



N° 1428

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

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 2014** (n° 1395),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 22

ÉCONOMIE

STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ;
STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Rapporteur spécial : M. Alain FAURÉ

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LE PROGRAMME <i>STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES</i>	9
A. LES CRÉDITS CONTINUERONT À AUGMENTER EN 2014	9
1. Les « restes à payer » de fin d'année continuent à diminuer	9
2. En 2014, la hausse des crédits sera plus mesurée que les années précédentes	10
B. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS	11
1. La baisse tendancielle se poursuit	11
2. La première baisse des rémunérations et charges sociales	11
3. Des mesures catégorielles et individuelles modérées	12
C. L'INTÉGRATION DES VACATAIRES DE L'INSEE	12
1. Une nécessité juridique et morale de créer un statut pérenne	12
2. Une réforme menée dans les délais prévus	13
3. Une réforme réalisée pour un coût maîtrisé	13
D. LA CRÉATION DU PÔLE STATISTIQUE DE METZ	14
1. Un nouveau réajustement de l'opération	14
2. Les origines très diverses du personnel	15
3. Trois principaux services ont été implantés à Metz	16
4. Un coût en diminution	17
5. Un premier bilan positif	18
E. LES PRINCIPAUX PROJETS DE L'INSEE	18
1. L'observation des revenus des ménages	18
2. La modernisation des opérations de recensement	19
3. La participation de l'INSEE aux travaux du Haut conseil des finances publiques	20

II. LE PROGRAMME STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE	21
A. UNE BAISSSE GLOBALE DES CRÉDITS EN 2014	21
1. Le programme regroupe deux directions du ministère de l'Économie.....	21
2. Des crédits en baisse sensible	22
3. Des crédits de fonctionnement et d'investissement en diminution.....	23
4. Le périmètre du programme est stabilisé	23
B. LES DÉPENSES DE PERSONNELS DEMEURENT ÉLEVÉES	24
1. La réduction des effectifs se poursuit	24
2. Une correction technique inhabituelle	25
3. Le coût des agents du programme restent élevé	25
4. Les mesures catégorielles mises en place entre 2008 et 2013	26
a. Pour les mesures statutaires :	26
b. Pour les mesures indemnitaires :	26
5. Les mesures catégorielles prévues pour 2014.....	26
6. Une nouvelle hausse de la masse salariale est prévue	27
C. LE RECOURS FRÉQUENT À DES AGENTS CONTRACTUELS	28
1. Un recours strictement encadré par le droit	28
2. Une forte proportion de contractuels en administration centrale.....	29
3. Le réseau international.....	30
4. Le coût des agents contractuels.....	30
D. LES ENJEUX INTERNATIONAUX DU PROGRAMME	31
1. Un bilan du transfert à Ubifrance des missions d'appui commercial	31
2. Le rôle de Bpifrance à l'international	32
3. La réduction du patrimoine immobilier international du Trésor	33
E. LE REMBOURSEMENT DE PRESTATIONS À LA BANQUE DE FRANCE	34
1. Six prestations sont facturées par la Banque de France	34
2. Un cadre contractuel strict	35
3. Des crédits en diminution	36
4. Les efforts de productivité de la Banque de France.....	37
III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX	39
EXAMEN EN COMMISSION	41
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	43

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

À cette date, 91 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Malgré les souhaits de stabilité exprimés et renouvelés au cours des exercices précédents, l'architecture de la mission *Économie*, apparue en 2009, a encore été modifiée dans le cadre de l'exercice budgétaire 2014. Trois nouveaux programmes s'ajouteront l'an prochain à la mission :

- le programme 405 *Projets industriels* ;
- le programme 406 *Innovation* ;
- le programme 407 *Économie numérique*.

Ces trois programmes, crédités au total de 1 675 millions d'euros, porteront à 3,6 milliards d'euros le budget de la mission *Économie*, contre 2 milliards d'euros de crédits de paiements en 2013. Ces trois programmes, qui traduisent la volonté du gouvernement de mettre en place un Programme d'investissement d'avenir (PIA) s'ajouteront aux trois programmes « historiques » de la mission :

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

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

*
* *

(1) M. Thomas Thévenoud examine, dans le rapport spécial n° 19, les programmes 405 Projets industriels, 406 Innovation et 407 Économie numérique ainsi que le programme 134 Développement des entreprises et du tourisme, à l'exception du Tourisme, examiné par M. Eric Woerth (rapport spécial n° 20) et du Commerce extérieur, examiné par Mme Monique Rabin (Rapport spécial n° 21).

Chiffres-clés

En 2014, la mission *Économie* disposera de 3 652 millions d’euros de crédits de paiements contre 2 050 millions en 2013, en raison des modifications de périmètre évoquées en introduction. En son sein, le programme *Statistiques et études économiques* représentera 457,5 millions d’euros (soit 12,5 % de la mission) et le programme *Stratégie économique et fiscale* 492,6 millions d’euros (13,5 %) des crédits de la mission.

Les autorisations d’engagement s’élèveront à 3 645,9 millions d’euros pour l’ensemble de la mission dont 456 millions pour le programme *Statistique et études économiques* et 492,6 millions d’euros pour le programme *Stratégie économique et fiscale*.

Si l’on fait abstraction de l’extension en année pleine des emplois supprimés en 2013 et d’une correction technique portant sur 50 postes, l’INSEE perdra 90 emplois en 2014. Bien que cela représente une diminution de 2,2 % de ses effectifs, c’est moins que ce qui avait été prévu en programmation triennale (– 110 ETPT). En effet, en raison des difficultés qu’éprouve l’institut à obtenir des mutations volontaires pour son centre statistique de Metz, le ministère du Budget l’a autorisé à recruter une vingtaine d’agents supplémentaires en surnombre. Le rapporteur note pourtant avec satisfaction que pour la première fois, le montant des rémunérations et charges sociales du programme 220 diminuera (– 1,5 million d’euro en 2014).

Les effectifs du programme 305 sont également en baisse. Le plafond d’emplois du programme s’élève pour 2014 à 1 730 ETPT alors qu’il s’établissait à 1 910 ETPT en 2013. Cette importante réduction (– 180) n’est qu’apparente. En réalité, 150 postes disparaissent du plafond d’emplois à la suite d’une correction technique. La réduction réelle ne concerne donc que 30 emplois, soit 1,7 % des effectifs réels. Malgré cette baisse, la masse salariale du programme continuera à croître de 1,8 % en 2014.

Principal dossier du programme 220, le transfert à Metz d’une partie des services de l’INSEE, décidée en 2008 par le Président de la République a été revu à la baisse au printemps 2013 par le gouvernement et son coût sérieusement réduit. Ce ne sont plus 625 emplois qui seront concernés par ce transfert mais 400, dont 350 seulement seront des agents de l’INSEE.

I. LE PROGRAMME STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Le programme *Statistiques et études économiques*, qui couvre les activités de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), a pour objet « *de fournir aux acteurs institutionnels et économiques, ainsi qu'au grand public d'informations pertinentes, fiables et cohérentes* ». Ces informations concernent les domaines macroéconomique, sectoriel, démographique et social. Le programme comprend également le recensement de la population, la tenue des répertoires d'état-civil et d'entreprise et la mise à jour régulière des données du fichier électoral.

Le responsable du programme est M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'INSEE depuis cette année. Aucune modification fonctionnelle de périmètre n'affecte ce programme dans le présent projet de loi de finances, seul le transfert de la gestion d'un bien immobilier étant à relever.

A. LES CRÉDITS CONTINUERONT À AUGMENTER EN 2014

1. Les « restes à payer » de fin d'année continuent à diminuer

Fin 2011, les « restes à payer » s'élevaient à 21,1 millions d'euros, après avoir atteint un maximum de 30 millions d'euros fin 2010. C'est le difficile passage au nouveau système comptable *Chorus* ainsi que la mise en place d'une nouvelle organisation financière qui étaient en grande partie responsables de ce niveau élevé.

Fin 2012, les restes à payer, pour les crédits autres que de personnel, atteignaient 27,9 millions d'euros, ce qui représente une hausse d'un tiers par rapport à l'exercice précédent. Cette augmentation s'explique par la signature d'un bail privé d'une durée ferme de six années correspondant au déménagement de la direction régionale d'Île-de-France qui a conduit à l'engagement de 7,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour lequel les crédits de paiement s'étaleront sur 6 ans.

La prévision formulée actuellement pour fin 2013 se situe à 16,5 millions d'euros dont 3,5 millions d'euros de charges à payer (le niveau structurel des charges à payer du programme tourne autour de 3 à 4 millions d'euros) et le solde en reste à payer, dont l'essentiel concerne des baux privés, des marchés informatiques et des marchés liés à l'occupation des locaux (nettoyage, gardiennage par exemple...).

2. En 2014, la hausse des crédits sera plus mesurée que les années précédentes

En 2014, le budget de l'INSEE s'élèvera à 461,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement (+ 5,9 millions d'euros) et à 457,5 millions d'euros de crédits de paiements (+2,7 millions d'euros).

Ces hausses modérées qui représentent respectivement 1,3 % et 0,6 %, sont en rupture avec la trajectoire du budget de l'Institut observée ces dernières années. En effet, en 2011 (+ 3,8 %) et 2012 (+ 2,5 %), le budget de l'INSEE avait connu une forte croissance liée à la création du pôle statistique de Metz et à la revalorisation du régime indemnitaire ; en 2013, c'est la modification du statut des vacataires qui avait induit une hausse de 2,5 % des autorisations d'engagement et 2,8 % des crédits de paiement

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	%	Crédits de paiement	%
1 - Infrastructure statistique	150 546 385	+ 1,2	150 546 385	+ 1,2
2 - Information sur les entreprises et synthèses économiques	52 549 765	- 0,4	52 737 764	0,0
3 - Information démographique et sociale	68 705 797	- 0,4	69 183 668	+ 0,4
5 - Soutien	133 972 415	+ 3,9	128 828 837	+ 0,4
6 - Action régionale	56 118 061	- 0,7	56 168 193	- 0,6
Totaux	461 892 423	+ 1,3	457 530 880	+ 0,6

Source : projet de loi de finances pour 2014.

Les crédits inscrits en autorisations d'engagement sont toutefois supérieurs à ceux prévus en programmation triennale et qui s'élevaient à 455,5 millions d'euros. Seuls les crédits de paiement respectent la trajectoire.

Selon la direction générale de l'INSEE, ces augmentations portent principalement sur l'action 05 *Soutien*. En particulier, l'augmentation des autorisations d'engagement est consécutive au changement de règle en matière de signature des baux privés qui implique d'engager le montant des crédits correspondant à la durée ferme du bail (en général trois années). Il s'agit ici des baux relatifs au centre statistique de Metz, ainsi qu'à des renouvellements.

L'augmentation des crédits de paiement par rapport à 2013 est également liée à la montée en charge du centre statistique de Metz, décidée par le ministre de l'Économie et des finances en avril 2013, et au transfert de gestion du bâtiment de l'ex-SESSI (Service des études et des statistiques industrielles) de Caen. Autrefois géré sur le programme 218, sa gestion incombe, à compter de 2014, au programme 220 *Statistiques et études économiques*.

B. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS

L'analyse de l'évolution historique du plafond d'emplois est rendue difficile dans la mesure où ce programme a subi plusieurs importantes modifications de périmètre, la dernière survenue au 1^{er} janvier 2013 ayant artificiellement porté le plafond d'emplois de 5 034 en 2012 à 5 833 en 2013. En dehors de ces variations de périmètre, la baisse tendancielle entreprise depuis une dizaine d'années se poursuit.

1. La baisse tendancielle se poursuit

À périmètre constant, la baisse moyenne des effectifs de l'INSEE depuis cinq ans est d'environ 780 agents, soit une baisse moyenne de 2,5 % par an.

En 2014, le programme connaîtra une baisse de son plafond d'emplois de 126 agents par rapport à 2013. Ce solde résulte des éléments suivants :

- une baisse de 41 emplois liée à l'extension en année pleine des suppressions intervenues en 2013 ;
- la suppression de 90 ETP décidée pour 2014, équivalente à 35 ETPT ;
- une correction technique de 50 ETPT parmi les enquêteurs.

Au total, le plafond d'emploi pour 2014 s'élèvera à 5 707 emplois contre 5 833 en 2013 (– 2,2 %).

Le nombre de cadres A a régulièrement augmenté au cours cinq ans, augmentant globalement de 6,5 % ; le nombre des agents de catégorie B augmente un peu plus, de près de 10 %, traduisant notamment la dynamique des promotions. En revanche, le nombre d'agents de catégorie C diminue fortement pendant cette période de 5 ans, de – 40 %. Cette évolution correspond à l'augmentation de la technicité des postes de travail, induite par les nombreux chantiers de réingénierie qui continuent de favoriser l'automatisation de la collecte, des traitements et des échanges.

2. La première baisse des rémunérations et charges sociales

La dotation de crédits de titre 2 inscrite en loi de finances initiale pour 2013 s'élève à 384,3 millions d'euros dont 279,8 millions hors CAS *Pensions*. La réserve de précaution sur le titre 2 du programme 220 s'est élevée en 2013 à 1,9 million d'euros. La prévision de dépenses de titre 2, basée sur l'exécution au 31 août 2013 s'établit à 381,6 millions d'euros au total répartis en 277,6 millions d'euros hors CAS *Pensions* et 104 millions d'euros pour le CAS *Pensions*.

Pour 2014, le projet de loi de finances retient une dotation globale de 382,8 millions d'euros dont 279,1 millions pour la masse salariale hors CAS. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, le projet 2014 prévoit donc une

diminution de la dotation de titre 2 de 1,5 million d'euros au total et de 0,8 million d'euros sur les crédits hors CAS *Pensions*.

Le Rapporteur spécial tient à saluer cette inflexion à la baisse (– 0,4 %) de la masse salariale de l'INSEE, la première depuis longtemps, et ce alors même que l'Institut mène de front deux réformes : celle de l'intégration des vacataires dans son cadre d'emploi et celle de la création d'un pôle statistique à Metz (*cf. Infra*).

3. Des mesures catégorielles et individuelles modérées

Une enveloppe de 1,4 million d'euros (hors CAS *Pensions*) a été prévue, en 2014, pour le programme au titre des mesures catégorielles. Cette enveloppe vise à financer diverses mesures statutaires et indemnitaires, notamment en faveur des agents de catégorie C.

Un glissement vieillesse technicité négatif de – 3 millions d'euros est prévu au titre de l'économie naturelle due à l'écart de rémunération entre les effectifs sortants et entrants. Les personnels du programme connaissent une évolution de leur rémunération liée au GVT positif (effet de carrière). Cette évolution du GVT positif a été provisionnée à hauteur de 3,6 millions d'euros, ce qui représente 1,3 % de progression de masse salariale. Le GVT solde du programme s'établit donc à 0,6 million d'euros.

C. L'INTÉGRATION DES VACATAIRES DE L'INSEE

1. Une nécessité juridique et morale de créer un statut pérenne

Jusqu'en 2012, l'INSEE a employé environ 1 200 enquêteurs, pour réaliser les enquêtes auprès des ménages ainsi que les relevés de prix. Ces agents publics étaient payés à la tâche pour la majorité d'entre eux. Ils n'entraient donc pas dans le plafond d'emplois autorisé. Or, si certains ne travaillaient que quelques heures par mois, d'autres pouvaient être employés quasiment à temps plein, certains d'entre eux ayant 20 ou 30 ans d'ancienneté. Cette situation particulière, compte tenu du nombre de personnes concernées, avait été relevée à plusieurs reprises par la Cour des comptes et par les précédents Rapporteurs spéciaux.

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

Des négociations, engagées au cours de l'année 2012 pour mettre en place de nouvelles conditions d'emploi dans le cadre de la loi précitée ont abouti à l'intégration, en 2013, de ces personnels dans le cadre d'emploi de l'INSEE.

2. Une réforme menée dans les délais prévus

La circulaire ministérielle définissant les nouvelles conditions d'emploi des enquêteurs de l'INSEE (NCEE) a été signée le 4 décembre 2012 et sa mise en œuvre a été effective au 1^{er} janvier 2013, date à laquelle la quasi-totalité des enquêteurs ont été intégrés dans les effectifs de l'INSEE.

Ainsi, près de 900 enquêteurs disposent désormais d'un contrat, à durée déterminée ou indéterminée et ont été reclassés dans les nouvelles grilles indiciaires. Cette grille de rémunération, qui comprend deux grades (enquêteurs et enquêteurs experts) est intermédiaire entre celle des agents de catégorie C et celle des B

Tous les enquêteurs ont été intégrés au processus de paye mensualisé depuis le 1^{er} trimestre 2013. Une commission de concertation a permis l'examen de près de 200 requêtes relatives à la mise en œuvre des dispositions transitoires, avec la participation active des organisations syndicales.

Enfin, des recrutements de nouveaux enquêteurs n'ayant jamais travaillé auparavant pour l'Insee ont également pu être mis en œuvre.

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

3. Une réforme réalisée pour un coût maîtrisé

Le changement de statut des enquêteurs représentera un surcoût par rapport à la situation actuelle. Celui-ci est estimé à 6,8 millions d'euros en année pleine, dont 3,9 millions d'euros au titre des rémunérations et 2,9 millions d'euros au titre du remboursement des frais de déplacement. Le coût de la réforme est estimé en moyenne à 8 830 euros par enquêteur à temps complet. Compte tenu de diverses mesures transitoires relatives au mois de décembre 2012 et évaluées à 1,3 million d'euros, le coût global de cette réforme est évalué à un peu plus de 8 millions d'euros

Sur le plan individuel, plus de 60 % des enquêteurs ont été reclassés en contrat à durée indéterminée (CDI) ; plus de 17 % des enquêteurs ont été intégrés dans la catégorie « expert » (dont 28 % de ceux reclassés en CDI) ; près de 40 % des contrats sont à temps complet (dont plus de 69 % de ceux reclassés en CDI).

Au total, les enquêteurs de l'INSEE, y compris les nouveaux recrutés depuis janvier 2013 représentent un effectif de près de 700 ETPT. Leur coût moyen est estimé à 33 900 euros alors que le coût moyen des agents de catégorie C du programme s'élève à 35 500 euros.

D. LA CRÉATION DU PÔLE STATISTIQUE DE METZ

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

Un rapport rendu le 2 décembre 2008 par le directeur de l'INSEE (M. Cotis) et celui du conseil national de l'information statistique (M. Duport) précisait les contours de l'opération qui devait aboutir au transfert en Lorraine de 625 emplois. Cinq ans plus tard, le projet a été revu à la baisse.

1. Un nouveau réajustement de l'opération

Le gouvernement a procédé en 2012 à un examen global de la mise en œuvre des mesures de compensation de la restructuration de la carte militaire, décidées au profit de l'agglomération de Metz.

Prenant en compte le coût élevé du projet (*cf. infra*) ainsi que les difficultés de recrutement, le ministre de l'économie et des finances a décidé, en avril 2013, la poursuite du projet, mais avec une cible d'effectifs revue à 400 agents, dont 350 provenant de l'INSEE, dans un délai de trois ans. L'atteinte de cette cible devra être effective à la fin de l'année 2016.

L'installation finale de ce centre statistique, à l'horizon 2017, est toujours prévue dans l'ancienne gare impériale de Metz, mais avec un projet de réhabilitation au coût fortement réduit, de 34,3 millions d'euros à 13,4 millions.

Toutefois, avec un effectif dépassant actuellement les 180 agents, le Centre statistique de Metz occupera rapidement la totalité de la capacité disponible dans le bâtiment actuel. L'INSEE, en concertation avec les services de la préfecture de Moselle, a donc entrepris la recherche active d'un second bâtiment provisoire, permettant la poursuite du développement du centre statistique dès 2014. Une solution satisfaisante est en passe d'être trouvée, et permettrait une augmentation d'effectif d'une cinquantaine d'agents pour chacune des années 2014 à 2016. Par ailleurs, le nouveau marché de maîtrise d'œuvre pour la réhabilitation de l'ancienne gare doit être incessamment lancé par les services de Bercy en charge de cette opération.

Pour assurer le développement du centre sans peser sur le fonctionnement de l'INSEE, des mesures d'accompagnement ont été intégrées au projet de loi de finances pour 2014 :

– 22 emplois seront créés pour accompagner la montée en charge (amenant à une diminution globale des effectifs du programme 220 légèrement inférieure, à – 90 ETP au lieu des – 110 ETP prévus dans la programmation triennale).

– une mesure spécifique (dont le montant n’a pas été précisé) pour couvrir les primes de restructuration induites par l’opération ;

– un abondement de 1,8 million d’euros du budget de fonctionnement de l’INSEE pour couvrir les frais de location du bâtiment transitoire et l’installation des agents.

2. Les origines très diverses du personnel

Le Centre statistique de Metz a ouvert ses portes le 1^{er} septembre 2011, dans des locaux loués sur le Technopôle de Metz (bâtiment dit « TDF »). Au 1^{er} juillet 2013, il comptait 175 agents.

L’origine des 175 agents présents au 1^{er} juillet 2013 est diverse :

– 48 agents étaient des agents de l’Insee venus par mutation géographique. Parmi eux, 12 étaient auparavant à la direction régionale de Lorraine, à Nancy ;

– 15 agents sont des agents nouvellement recrutés à l’Insee, par concours externe, et ayant à Metz leur première affectation ;

– 13 agents ont été recrutés pour le Centre de Metz par une procédure d’emploi réservé (militaires, enfants de harkis ou personnes handicapées) ;

– 90 agents ont été recrutés pour le Centre de Metz en tant que militaires ou fonctionnaires, sous un statut de détachement ou PNA (position normale d’activité) ;

– 8 agents sont originaires de La Poste, et recrutés selon une procédure de convention propre à cette dernière ;

– enfin un agent a été recruté en contrat à durée déterminée. Il s’agit d’un informaticien spécialiste des bases de données, en provenance du secteur privé.

Dix agents supplémentaires sont arrivés en septembre 2013, tous étant des agents de l’INSEE ayant obtenu une mutation géographique. Ainsi, à l’automne 2013, près du tiers des agents du Centre de Metz travaillaient déjà à l’INSEE.

Pour les 90 agents originaires de la fonction publique, les origines sont également très variées :

– 8 sont d’anciens militaires ;

– 30 sont d’anciens personnels civils de la Défense ;

– 17 proviennent de l’Éducation nationale ou de la Recherche ;

– 5 viennent du ministère de l’Économie et des Finances ;

- 18 sont issus d’autres ministères (Agriculture, Intérieur, Justice, Santé) ;
- 9 arrivent de la fonction publique territoriale ;
- 3 sont issus de la fonction publique hospitalière.

3. Trois principaux services ont été implantés à Metz

Les 175 agents du Centre statistique de Metz, au 1^{er} juillet 2013, sont répartis entre quatre services :

- 16 sont affectés à la direction et à la cellule de pilotage de l’administration des ressources (CPAR) ;
- 66 travaillent au centre de services en ressources humaines (CSRH) ;
- 31 sont affectés au centre d’exploitation informatique (CEI) ;
- 62 travaillent à la cellule des statistiques sociales et locales (CSSL).

Le CSRH assure depuis juin 2013 la gestion administrative de tous les agents en poste à l’INSEE, avec l’application informatique Sirhius. Dès que la production du fichier de paie par Sirhius aura été validée (ce qui est prévu pour le premier semestre 2014), le CSRH prendra également en charge la pré-liquidation de la paie pour ces agents. Il s’agit d’une évolution majeure pour l’Institut, par la concentration et la modernisation d’une fonction « support » jusqu’ici dispersée dans tous les établissements de l’INSEE.

Le CEI assurera à terme toutes les tâches d’exploitation informatique actuellement effectuées à Aix-en-Provence, Nantes, Orléans et Paris. La première application à rentrer en production, à l’automne 2013, sera celle qui permettra aux personnes recensées dans environ 500 communes de répondre au questionnaire du recensement de population par internet et au personnel en mairie de gérer cette opération. Par la suite, les applications nouvelles seront mises en production directement au Centre de Metz. Ce transfert ne devrait pas s’achever avant fin 2016.

La CSSL compte principalement deux groupes d’une trentaine de personnes. Le groupe Connaissance de l’emploi assure l’exploitation de sources administratives sur l’emploi à des fins d’estimations, conjoncturelles ou structurelles, nationales ou locales, d’emploi et de masse salariale. Il assure près de la moitié de la charge nationale sur les opérations concernées. Le groupe Connaissance des salaires – géoréférencement assure le pilotage, la gestion et l’expertise de l’enquête européenne sur le coût de la main d’œuvre et la structure des salaires.

Enfin, la CPAR assure les fonctions « support » nécessaires au bon fonctionnement du centre.

4. Un coût en diminution

La diminution de la cible de 625 à 400 agents (dont 350 provenant de l'INSEE) ainsi que la réduction de l'ampleur des travaux à réaliser dans l'ancienne gare impériale de Metz (13,4 millions d'euros au lieu de 34,3 millions d'euros) ont permis de faire baisser le coût de l'opération, ce dont se réjouit le Rapporteur spécial. Les sommes en jeu restent néanmoins élevées.

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

– pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement, 8,33 millions d'euros ont été engagés sur la période 2011-2013. Il s'agit du coût de la location de l'actuel bâtiment du Technopôle, de l'achat de mobiliers, des formations et des achats informatiques. Ce coût est à la charge de l'INSEE ;

– le montant total des primes de mobilité et de restructuration versées à une cinquantaine d'agents est évalué à 0,3 million d'euros ;

– l'achat de l'ancienne gare de Metz par France Domaine s'est élevé à 8,6 millions d'euros, financé par le CAS *Gestion* du patrimoine de l'État. Comme le fait remarquer la direction de l'INSEE, l'achat de cet immeuble a certes été rendu nécessaire par la décision de créer le centre de Metz mais, contrairement aux frais de fonctionnement, ce bien restera un actif inscrit au patrimoine immobilier de l'État ;

– les aménagements de ce bâtiment sont évalués à 13,4 millions d'euros ;

– l'abondement de 1,8 million d'euros du budget de fonctionnement 2014 de l'INSEE pour la location d'un second bâtiment entre 2014 et 2017 (*cf. supra*).

À ces éléments matériels s'ajoute le coût en effectifs. Devant le faible enthousiasme de ses agents pour s'installer dans le chef-lieu lorrain, le ministère de l'Économie a autorisé l'INSEE à recruter des agents en sureffectif, certains doublonnant des personnels employés par ailleurs mais non volontaires pour être mutés. C'est ainsi que, dans une période particulièrement contrainte, l'INSEE a été autorisé à recruter un agent en surnombre pour deux agents employés à Metz, soit une soixantaine jusqu'en 2012. En 2013, les agents en surnombre sont évalués à 90, soit un sur deux. Pour 2014, ce sont 22 agents supplémentaires en surnombre dont le recrutement a été autorisé.

Si nous faisons l'hypothèse (basse) qu'entre le 1^{er} septembre 2011 et le 31 décembre 2016, soit sur 5,33 années, la moyenne du nombre d'agents en surnombre sera d'une cinquantaine (il sera de 112 en 2014, mais a augmenté progressivement et pourrait baisser) et si nous faisons l'hypothèse qu'un agent de l'INSEE coûte en moyenne (hypothèse basse) 55 000 euros par an, CAS *Pensions* inclus, le coût des agents surnombre s'élève à $5,33 \times 50 \times 55\,000 = 14,7$ millions d'euros.

Ce calcul suppose que les agents en surnombre, qui représentent environ 50 % des emplois fin 2013, auront complètement disparu au 1^{er} janvier 2017, ce qui est peu probable. Il ne peut donc pas être qualifié d'excessif.

Hors imprévu, le coût de la création à Metz du centre statistique de l'INSEE s'élève donc au minimum à 47,2 millions d'euros... Rapporté aux 350 emplois dont la création est prévue, le coût par emploi s'établit donc à environ 135 000 euros.

5. Un premier bilan positif

Au total, la direction générale de l'INSEE porte une appréciation positive de la création du Centre de Metz. Cet établissement a permis de rassembler en un lieu unique des fonctions jusqu'ici dispersées sur le territoire, donnant par là-même l'opportunité de modernisations de grande ampleur. Selon l'INSEE, les gains de productivité seraient perceptibles.

E. LES PRINCIPAUX PROJETS DE L'INSEE

Parmi les projets menés actuellement par l'Insee, deux peuvent être signalés de par leur importance. L'un porte sur le dispositif d'observation des revenus des ménages, l'autre sur la modernisation des opérations de recensement de la population. Depuis cette année, l'institut participe aux travaux du Haut conseil des finances publiques.

1. L'observation des revenus des ménages

En matière d'observation des revenus, il n'existe actuellement aucune source permettant de déterminer la notion de revenu disponible ou de niveau de vie à un niveau infra-départemental. Le système actuel d'observation des revenus de l'INSEE repose sur deux piliers :

– le premier repose sur deux enquêtes par sondage, « *l'Enquête revenus fiscaux et sociaux* » et l'enquête « *Statistiques sur les ressources et les conditions de vie* ». La première produit les indicateurs de référence pour le niveau national. La seconde fournit ceux requis par le règlement européen, utilisés dans les comparaisons européennes et internationales ;

– le second pilier s'appuie sur deux dispositifs exhaustifs, les « *Revenus fiscaux localisés* » et les « *Revenus disponibles localisés* ». Le premier dispositif rassemble l'ensemble des déclarations fiscales (après retraitements par l'INSEE pour se rapprocher des concepts de revenus et de ménages utilisés par l'institut) ; le second complète l'information en imputant à chaque ménage les prestations auxquelles sa situation lui donne en principe droit. Il ne s'agit donc pas, pour ces dernières, de valeurs observées, mais simplement des valeurs considérées comme les plus plausibles. C'est une limitation qui conduit pour l'instant l'INSEE à ne pas publier d'indicateurs sur les revenus disponibles (c'est-à-dire revenus déclarés

plus prestations non imposables moins impôts directs) à un niveau plus fin que celui du département.

Depuis 2009, l'INSEE a engagé un projet de refonte du deuxième pilier de ce système d'information. Il doit permettre, à partir de 2015, de fournir des données sur la pauvreté et les inégalités de niveau de vie à un niveau local infra-départemental et, d'autre part, d'avoir une meilleure connaissance de l'ensemble de la distribution des revenus et des niveaux de vie.

Le projet, dénommé FILOSOFI (pour Fichier localisé social et fiscal), consiste à développer une chaîne de traitements capable de réaliser, chaque année, l'appariement de plusieurs sources exhaustives sur les ressources perçues par les particuliers : le fichier des déclarations de revenus et trois fichiers comprenant les prestations non imposables versées par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), la caisse nationale d'assurance-vieillesse (CNAV) et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CC-MSA).

Après accord de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), délivré en septembre 2012, l'INSEE et ses partenaires fournisseurs de données ont mis en œuvre un test de ce nouveau dispositif sur l'ensemble du territoire national. Les résultats sont en cours d'analyse et permettront d'élaborer la future chaîne de production qui doit être développée au cours de l'année 2014 et qui pourra commencer à être utilisée en 2015.

2. La modernisation des opérations de recensement

S'agissant des opérations de recensement, le projet Homère de modernisation de la collecte a connu en 2013 des avancées significatives. Le dispositif permettant aux ménages qui le souhaitent de répondre par internet a été testé avec succès dans 46 communes volontaires de toutes tailles réparties sur le territoire métropolitain. Sur les 38 000 ménages ayant rempli leur questionnaire, un tiers l'a fait par internet. Les personnes à qui on a proposé cette modalité de réponse l'ont, dans l'ensemble, très bien accueillie, car elle offre des garanties supplémentaires de confidentialité et évite d'avoir à prendre un nouveau rendez-vous avec l'agent recenseur.

De leur côté, les agents recenseurs, ainsi que les responsables communaux des enquêtes de recensement, ont été satisfaits du dispositif mis en place pour les informer des réponses parvenues par internet et pour les aider à organiser leur travail dans ces nouvelles conditions.

Jusqu'à présent les communes qui avaient participé à des tests de collecte par internet avaient été sélectionnées sur la base du volontariat ; les 412 communes du test de 2014 ont été sélectionnées par l'INSEE parmi les communes recensées cette année y compris dans les départements d'outre-mer. Le recensement 2014 s'effectuera en utilisant les infrastructures informatiques du nouveau centre statistique de Metz.

3. La participation de l'INSEE aux travaux du Haut conseil des finances publiques

Le Directeur général de l'INSEE est membre de droit du Haut conseil des finances publiques et participe à ce titre à ses travaux.

L'un des rôles de l'Insee est d'apporter au Haut conseil des finances publiques les éclairages qui lui sont nécessaires pour mener ses travaux. En 2013, l'INSEE a ainsi répondu à deux demandes d'audition par le Haut conseil.

La première consistait en une présentation des principaux résultats des comptes nationaux publiés par l'INSEE le 15 mai. L'institut a ainsi présenté les traits saillants qui ressortent de ces comptes concernant la croissance, le pouvoir d'achat et le taux d'épargne des ménages, la situation financière des entreprises et les comptes des administrations publiques. L'origine des principales révisions apportées à ces comptes a également été explicitée.

La seconde présentation consistait en un éclairage sur la croissance potentielle de l'économie française. L'INSEE a ainsi discuté les concepts de croissance et de PIB potentiels. L'institut a présenté les difficultés d'évaluation qui y sont attachées. Il a enfin exposé les dernières évaluations de la croissance potentielle de l'économie française dans le cadre du dossier « Évaluer la productivité globale des facteurs : l'apport d'une mesure de la qualité du capital et du travail » publié dans la revue de l'Insee, l'Économie française.

Chacune de ces auditions a également été l'occasion pour l'INSEE de faire un point sur son appréciation de la situation conjoncturelle du moment de l'économie française.

II. LE PROGRAMME STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

A. UNE BAISSÉ GLOBALE DES CRÉDITS EN 2014

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

Le programme *Stratégie économique et fiscale*, a pour principal objectif d'assister l'exécutif dans la conception et la mise en œuvre des politiques en matière économique et financière.

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

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

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

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

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

2. Des crédits en baisse sensible

En 2014, le budget du programme *Stratégie économique et fiscale* connaîtra une diminution de ses crédits : 492,6 millions d’euros seront inscrits en autorisations d’engagement comme en crédits de paiement – 16 millions d’euros par rapport à 2013, soit – 3,1 %). Bien qu’en baisse sensible par rapport à l’exercice précédent, le budget du programme pour 2014 est supérieur de 0,5 million d’euros à l’annuité prévue dans la programmation budgétaire 2013-2015.

La diminution du budget du programme s’explique principalement par trois facteurs :

- la révision à la baisse du montant inscrit au titre de la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France (et les instituts d’émission d’outre-mer) pour le compte de l’État : 313,2 millions d’euros en PLF 2014 contre 327,9 millions d’euros inscrits en loi de finances initiale pour 2013 et prévus dans l’annuité 2014 de la LPFP ;

- une modification de périmètre aboutissant au transfert 0,6 million d’euros vers le programme 155 (ministère du travail) au titre de la participation de la DG Trésor au fonctionnement des DIRECCTE. Ces crédits faisaient précédemment l’objet d’un transfert annuel en cours de gestion ;

- la révision à la baisse de 0,4 million d’euros du montant des loyers budgétaires versés au titre du parc immobilier à l’étranger de la DG Trésor, consécutivement à la vente de bureaux à Amman, Colombo et Nicosie.

PROGRAMME STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE : PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR ACTION

(en euros)

Numéro et intitulé de l’action	Loi de finances initiale 2013	Projet de loi de finances 2013
1 - Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen	399 622 323	384 981 353
2 - Développement international de l’économie française	93 166 049	91 870 021
3 - Élaboration de la législation fiscale	15 868 339	15 739 887
Totaux	508 656 711	492 591 261

Source : projet de loi de finances pour 2014.

En revanche, La dotation de crédits de rémunérations prévus dans le PLF 2014 pour le programme 305 (152,4 millions d’euros) s’inscrit en hausse (+ 0,6 million d’euros, soit + 0,4 %) par rapport à 2013 ainsi que par rapport au montant prévu en programmation (151,9 million d’euros). Cette augmentation, qui intervient malgré une baisse du plafond d’emploi de 180 postes (dont 150 provenant d’une correction technique) s’explique, selon la DGT par « la prise en

compte d'une prévision d'exécution affinée pour l'exercice 2013 et par quelques recalages opérés sur la variation de la valorisation du schéma d'emplois et le montant du GVT solde ».

3. Des crédits de fonctionnement et d'investissement en diminution

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

Dans l'action 1 *Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France au niveau national, international et européen*, les crédits proposés pour la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France et les Instituts d'émission d'outre-mer pour le compte de l'État au titre de l'article L. 141-7 du code monétaire et financier s'élèveront, en 2014, à 313,2 millions d'euros, ce qui représente une baisse de 4,5 % (*cf. infra*).

Les autres crédits alloués à cette action et destinés notamment à financer des audits et études économiques et financières s'élèvent à 7,4 millions d'euros, en baisse de 3,1 million d'euros (-29,5 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2013.

Dans l'action 2 *Développement international de l'économie française*, le montant des dépenses de fonctionnement reste inchangé par rapport à 2013 : 16,9 millions d'euros. Les dépenses de fonctionnement courant, dont le montant est estimé à 8 millions d'euros en 2014, couvrent les dépenses des services économiques effectués à l'étranger.

Elles concernent principalement les déplacements des agents (2 millions d'euros) et les frais de changement de résidence (1,7 million d'euros). Les dépenses immobilières sont estimées à 5,6 millions d'euros. Elles concernent les loyers et charges du réseau à l'étranger (3,8 millions d'euros, l'entretien courant, les travaux lourds ainsi que les loyers budgétaires de l'État propriétaire (1,8 millions d'euros).

4. Le périmètre du programme est stabilisé

La dévolution des fonctions commerciales des missions économiques de la Direction générale du Trésor à l'opérateur UbiFrance étant désormais terminée, aucune variation de périmètre n'a été enregistrée sur le programme en 2013 et aucune n'est prévue en 2014.

B. LES DÉPENSES DE PERSONNELS DEMEURENT ÉLEVÉES

1. La réduction des effectifs se poursuit

Le plafond d'emplois du programme s'élève pour 2014 à 1 730 ETPT alors qu'il s'établissait à 1 910 ETPT en 2013. Cette importante réduction (- 180) n'est qu'apparente. En réalité, 150 postes disparaissent du plafond d'emplois à la suite d'une correction technique (*cf. Infra*).

La réduction réelle ne concerne donc « que » 30 fonctionnaires, soit 1,6 % des effectifs avant correction technique et, en fait, 1,7 % des effectifs réels. Elle résulte des facteurs suivants :

– l'effet en année pleine des suppressions d'emplois intervenues en 2013, soit -15 ETPT ;

– la suppression de 28 emplois en 2014, soit - 15 ETPT ;

En 2013, le nombre de départs à la retraite prévu s'élevait à 17, à mettre au regard d'un schéma d'emplois visant à supprimer 29 postes, soit un taux de non-remplacement apparent de 171 %. En réalité, les sorties totales du périmètre du programme s'élèvent (en prévision) à 237 (départs d'agents contractuels, départs d'agents titulaires en détachement, retour dans leur ministère d'origine d'agents détachés, etc.) pour 208 entrées. Le schéma d'emplois peut donc être assez largement déconnecté du nombre de départs à la retraite.

Dans le projet de loi de finances pour 2014, la prévision s'établit à 36 départs à la retraite et 28 suppressions de postes (en ETP), soit un taux de non remplacement de 78 %.

L'action 1 *Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen*, mise en œuvre par l'administration centrale de la DG Trésor, comporte 709 emplois qui correspondent à 41 % des effectifs. Les agents se répartissent de la façon suivante : 38 % en catégorie A+, 24,9 % en catégorie A, 18,2 % en catégorie B et 18,9 % en catégorie C.

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

L'action 2 *Développement international de l'économie française*, mise en œuvre par le réseau de la DG Trésor, comporte 829 agents qui correspondent à 47,9 % du plafond d'emplois du programme.

L'action 3 *Élaboration de la législation fiscale*, mise en œuvre par la Direction de la législation fiscale, comporte 192 emplois qui correspondent à 11,1 % des effectifs du programme. Cette direction n'est pas concernée par les

réductions d'effectifs et conservera, en 2014, exactement le même nombre d'agents qu'en 2013.

2. Une correction technique inhabituelle

La DG Trésor a procédé à la fin de l'année 2012 à un contrôle exhaustif des données disponibles concernant les agents de droits local (ADL), principalement comptabilisés en catégorie C, qu'il emploie à l'étranger (comptabilisés en catégorie C).

Ce contrôle s'est fondé, d'une part, sur l'analyse détaillée et le recoupement systématique de toutes les informations issues des postes à l'étranger (contrats et avenants des ADL et base de données) et, d'autre part, sur l'obtention d'une restitution du logiciel comptable CHORUS permettant un suivi mensuel des crédits consommés par poste.

Ce travail a permis d'identifier un écart de 150 ETP entre les effectifs réels d'ADL au 31 décembre 2012 et les emplois budgétaires inscrits sur l'action 2 du programme 305 en LFI 2012.

3. Le coût des agents du programme restent élevé

Les coûts moyens des agents du programme s'entendent rémunérations indiciaires, indemnitaires et cotisations sociales comprises, mais hors contribution employeur au CAS *Pensions* et hors prestations sociales.

Ces coûts moyens atteindront, en 2014 un niveau particulièrement élevé, lié aux sujétions particulières de la direction générale du Trésor. Ces coûts, retracés dans le tableau ci-après, ne peuvent malheureusement pas être comparés avec ceux de l'exercice précédent en raison d'une modification du mode de calcul : depuis cette année le coût moyen n'est plus obtenu en divisant la masse salariale par les effectifs théoriques (ETPT) mais par les effectifs réellement employés du 1^{er} janvier au 31 décembre, ce qui tend à augmenter le résultat obtenu.

ÉVOLUTION DU COÛT MOYEN GLOBAL DES AGENTS DU PROGRAMME

(en euros)

	Prévisions 2014
Catégorie A+	139 541
Catégorie A	87 511
Catégorie B	57 355
Catégorie C	31 450

Source : projet annuel de performances 2014.

Selon les responsables de la direction du Trésor que le Rapporteur spécial a rencontrés, la hausse moyenne des rémunérations est à rapprocher du chiffre de 1,8 % correspondant à l'augmentation de la masse salariale.

4. Les mesures catégorielles mises en place entre 2008 et 2013

Les principales mesures catégorielles mises en œuvre par la DG Trésor et la direction de la législation fiscale (DLF) depuis 2008, première année de l'identification d'une enveloppe de mesures catégorielles reliée à un schéma d'emplois, ont été les suivantes :

a. Pour les mesures statutaires :

– la mise en place du nouvel espace statutaire (NES) des agents de catégorie B qui s'est traduit par un reclassement des agents au 1^{er} septembre 2010, avec un gain indiciaire et indemnitaire (0,31 million d'euros en 2011) ;

– le reclassement d'agents contractuels du réseau de la DG Trésor à l'étranger (0,14 million d'euros en 2012).

b. Pour les mesures indemnitaires :

– l'introduction d'une part variable dans le régime indemnitaire des agents de catégorie A+ et de catégorie A (0,54 million d'euros en 2008, 0,21 million d'euros en 2009 et 0,09 million d'euros en 2010) ;

– la réforme indemnitaire des corps de l'INSEE (0,13 million d'euros en 2008 et 0,06 million d'euros en 2009) ;

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

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

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

– les mesures liées à la création de la DGFIP par fusion de la DGI et de la DGCP (versement de la prime fusion en 2008 et alignements indemnitaires de 2009 à 2012).

5. Les mesures catégorielles prévues pour 2014

Les principales mesures catégorielles prévues en 2014 consistent en l'application de mesures interministérielles :

– l’adhésion des ministères économiques et financiers au corps interministériel des attachés de l’État relevant du Premier ministre (CIGEM) en application du décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 portant statut particulier du corps interministériel des attachés d’administration de l’État ;

– la mise en œuvre du volet indemnitaire de la réforme prévue par le décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l’État ;

– l’application de la loi du n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l’accès à l’emploi titulaire et à l’amélioration des conditions d’emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Le tableau suivant retrace le total des mesures catégorielles mises en œuvre depuis 2008 et prévues en 2013 et 2014 par la DG Trésor (action 1 : administration centrale et action 2 : réseau) et par la DLF (action 3).

COÛT DES PRINCIPALES MESURES CATÉGORIELLES DU PROGRAMME

(en millions d’euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	prév. 2013	PLF 2014
Action 1	0,57	0,44	0,20	0,29	0,28	0,09	0,08
Action 2	0,65	0,15	0,01	0,23	0,24	0,14	0,50
Action 3	0,05	0,10	0,08	0,04	0,11	0,00	0,00
Total	1,26	0,68	0,29	0,57	0,62	0,23	0,58

Source : Direction générale du Trésor.

6. Une nouvelle hausse de la masse salariale est prévue

Le montant des rémunérations et charges sociales inscrites dans le projet de budget pour 2014 s’élèvera à 152,4 millions d’euros, en hausse de 1,8 % par rapport à 2013.

Pour la seule action 1, l’écart entre l’actuelle prévision d’exécution pour 2013 et le projet de loi de finances pour 2014 est plus marqué et s’élève à + 3,8 %. Selon la Direction générale du Trésor, cet écart provient davantage d’une sous-exécution de du budget 2013 que d’une hausse de celui de 2014. Les facteurs explicatifs de cette diminution de la dépense en 2013 sont les suivant :

– des retards se sont produits dans les recrutements prévus pour l’année 2013 avec des vacances d’emplois conjoncturelles liées notamment à des réformes de structures (création de trois nouveaux bureaux par redéploiements internes) ayant provoqué un certain attentisme dans les mouvements des agents ;

– des remboursements d’arriérés 2010-2012 relatifs à la mise à disposition de deux agents travaillant à l’AFT (Agence France Trésor) pour le compte de l’ACOSS (Agence centrale des organismes de sécurité sociale) sont venus minorer l’exécution de 2013 ;

– le retard pris dans la déclinaison ministérielle d’un certain nombre de réformes interministérielles (adhésion au CIGEM – corps interministériel à gestion ministérielle – pour les attachés, traduction des dispositions de la loi Sauvadet, revalorisation indemnitaire des emplois de chef de service et de sous-directeurs).

Enfin, la suppression non compensée du jour de carence des fonctionnaires entraînera un surcroît de charges évalué à 90 000 euros pour le programme.

C. LE RECOURS FRÉQUENT À DES AGENTS CONTRACTUELS

1. Un recours strictement encadré par le droit

Il n’est possible de recourir aux contractuels, en lieu et place de fonctionnaires, que dans des conditions strictement définies par la législation et la réglementation en vigueur. Les conditions de recrutements des agents contractuels sont ainsi prévues aux articles 4 et 6 de loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, modifiés par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 :

– lorsqu’il n’existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d’assurer les fonctions correspondantes (art. 4, 1°) ;

– pour les emplois du niveau de la catégorie A et, dans les représentations de l’État à l’étranger, des autres catégories, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient (art. 4, 2°) ;

– pour des fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet d’une durée n’excédant pas 70 % d’un service à temps complet (art. 6) ;

– pour les fonctions correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel – vacation temporaire dans l’attente du recrutement d’un fonctionnaire, accroissement temporaire d’activités - lorsqu’elles ne peuvent être assurées par des fonctionnaires titulaires (art. 6 *quater*, *quinquies* et *sexies*).

Compte tenu de leur caractère spécifique, les situations de l’administration centrale (action 1 du programme) et du réseau international de la DG Trésor (action 2) sont ci-après exposées séparément. La direction de la législation fiscale (action 3) n’emploie pas d’agents contractuels.

2. Une forte proportion de contractuels en administration centrale

L'évolution de la part des fonctionnaires dans les effectifs rémunérés par l'action 1 est retracée ci-dessous. Les agents contractuels représentent actuellement un peu moins du cinquième des effectifs de l'action 1, mais leur nombre et leur proportion croît régulièrement.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE TITULAIRES ET NON TITULAIRES DANS L'ADMINISTRATION CENTRALE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR (DGT)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (prévision)
Titulaires	589	586	585	578	570	557
Non-titulaires	91	106	106	117	115	119
Total de la consommation d'emploi	681	691	691	695	685	676
Part des non-titulaires	13,4 %	15,3 %	15,3 %	16,8 %	16,8 %	17,7 %

Source : direction générale du Trésor.

La part des agents contractuels est particulièrement élevée chez les agents de catégorie A et A+ (entre un tiers et un cinquième).

En effet, au sein de l'administration centrale, les personnels non titulaires constituent une ressource pour des postes exigeant souvent un fort degré de technicité, dans un contexte de raréfaction des titulaires en sorties d'école notamment de l'école nationale de la statistique et de l'administration économique, (ENSAE), et l'école nationale de la statistique et de l'analyse de l'information, (ENSAI).

PROPORTION DE PERSONNELS NON TITULAIRES PAR CATÉGORIE D'EMPLOI

Catégorie	Total	Dont contractuels	
		En effectifs	En proportion
A+	256	50	19,7%
A	168	55	32,4%
B	132	5	3,6%
C	129	5	4,3%
Total	685	115	16,8%

Source : direction générale du Trésor.

Le profil des agents non-titulaires de catégorie A et A+ : il s'agit d'experts majoritairement diplômés en économie ou en économétrie. La plupart des contractuels accueillis sont affectés au service des politiques macroéconomiques et des affaires européennes (SPMAE) – qui est notamment chargé d'assurer le suivi de la conjoncture française et internationale et de préparer des prévisions macroéconomiques pour la France et son environnement international, et au service des politiques publiques (SPP) qui fournit des prévisions, analyses et propositions dans le domaine des finances publiques.

3. Le réseau international

S'agissant de son réseau international et territorial, la DG Trésor emploie des agents contractuels relevant du décret n° 69-697 du 18 juin 1969.

Au cours des cinq dernières années (2008-2012), la proportion d'agents contractuels dans le réseau international et territorial de la DG Trésor est passée, hors informatique, de 35,6 % fin 2008 à 26,1 % fin 2012, soit de 226 à 89 agents. Par ailleurs, ce nombre devrait, en l'état actuel des choses, diminuer encore pour atteindre 78 agents fin 2013 (dont 40 en contrat à durée indéterminée). Le recours à des contractuels dans les services à l'étranger se justifie principalement pour deux raisons :

– les difficultés à trouver des candidats pour certaines affectations à l'étranger, telles que par exemple, en 2012 ou 2013, Bagdad, Islamabad ou encore Oulan-Bator ;

– la nécessité de disposer de compétences particulières, notamment linguistiques (russe, arabe, chinois), mais aussi d'ingénierie informatique pour les développeurs du service des systèmes d'information.

Tous les recrutements en contrat à durée indéterminée effectués en 2012 et 2013 concernaient des postes à l'étranger.

4. Le coût des agents contractuels

Le ministère de l'économie considère que coût moyen des agents contractuels est moins élevé que celui des fonctionnaires de même catégorie. Ce décalage s'expliquerait principalement par trois raisons :

– le fait que les fonctionnaires déroulent par définition une carrière plus longue que les contractuels à la DG Trésor ;

– le fait que les fonctionnaires ont des débuts de carrière plus dynamiques : la possibilité de revaloriser la rémunération des agents non titulaires lors d'un renouvellement de fonctions est très encadrée (revalorisation possible dans la limite de 4 % lors du premier renouvellement et 6 % lors du second). A l'inverse, pour le fonctionnaire, le taux de progression des rémunérations (indiciaire et indemnitaire) est plutôt rapide dans les premiers échelons ;

– enfin, à rémunération égale, les charges patronales sont bien plus élevées pour les fonctionnaires, notamment du fait de la contribution au CAS *Pensions*.

Le Rapporteur spécial note que, l'an dernier, le responsable du programme développait un discours assez différent dans le Projet annuel de performance pour 2013 (p. 162) : « *La variation [à la hausse] du coût d'entrée en catégorie A+ s'explique par la proportion croissante du nombre d'agents contractuels, la rémunération de ceux-ci étant, hors cotisations sociales et hors cotisations au*

CAS Pensions, supérieure à la rémunération des fonctionnaires. » Renseignement pris, les cotisations au *CAS Pensions* semblent rendre plus onéreux un fonctionnaire qu'un contractuel, la rémunération étant, en revanche plus élevée chez le second que chez le premier.

D. LES ENJEUX INTERNATIONAUX DU PROGRAMME

La réforme engagée en 2009 en vue de transférer à UbiFrance les missions d'appui commercial réalisées jusqu'alors par les services économiques de la Direction générale du Trésor s'est achevée fin 2012. Le bilan de cette réforme, concomitante à l'arrivée de Bpifrance, semble positif.

1. Un bilan du transfert à UbiFrance des missions d'appui commercial

Cette réforme a permis de mettre en place deux réseaux économiques distincts aux compétences clairement établies : le réseau des services économiques de la direction générale du Trésor chargé des missions régaliennes (suivi de la situation économique et financière des pays, relations avec les autorités locales, appui aux grands contrats, négociations multilatérales...) et le réseau d'UbiFrance proposant une large gamme de produits et de prestations aux PME et ETI françaises souhaitant se développer sur les marchés extérieurs.

Budgétairement, cette réforme s'est accompagnée de plusieurs vagues de transferts (crédits et emplois) effectués à partir du programme 305 :

LES ÉTAPES DE LA DÉVOLUTION À UBIFRANCE DES MISSIONS D'APPUI COMMERCIAL

	Masse salariale	Emplois (ETPT)	Dépenses hors masse salariale	Total transféré
1ère vague - janvier 2009	- 11 690 000	- 213	- 3 705 000	- 15 395 000
2ème vague - Accélération septembre 2009	- 4 700 000	- 100	- 1 000 000	- 5 700 000
2ème vague EAP 2009 sur 2010	- 9 400 000	- 200	- 2 000 000	- 11 400 000
3ème vague accélérée au 1er janvier 2010 (transfert en gestion)	- 3 908 903	- 107	- 2 316 365	- 6 225 268
3ème vague - septembre 2010				
3ème vague - EAP 2010 sur 2011	- 7 912 062	- 214	- 1 820 680	- 10 272 742
4ème vague - janvier 2011 (1 ^{ère} phase)	- 540 000	- 10		
4ème vague - janvier 2012 (2 ^{ème} phase)	- 2 634 000	- 50	- 300 000	- 2 934 000
Total transferts UbiFrance	-40 784 965	- 894	- 11 142 045	-51 927 010

EAP : Extension en année pleine

Au terme de cette réforme, Ubifrance est aujourd'hui l'interlocuteur des PME et ETI dans le monde, via un réseau en propre de 75 bureaux dans 56 pays (au 31 décembre 2012), un dispositif de couverture régionale et l'établissement de partenariats avec des opérateurs locaux dans le cadre de délégations de service public dans sept pays à ce jour.

Les résultats de l'année 2012 ont dépassés la majorité des objectifs fixés par le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2012-2014. Les premiers résultats à mi-2013 sont également prometteurs.

– 19 332 accompagnements d'entreprises à l'international ont été réalisés en 2012 et 10 304 à mi-2013 ;

– 7 661 PME et ETI différentes ont été accompagnées en propre par Ubifrance en 2012. Parmi elles, 2 524 ont développé 3 697 courants d'affaires à l'international (soit plus d'une entreprise accompagnée sur trois, hors filiales et partenaires/distributeurs) ; à mi-2013, ce sont 5 029 PME et ETI différentes qui ont été accompagnées, 405 d'entre elles ayant développé 475 courants d'affaires ;

– 4 975 VIE (volontaires internationaux en entreprise) sont partis à l'étranger en 2012 ; 2 663 VIE étaient partis à mi-2013 ;

– 697 opérations collectives ont été réalisées en 2012 ; à mi-2013, 346 opérations collectives ont été réalisées (dont 124 salons) ;

– 122 opérations de labellisation ont été réalisées en 2012. À mi-2013, 48 opérations de labellisation ont été réalisées.

2. Le rôle de Bpifrance à l'international

La Banque publique d'investissement ou Bpifrance est un groupe public français de financement et de développement des entreprises. Elle regroupe Oséo, CDC Entreprises, le FSI (fonds stratégique d'investissement) et FSI Régions. En coopération avec UbiFrance, elle est en particulier chargée de soutenir les petites et moyennes entreprises, les entreprises de taille intermédiaire et les entreprises innovantes en appui des politiques publiques de l'État et des régions. Bpifrance a été créée par la loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012.

L'offre de Bpifrance à l'International s'articule autour des 3 grandes lignes de produits

- les outils de financement ;
- les dispositifs de garantie des opérations internationales ;
- les dispositifs d'aide à l'innovation avec des partenaires étrangers.

Désormais les services d'assurance sont gérés par la Coface, le financement des investissements par Bpifrance et l'accompagnement par

UbiFrance. Cette nouvelle offre de services, commercialisée sous le label « Bpifrance Export » est distribuée par le réseau Bpifrance. L'objectif consiste à faciliter l'accès aux produits financiers consacrés à l'exportation et à améliorer leur visibilité pour les entreprises.

La coopération renforcée entre les acteurs publics de l'exportation se traduit par la présence dans le réseau régional Bpifrance de 40 chargés d'affaires internationaux UbiFrance et de 15 développeurs Coface. Ainsi l'entrepreneur trouve en un même lieu l'ensemble des services proposés pour son développement à l'International.

Si les produits de garantie et les dispositifs d'aide à l'innovation avec des partenaires étrangers demeurent, les outils de financements existants avec OSÉO (prêt pour l'exportation), le contrat de développement international (CDI) et le contrat de développement participatif (CDP), destinés à accompagner l'entreprise tout au long de son développement à l'international, ont été remplacés par un prêt unique : le prêt de développement export, proposé aux entreprises de plus de trois ans pour financer les dépenses immatérielles liées à leur internationalisation.

3. La réduction du patrimoine immobilier international du Trésor

Comme toutes les administrations disposant d'agents à l'étranger, la direction générale du Trésor dispose d'un patrimoine immobilier qu'elle gère en fonction de l'évolution de ces besoins. Compte tenu de la dévolution d'un certain nombre de compétences à UbiFrance, la direction générale du Trésor est dans une logique d'aliénation d'une partie de son patrimoine immobilier.

En 2012, le produit des cessions de la DG Trésor effectivement encaissé s'est élevé à 2,7 millions d'euros. Il concernait la vente des biens suivants :

- des bureaux à Colombo pour 1 273 709 euros ;
- deux villas à Kinshasa pour 88 550 euros chacune ;
- un appartement à New-York pour 348 000 euros ;
- des bureaux à Amman pour 904 000 euros.

Les ventes de la villa du chef de poste de Berlin (2 millions d'euros) et de bureaux à Nicosie (755 000 euros), réalisées en novembre 2012, sont rattachées à l'exercice 2013. S'y ajouteront celles des bureaux d'Harare (158 620 euros) et de Caracas (2,715 millions d'euros) actuellement en cours et qui seront finalisées dans l'année.

La direction générale du Trésor envisage d'accélérer sa politique de cession, afin d'adapter son parc immobilier aux besoins effectifs de ses agents. Cette décision devrait se concrétiser sur le plan budgétaire dès 2014. Seraient ainsi cédés, d'ici à 2017, tous les logements cessibles, au fur et à mesure du départ

des agents les occupant, à l'exception de certains logements qui seraient conservés pour des raisons de sécurité.

La mise en œuvre du programme de cessions doit cependant conduire à valoriser au mieux le patrimoine immobilier relevant de la direction générale du Trésor. Compte tenu de l'évolution des marchés immobiliers, la priorité porterait en 2014 sur la cession de logements à New York, Londres, Séoul et Varsovie.

Le produit des ventes alimente le programme 723 *Contribution aux dépenses immobilières* du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Ces recettes sont affectées aux quotes-parts de la direction générale du Trésor d'opérations réalisées avec le ministère des affaires étrangères (acquisitions, extensions, constructions, regroupements et réhabilitations).

E. LE REMBOURSEMENT DE PRESTATIONS À LA BANQUE DE FRANCE

L'article L. 141-7 du code monétaire et financier dispose que « à la demande de l'État ou avec son accord, la Banque peut fournir des prestations pour le compte de celui-ci ou le compte de tiers » et que « ces prestations sont rémunérées afin de couvrir les coûts engagés par la Banque ». Il précise encore que « la nature de ces prestations et les conditions de leur rémunération sont fixées par des conventions conclues entre la Banque et, selon le cas, l'État ou les tiers intéressés ».

Outre-mer, l'IEDOM (Institut d'émission des départements d'outre-mer) et l'IEOM (Institut d'émission d'outre-mer) assurent des prestations similaires à celles de la banque de France en métropole. Le remboursement de ces prestations, qui s'élèvera, en 2014, à 302 millions d'euros pour la Banque de France et à 11,2 millions d'euros pour les instituts d'outre-mer, constitue la principale dépense du programme.

1. Six prestations sont facturées par la Banque de France

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

- le secrétariat des commissions de surendettement ;
- la tenue du compte du Trésor public ainsi que les prestations bancaires qui s'y attachent ;
- la mise en circulation des monnaies métalliques sur le territoire métropolitain. La Banque doit tenir à disposition, sur l'ensemble du territoire métropolitain et pour chaque type de pièces, le volume de pièces nécessaire aux besoins du pays ;

– l'appui de la Banque à la Gouvernance de la Zone franc. Cette prestation recouvre notamment la tenue du secrétariat des réunions semestrielles des responsables des finances de la Zone franc, la représentation de l'État dans les organes de gouvernance des banques centrales de la Zone franc et la réalisation d'études sur les pays de la Zone franc ;

– la gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers,

– l'organisation des séances d'adjudication des valeurs du Trésor.

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

– la gestion du fichier central des chèques (FCC) Ce fichier centralise les incidents de paiement sur chèques mais aussi les décisions de retrait de carte bancaire pour usage abusif (personnes physiques ou morales). La Banque de France assure également la diffusion de ces informations aux banques et aux autorités judiciaires. Dans la mesure où les recettes du FCC couvrent actuellement le coût complet supporté par la Banque, aucun remboursement n'est demandé ;

– la mission dite du « droit au compte », qui représente un coût complet de l'ordre de 4 millions d'euros par an, n'a pas donné lieu jusqu'à présent à contractualisation avec l'État.

2. Un cadre contractuel strict

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Des crédits en diminution

Fin 2012, le remboursement des prestations de la Banque de France était fixé à 316,7 millions d’euros par an pour la période 2013-2015, somme à laquelle il convenait d’ajouter 11,2 millions d’euros pour les deux instituts d’émission d’outre-mer. Cette somme incluait 207,5 millions d’euros pour le principal poste de dépense, le surendettement, sur la base d’un volume de 231 000 dossiers déposés et de 238 000 dossiers traités.

Une révision des prévisions, intervenue en avril 2013, a globalement inscrit à la baisse le coût des services que rend la banque pour le compte de l’État. Le détail de ces prévisions figure dans le tableau ci-après :

**PRÉVISIONS DU COÛT DES SERVICES QUE LA BANQUE DE FRANCE
REND POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT**

(En millions d'euros)

Trajectoire prévisionnelle (avril 2013)	2012 réel	2013	2014	2015	2016
Surendettement	220,4	207,9	204,9	198,3	190,2
Tenue de compte du Trésor	86,3	88,5	94,9	97,1	98,4
Monnaies	7,9	8,7	7,7	7,9	8,0
Adjudications	1,4	1,9	1,9	1,9	2,0
Accords de consolidation	1,8	1,9	1,8	1,9	2,0
Zone franc	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Total	318,5	309,7	312,1	308,0	301,4

Source : Banque de France.

Établi avant la révision d'avril dernier, le budget pour 2013 prévoyait donc le versement de 316,7 millions d'euros à la Banque de France, en stabilité par rapport à 2012. Compte tenu des gels de crédits intervenus en cours d'exercice (12 millions d'euros), la Banque ne devrait, en réalité, percevoir que 304,7 millions d'euros, somme jugée suffisante par Bercy. La Banque de France considère, de son côté, que le coût du surendettement devrait plutôt approcher les 309,7 millions d'euros, générant une différence de 5 millions d'euros. Mais ses dirigeants qualifient cet écart d'« *assez modeste, en proportion des montants en jeu.* »

Le projet de loi pour 2014 fixe à 302 millions d'euros la rémunération des prestations réalisées par la banque pour le compte de l'État. À cette somme s'ajouteront 11,2 millions d'euros destinés aux deux instituts d'émission d'outre-mer. Le total s'élève donc à 313,2 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2014 contre 327,9 inscrit en loi de finances initiale pour 2013, ce qui correspond à une baisse de 4,5 %.

Le Gouvernement anticipe, en effet, une diminution du coût de traitement des dossiers de surendettement (194,9 millions d'euros contre 204,9 millions initialement), davantage en raison de gains de productivité que d'une éventuelle baisse quantitative de la charge de travail.

4. Les efforts de productivité de la Banque de France

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2014, bien qu'en baisse, devraient permettre de couvrir les coûts de la Banque de France grâce aux efforts de productivité attendus de l'Institution.

Ainsi, le coût unitaire de traitement d'un dossier de surendettement a été réduit de 922 euros en 2011 à 892 euros en 2012. En 2013, ce coût est estimé à 873 euros tandis que l'objectif assigné pour 2014 est encore plus ambitieux : 836 euros. La tendance amorcée au troisième trimestre 2013 d'une légère remontée du nombre de dépôts de dossiers de surendettement (après la tendance à la baisse observée en 2012) ne devrait pas conduire à une insuffisance de crédits compte tenu de ces efforts de productivité.

Les dépenses liées au traitement du surendettement par la Banque de France sont en décroissance passant de 221 millions d'euros en 2012 pour 240 000 dossiers traités à 208 millions d'euros en 2013, pour environ 238 000 dossiers traités (données provisoires). Pour 2014, l'objectif assigné à la Banque de France est de parvenir à un coût de traitement du surendettement limité à 194,9 millions d'euros pour 233 000 dossiers traités. Le nombre de dossiers traités par agent devrait passer de 137 en 2011 à 145 en 2014.

Pour cela, le ministère de l'Économie escompte une stabilisation du nombre de dépôts de dossiers au niveau observé en 2013, soit 225 000. Or, l'expérience montre que toute montée du chômage se traduit par une hausse du nombre de dossiers déposés.

Le gouvernement anticipe également l'impact des dispositions techniques introduites par la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires qui devraient simplifier, à compter du 1^{er} janvier 2014, la procédure de traitement des dossiers en limitant le recours à la phase amiable, en fusionnant les recours en phase de recevabilité et en phase d'orientation des dossiers et en simplifiant le dispositif d'arrêté du passif.

Au bilan, la banque de France estime que le coût du traitement du surendettement devrait continuer à décroître dans les prochaines années sous l'effet de la réforme territoriale de la Banque, et notamment de la mise en place de centres de traitement partagé pour le surendettement à partir de 2016.

III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

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

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

Ce compte n'est doté de crédits que si la dégradation de la situation financière de tout ou partie de la Zone franc l'exige. La garantie de la France n'a plus été mise en œuvre depuis 1994. Aucun crédit n'est demandé pour 2014.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Nicole Bricq, Ministre du commerce extérieur, M. Arnaud Montebourg, ministre du redressement productif, Mme Sylvia Pinel, ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme et de Mme Fleur Pellerin, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique lors de la commission élargie du 6 novembre 2013 à 16 heures 15 ⁽¹⁾, la commission des Finances examine les crédits de la mission Économie et des comptes spéciaux Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés, et Accords monétaires internationaux.

*Suivant l'avis favorable de MM. Alain Fauré, Thomas Thévenoud et Mme Monique Rabin, rapporteurs spéciaux, et malgré l'avis défavorable de M. Éric Woerth, rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Économie.*

*Elle **adopte** ensuite, suivant l'avis favorable de M. Alain Fauré, rapporteur spécial, les crédits du compte spécial Accords monétaires internationaux.*

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– Le 9 octobre 2013, M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'INSEE, responsable du programme 220 *Statistiques et études économiques* et Mme Caroline Escapa, chef du département de la programmation et de la gestion de INSEE ;

– le 16 octobre 2013, M. Robert Ophèle, sous-gouverneur de la Banque de France, Mme Nathalie Aufauvre, secrétaire générale et Mme Véronique Bensaid, conseillère parlementaire auprès du gouverneur ;

– le 17 octobre 2013, M. Roland Sparfel, chef de service des affaires financières et immobilières au secrétariat général du ministère de l'économie ;

– le 17 octobre 2013, table ronde avec les syndicats de l'INSEE : audition de MM. Ludovic Bourlès, (CGT) Luis Cases (CFDT), Alain Jaunasse (FO), Bernard Lancelot (CGC) ;

– le 22 octobre 2013, M. Henri Verdier, directeur d'Etalab, service du premier ministre chargé de l'ouverture des données publiques ;

– le 30 octobre 2013, M. Ramon Fernandez, directeur général du Trésor, responsable du programme 305 *Stratégie économique et fiscale*, M. Thomas Courbe, secrétaire général, Mme Anne-Hélène Roignan, secrétaire générale adjointe, M. Xavier Loth-Guichard, chef du bureau des affaires budgétaires et comptables au secrétariat général et Mme Marie-Hélène Bouvard, adjointe au chef du bureau chargé des services bancaires et moyens de paiement.