à celui d'un agent contractuel expatrié doté d'une expérience et d'une structure familiale comparables. Accroître la part des contractuels expatriés par rapport aux titulaires constitue donc également un levier pour préserver les capacités du réseau.

**• Un acteur indispensable, qui doit trouver toute sa place dans la refonte des moyens de l'État à l'étranger**

Les services économiques à l'étranger ont pour mission de promouvoir la présence et l'image de la France comme partenaire économique. Ces vecteurs de notre diplomatie économique doivent ainsi contribuer à l'attractivité de notre pays.

**La DG Trésor a mis en place une réforme de la régionalisation de son réseau, qui a renforcé son expertise tout en permettant de bénéficier d'économies d'échelle.** L'organisation du réseau s'appuie désormais sur **31 services à compétence régionale (SER)**, qui constituent des pôles d'expertise pour une zone géographique donnée, sans être présents dans l'ensemble des ambassades, mais en charge de l'animation des pays et des services économiques au sein de leur zone.

Leur action quotidienne comprend principalement :

– **l'analyse de la situation macro-économique** des pays étrangers et des positions adoptées par ces pays dans les instances internationales et dans le cadre des négociations multilatérales ainsi que le **relais des positions de la France** dans ces négociations, par exemple dans le cadre des négociations liées au Brexit et de la signature d'accords de libre-échange avec des pays tiers ;

– **l'analyse de l'environnement, du climat et des courants des affaires** ainsi que le **soutien aux entreprises** accédant à des marchés tiers, centré sur le soutien aux **grands contrats et aux projets d'intérêts pour les entreprises françaises** ;

En 2016, **178 contrats de plus de 10 millions d'euros ont été conclus par des entreprises françaises à l'étranger grâce à l'appui des services économiques des ambassades** ; la prévision pour 2017 est de 182 contrats.

**Des exemples d'appuis récents à la conclusion de « grands contrats »**

Le poste de Londres a été associé aux multiples échanges ayant abouti à la signature des accords pour la construction et l'exploitation par EDF de deux réacteurs pressurisés européens (EPR) à Hinkley Point ;

Le rôle du poste de Canberra a été déterminant dans l'obtention du contrat de sous-marins de DCNS ;

Le poste de Hanoi a soutenu la signature du contrat de fourniture du matériel roulant du métro de Hanoi, conclue en janvier 2017, par un consortium mené par Alstom ;

Le poste de Dakar a appuyé l'acquisition du matériel roulant ferroviaire du futur Train express régional de Dakar, conclue en avril 2017 par la signature d'un protocole entre les ministres sénégalais et français de l'Économie et des Finances ;

– la **coordination des acteurs économiques au niveau local et l'animation de la communauté d'affaires** ce qui met les services économiques des ambassades en **relation avec de nombreux partenaires de l'action extérieure en matière économique**, soit issus d'autres ministères et représentés dans les services des ambassades, soit des opérateurs de l'État (Agence française de développement, Business France, Expertise France), des Régions ou encore des intervenants privés (Chambres de commerce et d'industrie France International, Conseillers du commerce extérieur, Medef, etc.) ;



– la **promotion de l’attractivité du territoire** avec par exemple l’organisation depuis 2015 de l’« *Invest in France Month* », le mois de l’investissement en France, qui donne lieu à des manifestations exposant les atouts de la France à l’étranger et est piloté par les services économiques et par Business France. En octobre 2016, ces manifestations se sont tenues dans 74 pays, et plusieurs services économiques ont mis l’accent sur l’attractivité de la France dans le domaine du numérique et de la *French Tech* ; le poste de Dubaï a soutenu le déploiement de la campagne *Creative France* aux Émirats en 2016 et 2017 et a rencontré, à ce titre, 50 investisseurs avec Business France ;

– la production annuelle d’une quarantaine d’**études comparatives internationales** (ECI), qui contribuent à la préparation des réformes économiques et financières en France. L’expertise des services est ainsi mobilisée à des fins comparatives par les autres directions de Bercy, notamment la direction de la législation fiscale, l’inspection générale des finances, la direction générale des entreprises, ou les autres ministères. Par exemple, huit services économiques ont contribué à une ECI sur les modes de régulation du développement de l’économie collaborative dans le secteur du transport routier de voyageurs et de marchandises, à partir de l’examen des pratiques de régulation adoptées à l’étranger. De même une ECI sur les stratégies relatives à l’intelligence artificielle, contribue au cadrage, en cours, de la stratégie nationale en la matière.

Les représentants de la DG Trésor ont indiqué aux rapporteurs spéciaux que les services économiques représentent aujourd’hui moins de 5 % des effectifs des réseaux de l’État à l’étranger, contre par exemple 22 % pour les réseaux d’influence culturelle et de coopération. Ils ont également indiqué que la configuration actuelle du réseau paraît adaptée aux enjeux de l’économie mondiale et aux zones prioritaires pour notre économie.

Les baisses d’effectifs n’auraient donc pas, à ce jour, compromis la capacité du réseau à assurer une « *l’universalité du suivi* » des enjeux économiques, à défaut d’être présent dans l’ensemble des implantations du ministère de l’Europe et des affaires étrangères.

Les rapporteurs spéciaux considèrent que tout nouveau dimensionnement du réseau de la DG Trésor devra s’inscrire dans une stratégie globale portant sur l’ensemble des réseaux de l’État à l’étranger, ainsi que, plus largement de ses opérateurs. Ils soulignent qu’il est encore possible d’**accroître la complémentarité et la subsidiarité des différents réseaux économiques de l’État à l’étranger.**

De même, les mutualisations dans les ambassades paraissent encore inabouties. Le « *double réseau* » actuel oppose en effet, parfois artificiellement, les moyens des agents des services des ambassades selon que leurs emplois relèvent de la mission *Action extérieure de l’État* et des autres missions finançant des réseaux à l’étranger, au premier rang desquelles la mission *Économie*.

Une réflexion interministérielle initiée par le **comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) de décembre 2013**, avait souligné la nécessité de poursuivre « *l'optimisation de la présence française à l'étranger dans les zones prioritaires pour notre pays et notamment ses entreprises* ».

Le renforcement de la présence économique et financière de la France à l'étranger devait figurer à l'ordre du jour des travaux du Comité interministériel des réseaux de l'État à l'étranger, le **CORINTE, censé assurer un pilotage d'ensemble**, mais qui n'avait finalement pas été réuni.

**Les rapporteurs spéciaux saluent la décision du Premier ministre de réunir le CORINTE début 2018**, pour sa première réunion depuis 2009.

Ils souhaitent que les arbitrages qui seront rendus afin d'**optimiser les réseaux de l'État à l'étranger** et de mieux mutualiser leurs ressources permettent de **dégager de nouveaux leviers d'efficience à l'appui des missions exercées par le réseau international du Trésor**.

#### **Les actions menées à Téhéran depuis la réouverture du service économique en 2014**

À la suite de l'accord intérimaire de Genève conclu en novembre 2013, la France a décidé de rouvrir son service économique à Téhéran, fermé en 2011.

**Un chef de service économique** est arrivé en poste en mars 2014 et a recruté **deux agents de droit local**. Il a pu, avant même la levée des sanctions, rencontrer de nombreuses entreprises françaises intéressées par le marché iranien et attirées par les perspectives de normalisation : 130 en 2014, dont une délégation collective du Medef en février 2014, le double en 2015 puis en 2016.

Le service économique a activement contribué au redémarrage de la coopération institutionnelle dans des domaines :

– de **l'agriculture**, avec plusieurs missions croisées de hauts fonctionnaires et d'entrepreneurs et deux visites du ministre iranien de l'agriculture en France, en dernier lieu, en octobre 2017, pour la deuxième réunion du comité agricole France-Iran, avec la signature de plusieurs protocoles d'accord (MoU) publics et privés ;

– de **l'aviation civile**, avec des missions de la direction générale de l'aviation civile ;

– de **la propriété intellectuelle**, un projet d'accord de coopération bilatérale étant en cours de finalisation ;

– de **la fiscalité**, par une coopération entre la direction générale des finances publiques (DGFiP) et l'*Iranian Tax National Administration* (INTA) ;

– de la **gestion d'actifs de l'État**, une délégation du ministère des finances iranien rencontrant par exemple, fin octobre 2017, l'Agence des participations de l'État.

À la suite à l'accord de Vienne du 14 juillet 2015 levant les sanctions sur l'Iran, le service économique a été **renforcé par un adjoint expatrié** en octobre 2015 et a connu une montée en charge rapide de ses activités avec sept visites ministérielles entre juillet 2015 et septembre 2017, de nombreuses missions institutionnelles, ainsi que des délégations d'entreprises, dont trois nouvelles missions du Medef en septembre 2015, janvier 2017 et

septembre 2017 (avec 140 entreprises), des CCI et des associations ou fédérations professionnelles.

Le service économique accompagne les grands groupes sur des projets structurants, comme un Tramway à Téhéran pour Alstom ou la mise en concession des aéroports internationaux pour Vinci, dans la continuité d'importants accords d'investissements signés par des grands groupes français (Peugeot, Renault, Citroën et Total notamment).

Le service économique a été **renforcé d'un volontaire international en administration en juillet 2017**.

L'État cherche aujourd'hui à mettre en place des outils de financement export, le service économique devant analyser les actions des pays concurrents en la matière.

Par ailleurs, le bureau *Business France* de Téhéran, inauguré fin septembre 2015, au sein de l'ambassade, compte aujourd'hui deux agents expatriés et 4 agents de droit local.

### III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Le compte de concours financier *Accords monétaires internationaux* comprend les programmes 811 *Relations avec L'Union monétaire ouest-africaine*, 812 *Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale*, et 813 *Relations avec l'Union des Comores*.

Dévolu à la coopération monétaire avec la Zone franc, ce compte est destiné à garantir, en tant que de besoin, les deux fondements de cette coopération que sont l'ancrage de la parité du taux de change sur l'euro et la garantie de convertibilité illimitée.

À cet effet, il retrace, en recettes et en dépenses, les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectuées au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international.

**Ce compte n'est doté de crédits que si la dégradation de la situation financière de tout ou partie de la Zone franc l'exige.** Or les banques centrales de la Zone franc détiennent des niveaux de réserves suffisants.

Il en résulte une faible probabilité d'appel en garantie de l'État qui n'a plus été mise en œuvre depuis 1994. **Comme les années précédentes, aucun crédit n'est demandé pour 2018.**

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission poursuit l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2018 (n° 235).*

*Après l'audition de MM. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, et Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères (voir le compte rendu de la commission élargie du 8 novembre 2017 à 16 heures 15<sup>(1)</sup>), la commission examine les crédits de la mission Économie : Développement des entreprises et régulations ; compte spécial Prêts et avances à de particuliers ou à des organismes privés (Mme Olivia Gregoire et M. Xavier Roseren, rapporteurs spéciaux) ; Commerce extérieur (M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial) Statistiques et études économiques ; Stratégie économique et fiscale ; compte spécial Accords monétaires internationaux (MM. Philippe Chassaing et Alexandre Holroyd, rapporteurs spéciaux).*

### **Article 29 et état B**

*La commission examine ensuite les crédits de la mission Économie et des comptes spéciaux Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés et Accords monétaires internationaux.*

*La commission examine l'amendement II-CF281 de M. Joël Giraud, rapporteur général.*

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Cet amendement vise à renforcer les moyens du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, le FISAC, à hauteur de 5 millions d'euros. Ces crédits seront destinés à soutenir les stations-service traditionnelles dans les territoires ruraux. Ils seront pris sur les crédits de fonctionnement du programme *Stratégie économique et fiscale* pour lesquels une certaine marge existe.

**Mme Olivia Gregoire, rapporteure spéciale.** Les stations-service indépendantes participent dans les zones rurales de la cohésion de ces territoires. Cet amendement mériterait cependant une discussion et des explications plus approfondies. Je vous demande donc, à ce stade, son retrait.

**Mme Amélie de Montchalin.** En 2015 et 2016, l'ensemble des dossiers relatifs aux stations-service ont été traités. Des demandes plus importantes que cela n'était anticipé ont même conduit au dépassement des budgets prévisionnels du FISAC. Nous devons donc disposer de tous les éléments pour pouvoir nous prononcer sur la nécessité de disposer de 5 millions d'euros pour répondre à des besoins nouveaux. En effet, il n'y a pas, à notre connaissance, de dossiers pour lesquels il manquerait des financements. Nous demandons donc le retrait de cet amendement.

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions\\_elandes/](http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elandes/)

**M. Damien Adam.** Le groupe La République en Marche est défavorable à cet amendement.

**M. le président Éric Woerth.** C'est dommage car c'est un vrai sujet.

**M. Sébastien Jumel.** La France rurale souffre. Le renoncement de l'État dans les communes rurales conduit à ce que les oubliés de la République soient de plus en plus nombreux. Un geste comme celui-ci sur un sujet qui est très concret dans les villages concernés serait de bon aloi.

**Mme Véronique Louwagie.** De nombreux députés ont regretté la baisse des crédits du FISAC et l'existence de stations-service est un enjeu très fort pour les territoires ruraux. Les députés Les Républicains soutiendront donc cet amendement.

**Mme Perrine Goulet.** Pourquoi les 5 millions d'euros supplémentaires devraient-ils être fléchés sur les seules stations-service ? Pour cette raison, je suis opposée à cet amendement.

**M. le rapporteur général.** Je vais retirer cet amendement et le redéposer pour la séance publique en m'assurant que le calibrage corresponde bien aux besoins réels. Dès lors, je précise que je ne le retirerai pas.

*L'amendement II-CF281 est retiré.*

*La commission examine l'amendement II-CF699 de Mme Olivia Gregoire et M. Xavier Roseren, rapporteurs spéciaux.*

**Mme Olivia Gregoire.** Cet amendement a pour objet de majorer les crédits destinés à la protection économique du consommateur et en particulier les dépenses d'intervention en faveur des associations de consommateurs. Ces crédits s'élevaient à 8,9 millions d'euros en 2017. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit de les diminuer de 40 %, soit d'environ 3,5 millions d'euros, dans l'objectif global de maîtrise des dépenses publiques. Cette baisse serait préjudiciable à l'existence de la presse et des associations de défense des consommateurs qui fournissent une information indépendante et fiable qu'il convient de sanctuariser. Les quinze associations nationales agréées ont déjà connu des baisses de subventions en 2016 et 2017. Il est donc proposé par cet amendement d'augmenter de 1,9 million d'euros les crédits d'intervention prévus pour 2018 afin d'en limiter la baisse.

**M. Damien Adam.** Le groupe La République en Marche est favorable à cet amendement.

**Mme Amélie de Montchalin.** Dans le contexte actuel de défiance à l'égard d'un certain nombre de produits ou de services, il est important de pouvoir alerter les Français et de leur fournir une information indépendante et fiable. Les débats multiples sur le glyphosate et les perturbateurs endocriniens et les États généraux de l'alimentation montrent que les moyens dotant des organes associatifs, partenaires de la puissance publique, doivent être préservés. Cet amendement permet de limiter la baisse de leurs subventions en 2018 à 5 % au lieu de 40 %.

*La commission adopte l'amendement II-CF699.*

*La commission examine l'amendement II-CL56 de M. Arnaud Viala majorant de 200 millions d'euros les crédits du programme Plan France Très haut débit.*

**M. Xavier Roseren, rapporteur spécial.** Lors de la conférence des territoires, le 17 juillet 2017, le Président de la République s'est engagé sur l'objectif d'une couverture du territoire en haut débit d'ici 2020 et en très haut débit en 2022. Les objectifs sont donc très clairs, ainsi que le plan de financement. Les réseaux fixes à très haut débit nécessitent un investissement de 13 à 14 milliards d'euros. La moitié est financée par les recettes d'exploitation des réseaux d'initiative publique et le cofinancement des opérateurs et l'autre moitié par les pouvoirs publics. L'État apportera 3,3 milliards d'euros d'ici 2022, soit la moitié du financement public. Ainsi, à l'heure où nous parlons, 2,3 milliards d'euros ont été engagés dans des projets et 208 millions d'euros supplémentaires le seront en 2018. Dès 2019 220 millions d'euros en crédits de paiement seront ouverts, puis 562 millions en 2020. Les montants pour 2021 et 2022 seront encore plus élevés. Il convient également de souligner que plusieurs centaines de millions d'euros ont déjà été décaissés via le Fonds national pour la société numérique (FSN). Pour toutes ces raisons, il ne nous semble ni exact ni justifié d'entretenir des craintes au sujet du financement par l'État d'une partie de la couverture du territoire en très haut débit, à laquelle nous sommes tous attachés. Avis défavorable.

**M. Nicolas Forissier.** Il s'agit d'accélérer les financements pour que le plan puisse avancer.

*La commission rejette l'amendement II-CL56.*

*Suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux Mme Olivia Gregoire et MM. Xavier Roseren, Philippe Chassaing et Alexandre Holroyd, M. Nicolas Forissier ayant donné pour cette année un avis favorable sous réserve des remarques exposées dans son rapport, la commission adopte les crédits de la mission Économie ainsi que les crédits des comptes spéciaux Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés et Accords monétaires internationaux.*

**Article additionnel après l'article 54 :** *Création d'une taxe affectée au centre technique du papier.*

*La commission examine l'amendement II-CF698 de M. Joël Giraud, rapporteur général.*

**M. le rapporteur général.** Le centre technique du papier soutient la filière du papier à recycler, filière au potentiel de croissance extrêmement important. Cet amendement propose de créer une taxe affectée pour financer ce centre. Conformément à l'article 15 du projet de loi de programmation des finances publiques, je précise que l'affectation de cette taxe sera plafonnée par un amendement qui sera déposé au cours de la navette, au moment de la discussion des articles de la première partie de la loi de finances.

**M. Damien Adam.** Le groupe La République en Marche est favorable à cet amendement.

**M. Xavier Roseren, rapporteur spécial.** Le centre technique du papier était un des derniers organismes de ce type à ne pas être financé par une taxe affectée. Nous sommes favorables à cet amendement qui donnera au centre les moyens de son action.

*La commission adopte l'amendement II-CF698.*

#### **Après l'article 54**

*La commission examine l'amendement II-CE77 de M. François Ruffin*

**M. François Ruffin.** Le programme de campagne d'Emmanuel Macron accordait bien plus de place à la fraude sociale qu'à la fraude fiscale, alors que le coût pour l'État de cette dernière est 200 fois plus élevé. Nous demandons donc un rapport évaluant le nombre d'agents à recruter dans l'administration fiscale et les dispositifs à mettre en place pour réduire la fraude fiscale de 40 milliards d'euros par an.

Nous souhaitons également que nos propositions soient évaluées : obliger les entreprises à déclarer leurs résultats pays par pays, créer un impôt universel en soumettant chaque citoyen français aux impôts français quel que soit son pays de résidence comme le font les États-Unis, interdire aux banques françaises toute activité dans les paradis fiscaux en retirant leurs licences bancaires aux établissements récalcitrants...

**M. Alexandre Holroyd, rapporteur spécial.** La lutte contre la fraude fiscale est une priorité de la législature, comme le montre la proposition de déchéance des droits civiques pour les fraudeurs fiscaux. Votre amendement paraît relever plutôt de la mission *Gestion des finances publiques*, relative aux moyens de la direction générale des finances publiques, alors que la mission *Économie* porte les effectifs de la direction de la législation fiscale. Je donne donc un avis défavorable.

**M. Damien Adam.** Le groupe La République en Marche est défavorable à cet amendement car de nombreux rapports ont été rendus sur le sujet. Il n'est plus temps de réfléchir, il faut passer à l'action.

**M. le président Éric Woerth.** Lors de l'examen d'un amendement, l'avis du groupe devrait être donné par un membre de la commission des finances.

**M. Damien Adam.** Je continuerai à prendre la parole si je le souhaite.

**M. Sébastien Jumel.** Je soutiens cet amendement, qui est pleinement d'actualité. Il ne faut plus se contenter de dénoncer des réalités, il est urgent de passer aux actes. Depuis 2010, 3 000 emplois ont été supprimés dans les services administratifs chargés de lutter contre la fraude, l'évasion et l'optimisation fiscales.

**M. François Ruffin.** Si des rapports ont déjà été rendus, je souhaiterais savoir quels effectifs de fonctionnaires supplémentaires seront recrutés pour mieux lutter contre la fraude fiscale.

**M. Xavier Roseren, rapporteur spécial.** Je vous renvoie au rapport public 2016 de la Cour des comptes et au rapport d'activité annuel de la commission des infractions fiscales, établi conformément à l'article 16 de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. Le ministre Gérard Darmanin a rappelé qu'il s'agit d'une priorité, car la fraude fiscale porte atteinte au pacte républicain.

*La commission rejette l'amendement II-CE77.*



*La commission examine l'amendement II-CE416 demandant un rapport sur le dumping fiscal intra-européen.*

*Suivant l'avis défavorable de M. Philippe Chassaing, rapporteur spécial, la commission rejette l'amendement II-CE416.*

*La commission examine l'amendement II-CE417.*

**M. François Ruffin.** Nous demandons un rapport sur les pratiques d'optimisation fiscale des multinationales. Une entreprise réalisant des profits sur le territoire national profite des investissements de l'État dans les infrastructures, les services publics, l'éducation des salariés ou tout simplement le marché national. Le principe d'égalité et de justice veut que ces mêmes entreprises participent à l'effort national en payant des impôts ; pourtant, les grandes multinationales parviennent à s'en exonérer ce qui révèle l'existence de carences légales et fiscales.

**M. Alexandre Holroyd, rapporteur spécial.** La commission des finances a auditionné début septembre M. Pascal Saint-Amans, responsable de l'OCDE sur plan de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires, le BEPS, une initiative majeure qui comporte de nombreuses mesures qui accroissent la transparence et le *reporting* pays par pays. Comme l'a dit le ministre Bruno Le Maire, l'optimisation fiscale des multinationales est une perte de recettes pour l'État mais aussi une atteinte à la démocratie.

**M. Sébastien Jumel.** Les révélations de la presse conduisent à douter que ces mesures suffisent. Les rapports parlementaires de nos collègues Alain et Eric Bocquet sur l'évasion fiscale comportaient des préconisations qui n'ont pas été mises en œuvre. L'optimisation fiscale est une évasion fiscale consentie et parfois encouragée. Nous ne cesserons de vous interpellier sur le sujet, car si les riches échappent à l'impôt, les pauvres continuent de le payer.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Le contexte actuel montre que notre Assemblée attend des résultats qui ne sont pas là.

**M. le président Éric Woerth.** Les coopérations entre les États et les administrations fiscales se renforcent considérablement depuis dix ans. La communauté internationale progresse sur ce sujet.

**M. Philippe Chassaing, rapporteur spécial.** Vous n'avez pas, M. Jumel, le monopole de l'indignation sur la fraude fiscale. Le ministre est pleinement engagé dans ce combat et a fixé un délai de deux années pour progresser encore en la matière.

**M. Alexandre Holroyd, rapporteur spécial.** Au 30 septembre dernier, une cinquantaine de pays pratiquent l'échange automatique de renseignements bancaires et financiers sur les contribuables et ce nombre dépassera la centaine dans un an, dont tous les États à secret bancaire. C'est l'effet de dix années d'améliorations dans la coopération entre État, en particulier grâce à l'action de l'OCDE, un travail dans lequel notre majorité se reconnaît et qui va être poursuivi.

**M. François Ruffin.** M. Bernard Arnault, première fortune de France, a recours à des paradis fiscaux et soutient M. Macron.

*La commission **rejette** l'amendement II- CE 417.*

*Enfin, elle examine l'amendement II-CL84 demandant un rapport sur les moyens humains et financiers dégagés en cas de suppression de la mission d'appui aux partenariats public-privé.*

*Sur l'avis défavorable de M. Philippe Chassaing, rapporteur spécial, la commission **rejette** l'amendement II- CL84.*

## **ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

– **Banque de France** : Mme Nathalie Aufauvre, secrétaire générale (*en juillet 2017*) puis M Gilles Vayssset secrétaire général (*en octobre 2017*), M Stéphane Tourte, directeur des particuliers, Mme Véronique Bensaid-Cohen, conseillère parlementaire auprès du gouverneur.

– **Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)** : M. Jean-Luc Tavernier, directeur général, Mme Christine Gonzalez-Demichel, cheffe du département affaires financières et programmation des travaux et des moyens, M. Hervé Piffeteau, Chef de la division de la coordination internationale.

– **Direction générale du Trésor** : Mme Astrid Milsan, secrétaire générale, M. Xavier Loth-Guichard, chef du bureau des affaires financières et comptables, M. Arnaud Delaunay, chef du bureau des services bancaires et moyens de paiement et Mme Ellen Verdure, adjointe au chef du bureau.

– **Cour des comptes** : Mme Monique Saliou, Présidente de section, M. Jean-Paul Albertini, conseiller-maître.

– **UFC Que Choisir** : M. Matthieu Robin, chargé de mission secteur financier, M. Guilhem Fenieys, chargé de mission relations institutionnelles.