



N° 3110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

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 2016** (n° 3096),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 22

ÉCONOMIE

STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ;
STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Rapporteur spécial : M. Joël GIRAUD

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE PROGRAMME 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES	7
1. La poursuite de la baisse des crédits de l'INSEE	8
2. Des ressources propres indispensables et menacées	10
3. Les évolutions des effectifs.....	12
4. Centre statistique de Metz : le bilan d'étape de la Cour des comptes.....	18
5. Les projets conduits au profit des entreprises	20
II. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE	22
1. Le remboursement de prestations à la Banque de France	24
2. Les crédits des deux directions ministérielles.....	31
3. Le réseau international du Trésor	33
III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX	39
EXAMEN EN COMMISSION	41
ANNEXE 1: PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	43
ANNEXE 2 : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES : LE TRANSFERT DE SERVICES DE L'INSEE À METZ – BILAN D'ÉTAPE (ARTICLE 58-2° DE LA LOLF)	45

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, 92,5 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Le périmètre de la mission *Économie* évolue au fil des exercices autour d'un noyau de trois programmes :

– 134 *Développement des entreprises et du tourisme* ; relevant du Ministre de l'Économie, de l'industrie et du numérique, regroupe les instruments de soutien aux entreprises, et les crédits des administrations en charge de ces politiques : pour 2016, 851,7 millions d'euros sont inscrits en autorisations d'engagement et 838,3 en crédits de paiement.

– 220 *Statistiques et études économiques* ; relevant du Ministre des finances et des comptes publics, porte les crédits de l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE) : 437,2 millions d'euros en autorisations d'engagement inscrits pour 2016, et 436,9 en crédits de paiement.

– 305 *Stratégie économique et fiscale* ; relevant du Ministre des finances et des comptes publics, porte le paiement de prestations effectuées par la Banque de France pour le compte de l'État, ainsi que des crédits de la direction générale du Trésor et de la direction de la législation fiscale. En autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, 426,6 millions d'euros sont inscrits pour 2016.

En 2014, trois programmes supplémentaires ont été adjoints, au titre des investissements d'avenir : les crédits de la mission ont alors atteint 3,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement. La maquette budgétaire de 2015 leur a substitué le programme 343 *Plan France très haut débit*, qui a regroupé les crédits distribués en 2015 aux collectivités territoriales pour cofinancer la couverture intégrale du territoire par le réseau de fibre optique d'ici 2022. L'ensemble des crédits de la mission a alors été porté à 3,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement. En 2016, la mission *Économie* retrouvera son étiage : les crédits de paiement des trois programmes historiques s'élèvent à 1 715,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 1 701,9 en crédits de paiement.

Le présent rapport spécial examine le projet de budget des programmes 220 et 305, soit 50,75 % des crédits de paiements de la mission pour 2016, les crédits du programme 134 faisant l'objet de rapports spéciaux distincts ⁽¹⁾.

En complément, le présent rapport spécial porte sur le compte spécial *Accords monétaires internationaux*, qui, à l'instar des précédents exercices, ne sera pas doté de crédits en 2016.

(1) M. Jean-Louis Gagnaire examine le programme 134 Développement des entreprises, dans le rapport spécial n°20, à l'exception du Commerce extérieur, examiné par Mme Monique Rabin dans le rapport spécial n°21

Chiffres-clés

En 2016, les crédits du programme 220 *Statistiques et études économiques* s'élèveront, en autorisations d'engagement, à 437,2 millions d'euros, en baisse de 12,9 millions d'euros soit 2,87 %, après une baisse de 2,2 % en 2015. Les crédits de paiement s'établiront à 436,9 millions d'euros, en baisse de 11,5 millions d'euros, soit 2,6 %, après une baisse de 1,3 % en 2015.

Le plafond d'emplois s'établira à 5 441 emplois équivalent temps plein travaillé, en baisse de 157 postes par rapport à 2015 (- 2,8 %) après une baisse, en 2015, de 109 postes par rapport à 2014 (- 1,9 %). Les dépenses de titre 2 représentent près de 85 % des crédits. 30 % des dépenses hors titre 2 couvrent la dotation forfaitaire versée chaque année aux communes concernées par le recensement.

L'année 2016 devrait voir l'achèvement de la délocalisation à Metz d'une partie des effectifs de l'INSEE. La cible en passe d'être atteinte, 350 agents, est en retrait par rapport à l'objectif initial du transfert de 625 emplois. Une communication de la Cour des comptes, réalisée à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, présentant un bilan d'étape du transfert de certains effectifs de l'INSEE à Metz est présentée en annexe au présent rapport.

Les crédits du programme 305 *Stratégie économique et fiscale*, s'établiront, en 2016, en autorisations de paiement comme en crédits de paiement, à 426,6 millions d'euros, contre 462,3 millions d'euros en 2015, en baisse de 35,7 millions d'euros soit 7,7 % après une baisse de 3,42 % en 2015.

Les effectifs des directions ministérielles relevant du programme 305 sont en baisse. Le plafond d'emplois du programme s'élève pour 2016 à 1 644 emplois, contre 1 704 emplois en 2015, en baisse de 3,52 %.

En 2016, 251,56 millions d'euros, soit 59 % des crédits du programme, financent le remboursement à la Banque de France de prestations réalisées pour le compte de l'État. Un écart croissant peut être constaté, depuis 2012, entre les montants remboursés et les coûts, pourtant en baisse constante, occasionnés pour la Banque de France. Cet écart contrevient au principe de remboursement des prestations au coût complet et concerne principalement les frais de secrétariat des commissions de surendettement.

I. LE PROGRAMME 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Le programme *Statistiques et études économiques*, comporte les crédits destinés à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Il est composé de cinq actions :

– l'action 1 *Infrastructure et statistique* regroupe les activités à caractère régaliens : comptes nationaux, indice des prix à la consommation, état-civil et fichier électoral, recensement, répertoire SIRENE des entreprises et des établissements ;

– l'action 2 *Information sur les entreprises et synthèses économiques* regroupe les activités d'enquêtes statistiques et les études économiques relatives aux entreprises, parmi lesquelles la Note de conjoncture de l'INSEE et le Rapport sur les comptes de la nation ;

– l'action 3 *Information démographique et sociale* regroupe les activités d'enquête sur les populations, les ressources et conditions de vie, la formation, l'emploi et les revenus, ainsi que les études sociales, parmi lesquelles la publication France, portrait social ;

– l'action 5 *Soutien* regroupe les fonctions transversales : direction, gestion des ressources humaines, finances, informatique etc.

– l'action 6 *Action régionale* regroupe les activités de production d'études à destination des décideurs régionaux et locaux ou en partenariat avec ceux-ci.

RÉPARTITION, PAR ACTION, EN 2016, DES CRÉDITS DE PAIEMENT ET DES EMPLOIS ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN (ETPT) DU PROGRAMME

	Montant en millions d'euros	Part des crédits du programme	Part des ETPT du programme
1 - Infrastructure statistique	134,8	31 %	28,6 %
2 - Information sur les entreprises et synthèses économiques	53	12 %	12,6 %
3 - Information démographique et sociale	67,6	15 %	20,5 %
5 - Soutien	124,9	29 %	24,8 %
6 - Action régionale	56,7	13 %	13,5 %
Totaux	437	100 %	100 %

Source : *Projet de loi de finances pour 2016*

1. La poursuite de la baisse des crédits de l'INSEE

En 2016, le budget de l'INSEE s'élèvera à 437,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 436,9 en crédits de paiements.

Ces montants sont en retrait très net par rapport à 2015 et accentuent un mouvement de diminution des crédits entamé avec le projet de loi de finances pour 2015 : les autorisations d'engagement diminuent en 2016 de 12,9 millions d'euros, soit 2,87 % après une baisse de 2,2 % en 2015. Les crédits de paiement sont en recul de 11,5 millions d'euros, soit 2,6 %, après une baisse de 1,3 % en 2015.

Ces diminutions contrastent avec les hausses enregistrées les années précédentes. Les augmentations de crédits de 3,8 % en 2011 et de 2,5 % en 2012, étaient liées au transfert de certains services à Metz pour y constituer un nouveau centre statistique, ainsi qu'à la revalorisation du régime indemnitaire des agents de l'INSEE. En 2013 et 2014, des hausses respectives de 2,8 % et 0,6 % des crédits de paiement ont été induites par le changement de statut des vacataires de l'INSEE initialement payés à la tâche : ils disposent désormais de contrats à durée déterminée ou indéterminée et sont intégrés dans le plafond d'emploi du programme.

La diminution des crédits de l'INSEE en 2016 montre que le programme 220 se conforme à la norme d'évolution des crédits de - 2 % assignée à l'ensemble des administrations jugées non prioritaires.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENTS, PAR ACTION, ENTRE 2015 ET 2016

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Crédits de paiement - Loi de finances pour 2015	Crédits de paiement - Projet de loi de finances pour 2016	Évolution par rapport à 2015	%
1 - Infrastructure statistique	140,1	134,8	- 5,3	- 3,8
2 - Information sur les entreprises et synthèses économiques	51,9	53,0	+ 1,1	+ 2,0
3 - Information démographique et sociale	65,6	67,6	+ 2	+ 2,9
5 - Soutien	135,7	124,9	- 10,8	- 8,0
6 - Action régionale	55	56,7	+ 1,7	+ 3,0
Total	448,5	437	- 11,5	- 2,6

Source : Projet de loi de finances pour 2016.

Dans le triennal 2015-2017, les crédits inscrits pour l'année 2016 s'élèvent globalement à 378,1 millions d'euros pour les crédits de titre 2 et respectivement, pour les dépenses des autres titres, à 66,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 68,2 en crédits de paiement.

Les crédits demandés pour 2016 sont inférieurs aux montants prévus dans la programmation triennale.

En 2016, les dépenses de personnes, de titre 2, atteindront 370,9 millions d'euros, en retrait de 7,2 millions d'euros par rapport à la prévision du triennal, soit - 1,9 %.

Pour les dépenses hors titre 2, le montant en autorisations d'engagement atteindra 66,3 millions d'euros : le dépassement de 100 000 euros représente 0,15 % des crédits. Le montant en crédits de paiement s'élèvera à 66,04 millions d'euros, en retrait de 2,16 millions d'euros par rapport à la programmation, soit - 3,16 %.

Au total, l'écart par rapport à la programmation s'établit à - 7,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et à - 9,3 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui atteste de la contribution du programme 220 au redressement des finances publiques.

La répartition des crédits par nature, détaillée dans le tableau ci-après, illustre l'étroitesse des marges de manœuvre dans le strict périmètre des crédits budgétaires du programme. L'essentiel des crédits est en effet constitué par des dépenses de personnels. Les crédits de fonctionnement ne dépassent pas 10 % du total alors que l'Institut dispose de nombreuses implantations en région, de deux implantations des services de sa direction générale à Malakoff et à Metz et que la modernisation continue de ses systèmes d'information sollicite fortement les crédits de fonctionnement. Et les systèmes d'information pèsent également sur les dépenses d'investissement, qui ne représentent que 0,23 % des crédits du programme.

RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR NATURE, EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET EN CRÉDITS DE PAIEMENT, EN 2016

(en millions d'euros)

	AE	Part dans l'ensemble des crédits	CP	Part dans l'ensemble des crédits
Programme 220	437,2	100 %	436,9	100 %
Titre 2 – rémunération	370,9	84,8	370,9	84,8
Dépense Hors T2	66,3	15,2	66	15,1
Titre 3 – Fonctionnement	43,7	10	43,6	10
Titre 5 - Investissement	1	0,25	1	0,23
Titre 6 - Intervention	21,4	4,9	21,4	4,9

Source : *Projet de loi de finances pour 2016*

● *Les postes impactés par les diminutions de crédits*

Les principales diminutions de crédits touchent les deux actions dont les crédits sont les plus élevés.

Sur l'action 1 *Infrastructure et statistique*, l'essentiel des diminutions de crédits provient de la baisse des dépenses de rémunération, en raison de l'effet, sur cette action, des diminutions d'effectifs.

Mais une diminution de 830 000 euros concerne la dotation forfaitaire versée chaque année aux communes concernées par le recensement. Le montant de 21,4 millions d'euros en 2016, contre 22,3 en 2015 correspond à l'ensemble des crédits d'intervention (titre 6) du programme et à 32,4 % des crédits hors dépenses de personnel (tire 2).

Le montant est établi en tenant compte du volume de la collecte de chaque commune. Il est régi par un décret en Conseil d'État n°2003-561 du 23 juin 2003 portant répartition des communes pour les besoins du recensement de la population. Ce décret est en cours de modification afin de mieux prendre en compte les gains de productivité et les économies liés à la généralisation de la collecte par Internet. Il a été indiqué au Rapporteur spécial que les critères actuels de la population et du nombre de logements seront conservés. Mais un mécanisme correctif tiendra compte de la possibilité, ouverte, en 2015, pour toutes les communes, de compléter la première visite des agents recenseurs par un questionnaire en ligne, ce qui diminue les besoins d'effectuer une seconde visite. Ce mécanisme vertueux devrait permettre de baisser progressivement le coût de ce poste.

Sur l'action 5 *Soutien*, la diminution d'un montant de 10,8 millions d'euros, soit 8 % des crédits de paiement, tient à la diminution des dépenses de personnel pour 8,4 millions d'euros mais également à des baisses des dépenses de fonctionnement, pour 1,5 million d'euros, et d'investissement, pour 560 000 euros.

Les charges courantes liées à l'occupation des locaux sont en légère hausse de 400 000 euros pour un total, en 2016, de 23,5 millions d'euros en crédits de paiement. Mais, parmi les dépenses d'informatique, 700 000 euros sont économisés en raison de la baisse du recours à des prestations d'étude et d'assistance liées à l'implantation des services d'exploitation informatique au sein du centre statistique de Metz. L'achèvement de leur équipement explique également la diminution des crédits d'investissement informatique, pour 560 000 euros.

2. Des ressources propres indispensables et menacées

Outre les montants de crédits inscrits au programme 220, l'INSEE bénéficie de ressources propres.

Il peut en premier lieu s'agir de ressources définies par des conventions conclues avec d'autres administrations pour réaliser des opérations statistiques ou des études économiques. Au premier rang figurent les subventions provenant d'Eurostat, direction générale de la Commission européenne chargée de l'information statistique à l'échelle communautaire : elles devraient atteindre

3 millions d'euros en 2016. Les résultats de programmes spécifiques de travaux initiés par l'INSEE étant susceptibles de présenter un intérêt au regard de la statistique européenne, Eurostat participera aux dépenses de fonctionnement liées à ces enquêtes, pour une part, convenue avec l'Institut, des coûts liés à leur périmètre européen.

Mais les montants de ressources propres les plus importants proviennent de recettes marchandes.

Les produits commercialisés sont essentiellement des données liées au répertoire administratif SIRENE, acronyme du « *Système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements* », dont l'INSEE a la charge, conformément au décret n° 73-314 du 14 mars 1973. L'INSEE attribue un numéro SIREN aux entreprises, aux organismes et aux associations et un SIRET aux établissements de ces mêmes entreprises, organismes et associations.

Ces données sont accessibles à tous soit directement auprès de l'Institut, soit auprès de clients privés qui les revendent. Les recettes correspondantes représentent près des deux tiers des ressources propres de l'INSEE, pour environ 10 millions d'euros. Ces recettes stables permettent de couvrir les coûts des travaux d'enrichissement des données brutes et sont intégrées depuis plusieurs décennies au budget de l'INSEE qui en a donc besoin pour fonctionner.

L'INSEE commercialise également le registre des personnes physiques, dont l'acquisition intéresse par exemple des généalogistes et surtout les sociétés d'assurance pour retrouver les bénéficiaires de contrats d'assurance vie en déshérence.

Les ressources propres de l'INSEE devraient s'élever à environ 16 millions d'euros en 2015 et ce niveau devrait être maintenu en 2016. Ces recettes abondent les dépenses de fonctionnement et d'investissement, dont le total, 53,6 millions d'euros en 2016, ne représente que 10,23 % des crédits de paiement du programme, dont seulement 0,23 % pour les dépenses d'investissement.

Le montant de 16 millions d'euros est 16 fois supérieur au montant de 1 million inscrit pour les dépenses d'investissement, et représente 36,6 % des crédits de fonctionnement. Les ressources propres constituent donc une marge de manœuvre essentielle pour l'INSEE : elles permettent de porter le total des dépenses de fonctionnement et d'investissement de 53,6 millions d'euros en crédits de paiement à près de 70 millions d'euros, en hausse de près de 30 %.

Or parmi les ressources propres de l'INSEE, les recettes marchandes sont menacées par la revendication d'un élargissement de la gratuité de l'ensemble des données conservées ou élaborées par l'Institut, au motif de faire progresser le champ de l'«open data».

Le Rapporteur spécial n'est pas certain que la diffusion des données SIRENE en accès libre et gratuit constituerait un atout si considérable pour le tissu économique national qu'il autoriserait à sacrifier une recette, de l'ordre de 10 millions d'euros, qui équivaut à la totalité des crédits d'investissement inscrits, en 2016, dans le budget de l'Institut. Il ne paraît pas absurde au Rapporteur spécial que l'Institut soit rémunéré par les intermédiaires qui créent eux-mêmes de la valeur ajoutée en proposant des services complémentaires payants, à partir de données brutes fournies par l'INSEE, pour des besoins d'information statistique non standard.

Au demeurant, depuis 2003, la politique de diffusion de l'INSEE a consisté à mettre gratuitement en ligne sur Internet tous ses résultats statistiques, y compris des produits qui étaient autrefois payants. Ainsi, le site www.INSEE.fr contient aujourd'hui des millions d'informations et reçoit environ 35 millions de visites annuelles. Ce nombre croît d'environ 20 % par an depuis quelques années. On peut trouver sur le site des tableaux synthétiques, des analyses chiffrées, des publications et des bases de données très détaillées. La palette des données diffusées gratuitement est aujourd'hui considérable.

Afin de rendre plus accessibles les données qui sont aujourd'hui couvertes par le secret statistique, l'INSEE facilite en outre l'accès des données confidentielles aux chercheurs.

En conséquence, le Rapporteur spécial invite au maintien d'un équilibre entre les données fournies gratuitement, qui représentent aujourd'hui plus de 90 % des diffusions, et les données commercialisées, environ 10 % de l'ensemble aujourd'hui.

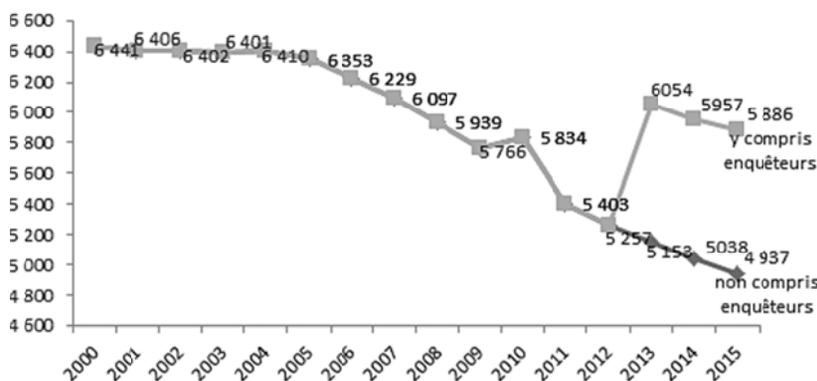
Le projet de loi relatif à la gratuité et à la réutilisation des informations du secteur public, en cours d'examen au Parlement, fixe un principe de gratuité de la réutilisation des informations publiques mais autorise des dérogations. Le Rapporteur spécial appelle au maintien de cette dérogation pour l'INSEE. À défaut, l'Institut se trouverait rapidement en grandes difficultés et un abondement de son budget à hauteur du manque à gagner serait indispensable.

3. Les évolutions des effectifs

La modernisation des techniques de production et de traitement des données statistiques rend compte de la très forte réduction des effectifs de l'INSEE depuis le début de la décennie 2000.

À périmètre constant, entre 2000 et 2012, l'Institut a perdu 16 % de ses effectifs, passés de 6 441 à 5 403 emplois. L'intégration des anciens vacataires de l'INSEE en 2012 et 2013 a modifié optiquement cette tendance mais la baisse s'est poursuivie, comme l'indique le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'INSEE DE 2000 À 2015



Il s'agit des effectifs payés en activité à l'INSEE les 1^{er} janvier 2000 à 2014 ainsi que, pour 2015, le 31 décembre 2014.

Source : INSEE

- *La baisse tendancielle se poursuit en 2016*

En 2016, le plafond d'emplois de l'INSEE s'établira à 5 441 emplois équivalents temps plein travaillé, en baisse de -2,8 % par rapport à 2015, correspondant à 157 emplois.

Ce solde résulte des éléments suivants :

- une baisse de 46 emplois équivalents temps plein travaillé, liée à l'extension en année pleine des suppressions intervenues en 2015 ;

- une baisse de 57 emplois équivalents temps plein travaillé pour 2016, qui correspond à la suppression de 80 postes compte tenu de la quotité de travail des agents et de leur durée de présence sur l'année civile ;

- une correction technique de 54 emplois équivalents temps plein travaillé qui tient compte du recrutement d'apprentis en 2016, conformément à l'engagement pris par le Président de la République, et à un ajustement du plafond d'emploi compte tenu de la consommation constatée en 2015.

En conséquence, la décreue des effectifs s'accélère, faisant suite à une baisse, en 2015, de 109 postes par rapport à 2014 (- 1,9 %).

Cette diminution globale constitue le solde entre des entrées et des sorties de personnel. En 2016, l'INSEE continuera donc à recruter : 292 entrées sont prévues, dont 177 par voie de concours ou de recrutement initial. 372 départs sont prévus, dont 199 pour départs en retraite.

La part des départs en retraite va continuer à être élevée dans les dix prochaines années. Les pyramides des âges montrent une concentration des agents au-dessus du seuil de 50 ans, particulièrement pour les agents de catégorie C non enquêteurs. On constate cependant, pour chaque catégorie, une augmentation de l'âge moyen au départ en retraite.

Ceci explique la diminution de la masse salariale : les dépenses de personnels, y compris la contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*, passent de 378,9 millions d'euros en 2015 à 370,9 millions d'euros en 2016, en baisse de 8 millions d'euros, soit 2,1 %.

Cet effet est d'autant plus remarquable que le programme présente un glissement vieillesse-technicité solde positif de 1,4 million, qui indique la progression structurelle de la masse salariale, à effectifs constant, sous l'effet de deux facteurs : le glissement vieillesse-technicité positif, estimé à 3,1 millions d'euros, lié aux évolutions de carrière des agents ; le glissement vieillesse-technicité négatif, lié au remplacement des départs en retraite par des agents aux rémunérations moins élevées, estimé à - 1,7 million d'euros.

La diminution des crédits de personnels s'accommode par ailleurs d'une mesure catégorielle nouvelle en 2016 : 500 000 euros sont inscrits pour financer une modification de la grille des enquêteurs, agents contractuels de catégorie B ou C dont l'effectif dépassera 700 emplois équivalents temps plein travaillé.

- *Les modifications de la structure d'emploi*

Le nombre de cadres A et A+ a régulièrement augmenté au cours de ces dernières années et poursuivra sa progression : l'impact cumulé, en 2016, du schéma d'emploi aboutit à l'ajout de 9 postes de cadres A+ mais à la diminution de 3 postes de cadres A, 42 postes d'agents de catégorie B ainsi que 67 postes d'agents de catégorie C.

LE PLAFOND D'EMPLOI DU PROGRAMME PAR CATÉGORIES DE PERSONNELS

	Plafond d'emploi en 2016	Part du total
catégorie A+	339	6,2 %
catégorie A	1 185	21,8 %
catégorie B	2 201	40,5 %
catégorie C	1 716	31,5 %
total	5 441	100 %

Source : *Projet annuel de performance*

Les A+ (titulaires et contractuels) représenteront, en 2016, 6,2 % des agents, les A, 21,8 %, les B, 40 %, les C non enquêteurs 15,5 % et les enquêteurs 16 %. Le Rapporteur spécial relève que l'accentuation de la diminution des postes de catégories B et C impose à l'INSEE de développer sa démarche d'analyse des métiers pour mieux prévoir les évolutions d'effectifs et mieux gérer la formation et l'adaptation aux compétences.

La répartition des emplois sur le territoire national est globalement équilibrée : la direction générale rassemble, au 31 décembre 2014, 24 % des agents en fonction à l'INSEE, dont un cinquième localisés au centre statistique de Metz ; les directions régionales rassemblent 71 % des agents en y incluant les enquêteurs ; enfin les centres nationaux informatiques comptent pour 5 % des effectifs.

Il a été indiqué au Rapporteur spécial que l'organisation régionale de l'INSEE, décrite dans le tableau figurant sur la page suivante, s'adaptera à la nouvelle carte des Régions sans pour autant entraîner la fermeture d'établissements existants.

- *Les agents mis à disposition*

L'INSEE met traditionnellement un certain nombre de ses statisticiens à la disposition d'autres ministères ou institutions : la rémunération des agents relève alors des crédits du titre 2 du programme mais l'INSEE peut convenir d'un remboursement avec l'organisme d'accueil.

Au 1^{er} septembre 2015, cette situation concerne 30 agents rattachés au programme : près de la moitié dans un ministère, dont quatre dans des cabinets ministériels, et cinq dans un organisme européen.

Ces mises à disposition relèvent de la mission de coordination du service statistique public confiée à l'INSEE par la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques. Elles relèvent également de l'envoi d'experts nationaux dans les organisations européennes et internationales et de la contribution de l'institut à divers organismes de recherche ou à des cabinets ministériels.

Le nombre de ces mises à disposition demeure à peu près stable : on en comptait 31 en 2012, 28 en 2013 et 30 en 2014. Une d'entre elles fait l'objet d'un remboursement partiel.

Symétriquement, au 1^{er} septembre 2015, 22 agents sont mis à disposition de l'INSEE par d'autres organismes, dont 8 en provenance d'autres directions du ministère. Neuf de ces mises à disposition font l'objet de remboursement.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE L'INSEE PAR RÉGION ET PAR CATÉGORIE

Catégorie d'agent	A	B	C	Enquêteurs ⁽¹⁾	Ensemble
Direction générale	705	514	200	-	1 419
Paris	664	400	121	-	1 185
Metz	41	114	79	-	234
Directions régionales	658	1 094	857	935	4 144
Alsace	18	53	17	21	109
Antilles-Guyane	31	66	37	111	245
Aquitaine	25	67	39	44	175
Auvergne	16	37	21	21	95
Bourgogne	20	64	30	20	134
Bretagne	31	70	23	51	175
Centre	20	59	43	34	156
Champagne-Ardenne	19	59	32	33	143
Corse	7	25	6	4	42
Franche-Comté	13	53	6	18	90
Ile-de-France	31	99	67	86	283
La Réunion - Mayotte	25	45	20	45	135
Languedoc-Roussillon	27	58	31	42	158
Limousin	15	45	19	15	94
Lorraine	22	59	18	44	143
Midi-Pyrénées	46	87	46	32	211
Nord - Pas-de-Calais	57	118	63	56	294
Basse-Normandie	41	121	25	17	204
Haute-Normandie	17	64	39	38	158
Pays de la Loire	51	120	117	28	316
Picardie	15	53	14	23	105
Poitou-Charentes	20	54	18	21	113
Provence - Alpes - Côte-d'Azur	44	118	76	52	290
Rhône-Alpes	47	100	50	79	276
Centre nationaux informatiques (CNI)	144	134	27		305
Paris	59	55	6	-	120
Nantes	63	48	15	-	126
Orléans	22	31	6	-	59
Ensemble Insee	1 507	2 342	1 084	935	5 868

Effectifs au 1^{er} janvier 2015.

La catégorie A comporte les catégories A et A+. La catégorie « enquêteurs » recouvre l'ensemble des enquêteurs disposant d'un contrat à durée indéterminée ou déterminée.

Source : INSEE, rapport d'activité, janvier 2015.

Le coût de fonctionnement de l'Autorité de la statistique publique

Établie, à l'article 1^{er} de la loi du 7 juin 1951, par l'article 144 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, l'Autorité de la statistique publique « *veille au respect du principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de statistiques publiques ainsi que des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites* ». Parmi les neuf membres de l'autorité figurent deux personnalités qualifiées désignées par les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

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

Ces moyens consistent en la mise à disposition :

- d'un administrateur hors classe de l'INSEE à plein temps pour exercer les fonctions de rapporteur de l'Autorité de la statistique publique,
- d'un secrétariat à quart temps.

Sur la base de la rémunération moyenne de ces deux catégories de personnels, la rémunération représente, hors compte d'affectation spéciale *Pensions*, un coût de 114 000 euros.

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

En 2014, ces frais de déplacement ont représenté un montant global de 1 300 euros, imputés sur les crédits de titre 3.

Enfin, les coûts d'impression et de traduction en langue anglaise du rapport annuel de l'Autorité de la statistique publique se sont élevés en 2014 à 4 618 euros, relevant également des dépenses de fonctionnement.

En 2015, l'Autorité de la statistique publique a :

- émis en mars 2015 un avis favorable à la labellisation des statistiques mensuelles des dépenses d'assurance maladie produites par la caisse nationale d'assurance maladie. Cet avis a été assorti de 9 recommandations à mettre en œuvre d'ici 2016 ;
- poursuivi ses travaux relatifs à la capacité d'un petit nombre de services statistiques ministériels à respecter le code de bonnes pratiques de la statistique européenne ;
- auditionné les représentants du ministère de la Défense et ceux du ministère de la Culture et de la Communication.

Elle examinera également l'avancée des travaux réalisés par le service statistique du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche depuis sa création en 2009 ainsi que ceux du service statistique ministériel de la sécurité intérieure un an après sa création au sein du ministère de l'Intérieur.

4. Centre statistique de Metz : le bilan d'étape de la Cour des comptes

La décision de créer un centre statistique à Metz a été prise par le Gouvernement, fin 2008, dans le but de compenser partiellement les pertes d'emplois occasionnées par la refonte de la carte militaire. Un rapport rendu le 2 décembre 2008 par les directeurs de l'INSEE et du conseil national de l'information statistique précisait les contours de l'opération et proposait le transfert en Lorraine de 625 emplois publics : 575 au titre de l'INSEE et 50 au titre de deux services statistiques des ministères sociaux. Ces emplois auraient représenté plus de 40 % des 1 500 emplois publics inclus dans le projet de relocalisation à Metz.

Depuis lors le format du centre statistique de Metz a été réduit et l'objectif ramené à 350 emplois de l'INSEE ; le calendrier de plein déploiement a également été différé, la date d'installation définitive étant repoussée de 2013 à 2017. Les contours de l'opération ont été, un temps, contestés et des incertitudes ont entouré son coût réel ou la cohérence du dispositif final au regard des besoins de l'INSEE.

Aussi, à l'automne 2014, le Rapporteur spécial Thierry Robert a sollicité du président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale qu'il demande à la Cour des Comptes, sur le fondement de l'article 58-2° de la LOLF, de réaliser une enquête sur « *le coût du transfert d'une partie des services de l'INSEE à Metz* »⁽¹⁾.

Le 15 octobre 2015, la Cour a transmis ce rapport au président de la commission. Afin d'assurer la pleine information du Parlement sur les travaux et les conclusions de la Cour, le Rapporteur spécial, qui a auditionné les rapporteurs de la Cour, a souhaité annexer leur communication au présent rapport.

La Cour des comptes relève que les services implantés à Metz forment un ensemble fonctionnellement cohérent et susceptible de dégager des économies à terme puisqu'il regroupe quatre centres préexistants.

Le Centre statistique de Metz est composé de quatre services :

- un centre de services ressources humaines (CSRH), qui prend en charge la pré-liquidation de la paie des agents ;
- un centre de statistiques sociales et locales (CSSL), qui rapproche des activités de production statistique issues des directions régionales et de la direction générale ;
- un centre d'exploitation informatique (CEI), qui réorganise la production et l'assistance informatique de l'INSEE et assurera à terme toutes les tâches d'exploitation informatique actuellement effectuées dans les centres nationaux informatiques ;
- la direction, à laquelle est jointe la cellule pilotage et administration des ressources (CPAR) qui assure les fonctions de support nécessaires au bon fonctionnement du centre statistique. Elle a également en charge l'ensemble du projet immobilier.

(1) La demande a été adressée le 16 octobre 2014 et l'accord de la Cour confirmé le 20 février 2015.

La Cour décrit les hésitations quant au choix d'implantation finale sur le site de l'ancienne gare impériale de Metz. Elles ont occasionné des surcoûts liés aux charges de loyers des bâtiments occupés de façon temporaire.

Au regard du nombre d'agents finalement présents au centre statistique de Metz, cette implantation offrira des surfaces d'espaces de travail très supérieures à la norme de 12 m² par agent public retenue habituellement. Ce constat de la Cour conduit le Rapporteur spécial à suggérer l'examen rapide de projets de colocalisation de nouveaux services sur le site de l'ancienne gare impériale, distincts de l'INSEE le cas échéant. Ceci pourrait permettre à l'INSEE de partager les coûts de fonctionnement du site.

La Cour décrit de façon précise les lacunes du suivi interministériel du projet : la révision du nombre d'emplois transféré n'a fait l'objet d'aucune approbation interministérielle, malgré l'approbation du schéma initial par le Premier ministre.

Il en va de même pour l'absence de mise en œuvre de la décision d'installer à Metz les 50 effectifs provenant des services statistiques des ministères sociaux. Le Rapporteur spécial y voit une occasion manquée d'engager un rapprochement des services statistiques ministériels avec les services de l'INSEE, qui doit pouvoir être exploré dans l'entier respect du principe d'indépendance professionnelle des autorités statistiques.

Le Rapporteur spécial relève en outre l'absence manifeste de toute intervention de l'ancienne délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) ⁽¹⁾ dans le processus de décision.

Enfin la Cour présente un chiffrage des surcoûts liés au transfert des personnels. Le caractère réduit des surcoûts de mutations des agents (397 000 euros), lié au petit nombre d'agents effectivement délocalisés, a été plus que compensé par les facilités accordées à l'INSEE en termes d'emplois pour recruter des agents supplémentaire afin de constituer les équipes du centre.

L'allègement du schéma d'emplois a représenté 182 emplois équivalents temps plein travaillé. La Cour évalue le surcoût budgétaire à 27 millions d'euros de dépenses de titre 2, cumulées entre 2011 et 2016, hors contribution au compte d'affectation spéciale *Pension*, et à 8 millions d'euros par an à compter de 2017.

En conséquence, la Cour recommande de revoir, à compter de 2017, dans le cadre du prochain budget triennal, le schéma d'emplois de l'INSEE afin de tenir compte des allègements précédemment accordés.

(1) L'actuel Commissariat général à l'égalité des territoires.

5. Les projets conduits au profit des entreprises

L'activité de l'INSEE contribue à la connaissance du système productif et au suivi de la conjoncture : elle permet donc aux entreprises elles-mêmes de se situer les unes par rapport aux autres.

Mais le recueil d'informations auprès des entreprises peut représenter une charge pour ces dernières. Le cadre stratégique défini pour l'INSEE pour le triennal 2015-2017 prévoit donc des mesures de simplification au profit des entreprises, dont les résultats sont évalués dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances.

L'objectif de performance n°3 du programme 220 « *alléger la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques* » est assorti d'un indicateur 3.1 qui mesure le temps médian consacré par les entreprises pour répondre aux questionnaires des Enquêtes Sectorielles Annuelles (ESA). L'objectif visé est une durée inférieure à 50 minutes. La réalisation serait de plus de 55 minutes en 2013, de 53 minutes en 2014 et la cible pourrait être atteinte en 2015. En tout état de cause, cet indicateur vise à s'assurer que toutes demandes nouvelles ne se traduisent pas par un allongement du questionnaire.

- *Le projet « Dites-le-nous une fois »*

La contribution de l'INSEE peut également aller au-delà des modalités de conduite de ses propres travaux. Ainsi, le projet « *Dites-le-nous une fois* » vise à établir un répertoire unique de données d'identité des entreprises utilisable par toutes les administrations. Il devra permettre d'éviter les sollicitations redondantes.

Une décision du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013 a désigné l'INSEE administration de référence en matière de données d'identité des entreprises. Les données d'identité fournies par l'INSEE dans ce cadre comprendront l'identifiant (SIREN/SIRET), le nom et la raison sociale, la catégorie juridique, l'adresse de localisation, l'activité principale de l'entreprise (APE) ainsi que sa catégorie (PME, entreprise de taille intermédiaire ou grande entreprise). Ces données seront fournies par la mise à disposition de fichiers, conservés et mis à jour, et par un service en ligne, soit directement aux administrations intéressées, soit par le biais d'une plate-forme d'échange.

Il a été indiqué au Rapporteur spécial que le projet est entré dans sa phase opérationnelle. L'étude des spécifications techniques détaillées a permis de distinguer d'une part les réponses aux demandes réalisables dans le cadre des moyens de maintenance de l'INSEE sur la période 2015-2017, d'autre part les réponses tributaires d'un projet d'investissement plus conséquent. La volumétrie des besoins, l'estimation du coût et les modalités de financement seront déterminés début 2016.

- *L'identifiant unique des intervenants sur les marchés financiers*

Lors du Sommet de Los Cabos en juin 2012, le G20 a validé un dispositif d'identifiant unique des intervenants sur les marchés financiers (« *Global Legal Entity Identifier System* », GLEIS) afin de faciliter la gestion et le contrôle des risques, tant par le secteur privé que par les autorités publiques. Depuis novembre 2012, le Dodd-Frank Act en impose l'usage aux États-Unis pour certains produits dérivés et, depuis février 2014, le règlement européen n°648/2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux (EMIR), fait de même pour l'Union européenne. L'identifiant pourrait être étendu à d'autres opérations financières, par exemple le crédit.

Le LEI est un identifiant unique international, analogue au numéro SIREN français : il est attribué aux entités juridiques afin de pouvoir identifier et agréger les opérations financières d'un même intervenant sur les marchés. Il permettra aux organismes financiers de mieux gérer leurs expositions envers une même contrepartie. Les autorités pourront mieux suivre les risques en consolidant des données différentes. Cet outil doit faciliter la prévention des risques, mais aussi la gestion des crises, par exemple en identifiant rapidement les contreparties mondiales d'une banque défaillante.

Le système est composé d'entités locales (*Local Operating Units*, LOU) qui attribuent les LEI et d'une entité centrale adossée à une fondation suisse (*Global LEI Foundation*, GLEIF). Un organe de surveillance représente les autorités publiques et veille au respect des principes validés par le G20, tels l'intervention d'organismes à but non lucratif et la poursuite d'intérêt publics.

L'INSEE a été désigné opérateur local en France, ce que le Rapporteur spécial estime pleinement justifié par sa mission actuelle de gestionnaire du répertoire SIRENE, des entreprises et des établissements. L'INSEE est en effet le mieux placé pour limiter les surcoûts occasionnés par la constitution du LEI.

La mise en place et la gestion courante du LEI représentent une charge pour l'INSEE à laquelle s'ajoute le paiement à la fondation GLEIF d'une redevance, proportionnelle au nombre de LEI en gestion. Cependant, le dispositif international prévoit une contribution par les entités demandant un LEI afin de compenser ces coûts.

Pour l'INSEE cette contribution s'élève à 100 euros pour une attribution et 50 euros pour une certification annuelle. Les montants, inférieurs à ceux demandés aux États-Unis et en Allemagne, ont été fixés par arrêté du 28 juin 2013 du Ministre de l'Économie et des Finances. La charge représente, pour l'INSEE, environ à 2,1 millions d'euros de dépenses de masse salariale et de fonctionnement, auxquels s'ajoute la redevance à la fondation GLEIF pour 500 000 euros, inscrits dans les dépenses de fonctionnement de l'action 2 « *information sur les entreprises et synthèse économique* ».

II. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

Le programme 305 *Stratégie économique et fiscale* présente un profil dual en raison de la coexistence de deux catégories distinctes de crédits.

- *Les crédits de la direction générale du Trésor et de la direction de la législation fiscale*

Il s'agit en premier lieu des crédits destinés à deux directions du Ministère des finances et des comptes publics : la direction générale du Trésor et son réseau international ainsi que la direction de la législation fiscale. Ces deux directions assistent l'exécutif dans la conception et la mise en œuvre des politiques en matière économique et financière.

Les 3 actions du programme s'y rattachent :

– 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 aux partenariats public-privé (MAPPP). En outre, la direction générale du Trésor exerce la tutelle ou le contrôle de treize entités, notamment l'Agence française de développement (AFD), BPI Financement, Business France et Expertise France.

– l'action 2 *Développement international de l'économie française* porte les crédits du réseau international de la direction générale du Trésor, c'est-à-dire les services économiques à l'étranger. Au 1^{er} juillet 2015, le réseau international de la direction générale du Trésor était composé de 129 implantations immobilières dans 110 pays;

– 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, de l'élaborer, notamment dans le cadre des projets de loi de finances, et de contribuer à son accessibilité et à sa clarté. Elle participe à l'élaboration des règlements et directives communautaires et représente la France au sein des instances multilatérales compétentes en matière fiscale.

La quasi-totalité des dépenses de ces deux directions ministérielles sont des dépenses de titre 2 permettant de rémunérer les personnels. Les moyens de fonctionnement courant de ces directions sont en effet 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*. S'y

ajoutent, concernant le réseau international du Trésor, quelques crédits de fonctionnement et des crédits d'investissement pour l'entretien lourd de l'immobilier à l'étranger.

- *Les remboursements des prestations réalisées par la Banque de France pour le compte de l'État*

Cette première catégorie de crédits se distingue du second ensemble constitué par des dépenses de titre 3 inscrites pour l'action 1 du programme et qui visent à rembourser à la Banque de France des prestations qu'elle réalise pour le compte de l'État.

En 2016, les crédits du programme *Stratégie économique et fiscale* s'établiront à 426,6 millions d'euros, contre 462,3 millions d'euros en 2015, en baisse de 35,7 millions d'euros soit 7,7 %.

Le remboursement des prestations réalisées par la Banque de France s'élèvera, en 2016, à 251,56 millions d'euros, soit 59 % des crédits du programme.

Le tableau ci-après présente l'évolution des crédits de chacune des actions de la mission, entre 2015 et 2016, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, pour chacune des actions et par nature de dépenses.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE
PAR ACTION ET PAR NATURE DE DÉPENSE, EN 2015 ET 2016 (AE= CP, en millions d'euros)**

(en millions d'euros)

Numéro de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 5 Dépenses d'investissement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total			
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	écart	%
1-	63,7	63,6	298	264,4			1,3	1,3	362,9	329,3	- 33,6	- 9,3 %
2-	68,9	67,9	13,4	13,1	1,3	1			83,6	82	- 1,5	- 1,8 %
3-	15,8	15,2							15,8	15,2	- 0,6	- 3,6 %
TOTAL	148,3	146,7	311,4	277,5	1,3	1	1,3	1,3	462,3	426,6	- 35,7	- 7,7 %

Source : Projets annuels de performances

La baisse des crédits est ainsi principalement imputable à la diminution tendancielle de la subvention versée à la Banque de France : 78,5 % de la baisse entre 2015 et 2016 proviennent de la diminution de 28 millions d'euros des crédits de titre 3 versés à la Banque de France. En conséquence, la diminution des crédits de l'action 1 représente 94 % de la baisse des crédits du programme.

Le Rapporteur spécial examine donc en premier lieu ce poste de dépense, dont l'importance et l'orientation à la baisse sont déterminantes pour rendre compte de l'évolution du programme. Il examine dans un second temps les crédits des deux directions ministérielles.

1. 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 (de France) 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 ».

- *Six prestations sont facturées par la Banque de France*

Six prestations sont actuellement réalisées pour le compte et facturées à l'État, sur la base de leur coût complet :

- le secrétariat des commissions de surendettement : 157,6 millions d'euros sont inscrits pour 2016;

<p>La loi n°89-101 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés relatives au surendettement des particuliers, dite loi Neiertz, a confié cette mission à la Banque de France. Le dispositif a depuis lors fait l'objet de cinq évolutions législatives majeures afin d'adapter les procédures de traitement et de définir des solutions pérennes pour les débiteurs et les créanciers. Ces évolutions ont aussi eu pour but de faire face à l'augmentation du nombre de dossiers déposés : 70 112 dossiers en 1994, contre 231 000 dossiers en 2014, soit une hausse d'un facteur 3,3 en 20 ans.</p>
--

- la tenue du compte du Trésor public ainsi que les prestations bancaires qui s'y attachent : 82,3 millions d'euros en 2016.

- la mise en circulation des monnaies métalliques sur le territoire métropolitain – leur frappe relevant de la Monnaie de Paris : 6,6 millions d'euros en 2016 ;

- 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 : 2,3 millions d'euros en 2016 ;

- la gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers : 2,1 millions d'euros en 2016 ;

- l'organisation des séances d'adjudication des valeurs du Trésor : 700 000 euros sont inscrits en 2016.

- *Deux prestations ne sont pas facturées*

Deux prestations de service 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, précisé dans l'encadré ci-dessous.

Le droit au compte défini à l'article L. 312-1 du code monétaire et financier

Toute personne physique ou morale domiciliée en France ou hors de France, dépourvue d'un compte de dépôt, a droit à l'ouverture d'un tel compte dans l'établissement de crédit de son choix.

En cas de refus de la part de l'établissement choisi, la personne peut saisir la Banque de France afin qu'elle lui désigne un établissement de crédit situé à proximité de son domicile ou d'un autre lieu de son choix, en prenant en considération les parts de marché de chaque établissement concerné.

La saisine de la Banque de France peut également être effectuée, à la demande du demandeur, par le département, la caisse d'allocations familiales, le centre communal ou intercommunal d'action sociale dont cette personne dépend, une association ou une fondation à but non lucratif dont l'objet est d'accompagner les personnes en difficulté ou de défendre les intérêts des familles ou une association de consommateurs agréée.

Les établissements de crédit désignés par la Banque de France sont tenus d'offrir au titulaire du compte des services bancaires de base dont le contenu et les conditions tarifaires sont précisés par décret.

Toute décision de clôture de compte à l'initiative de l'établissement de crédit désigné par la Banque de France doit faire l'objet d'une notification écrite et motivée adressée au client et à la Banque de France pour information. Un délai minimum de deux mois doit être consenti obligatoirement au titulaire du compte.

Le coût complet de cette prestation est de l'ordre de 4 millions d'euros par an et représente une charge de 40 emplois équivalent temps plein. Cette prestation n'a pas donné lieu jusqu'à présent à contractualisation avec l'État.

Les représentants de la Banque de France ont indiqué au Rapporteur spécial que le cadre légal applicable en matière de droit au compte est susceptible d'évoluer avec la transposition de la directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base. Le coût de mise en œuvre de ce droit pourrait être reporté sur les établissements financiers. La Banque de France n'envisagerait donc pas de solliciter un remboursement de la part de l'État.

- *Les facteurs de diminution des coûts des prestations*

Les crédits inscrits en loi de finances sont en diminution régulière depuis quatre ans. On constate en effet pour deux postes une baisse significative du coût des prestations pour la Banque de France: la tenue du compte du Trésor et le secrétariat des commissions de surendettement.

La tenue du compte du Trésor présente des gains d'efficience importants mais qui occasionnent également des coûts élevés d'investissement et de maintenance des systèmes d'information. Le montant inscrit dans la loi de finances pour 2016 s'élève à 82,3 millions d'euros contre 86,6 millions d'euros en 2015. Cette prestation emporte la gestion de 7 000 comptes de comptables publics et le service de banque en ligne des comptables. Le système d'information a été entièrement refondu. La tenue du compte de l'État inclue les instruments de paiement européens (virements et prélèvements SEPA) traités par l'intermédiaire de Victoires Paiements, un groupement d'intérêt économique créé en avril 2012 avec la Caisse des dépôts et consignations, ce qui permet de mutualiser les coûts. En 2014, le groupement a traité 1 186 millions d'opérations pour un montant total de 2 116 milliards d'euros, dont 1 482,4 pour la Banque de France et 633,6 pour la Caisse des Dépôts.

Concernant le secrétariat des commissions de surendettement, 157,6 millions d'euros sont demandés en 2016, contre 191,2 en 2015, en baisse de 33,6 millions d'euros, soit 21,3 %. Il s'agit d'un mouvement de baisse continu depuis 2013, où 212,5 millions d'euros étaient inscrits à ce titre, avant 205 millions d'euros en 2014. Le coût de ces prestations diminue donc de 54,9 millions d'euros en 3 ans, soit 25,8 %, dans un contexte de relative stabilisation du nombre de dossiers traités par la Banque de France, autour de 225 000 dossiers par an.

Les coûts de traitement des dossiers de surendettement

Il s'agit des coûts de gestion des dossiers : analyse de la situation et des justificatifs remis par les secrétariats, propositions de mesures adaptées à la commission, suivi des dossiers transmis aux juges d'instances pour homologation.

Il s'agit également des coûts d'échanges avec les parties prenantes : le débiteur, les créanciers, en moyenne au nombre de 9 par dossier, et le juge d'instance, tout au long de la procédure. Plus de 8 millions de courriers sont adressés chaque année dont une majorité avec accusé de réception.

La diminution des coûts de traitement des dossiers de surendettement peut être liée à la modification du cadre juridique ou aux gains de productivité réalisés par la Banque de France.

Par exemple, loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation bancaire a simplifié et accéléré la procédure de traitement des situations de surendettement, en permettant dans certains cas d'éviter une phase de

négociation amiable lorsqu'elle est manifestement vouée à l'échec ou en supprimant le réexamen automatique des dossiers de surendettement à l'issue d'une phase de suspension d'exigibilité.

Par ailleurs, le plan de modernisation du réseau de la Banque de France, débuté en 2014 et qui s'achèvera en 2020, concentre le traitement des dossiers de surendettement sur 35 centres de traitement partagés. Ce regroupement permet d'améliorer la productivité en optimisant la taille et l'organisation des services en charge de la gestion des dossiers. La Banque de France maintient néanmoins des unités allégées destinées à accueillir le public dans l'ensemble des départements.

Ces mesures d'organisation s'accompagnent d'une refonte complète des outils et de la méthode de travail. Le « *grand projet Surendettement* » élaboré par la Banque de France est mis en œuvre en trois phases 2014-2016, 2017-2018 et 2019-2020. Il prévoit l'externalisation progressive du traitement du courrier de surendettement, le projet ADICAR, initié en 2014 et qui sera généralisé en 2016. Les échanges de documents avec les « grands créanciers » ont été dématérialisés. Un portail Internet permettra également les échanges dématérialisés des courriers avec les parties prenantes de la procédure (Trésor et créanciers significatifs, commissaires, tribunaux, débiteurs et travailleurs sociaux).

Ces évolutions sont mesurées dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances. L'objectif de performance n°4 du programme « *assurer un traitement efficace du surendettement* » se fonde ainsi sur un indicateur de performance relatif à « *l'efficacité du traitement des dossiers de surendettement* ». Il comporte un premier indicateur qui rend compte du coût complet de traitement d'un dossier de surendettement. Ce coût unitaire de traitement est passé de 922 euros en 2011 à 892 euros en 2012. En 2013, le coût s'établit à 871 euros. Les objectifs assignés pour 2015 et 2016 sont respectivement de 863 et 865 euros par dossier. La cible pour 2017 est un coût unitaire de 850 euros.

Un nouveau sous-indicateur est ajouté en 2016 : le nombre moyen de dossiers traités par agent. On constate que le nombre de dossiers traités par agent passe de 141 en 2013 à 151 en 2014 et 2015 avec une prévision de 154 dossiers en 2016 et une cible de 157 dossiers en 2017.

Le Rapporteur spécial souhaite faire état de propositions d'évolutions législative et réglementaire présentées par la Banque de France et qui permettraient de réduire encore les coûts de traitement des dossiers de surendettement.

Pour renforcer l'efficacité de la phase amiable, il conviendrait de limiter le recours à la phase de recommandation. Il pourrait être envisagé de fixer un délai de deux mois pour les réponses des créanciers au projet de plan de désendettement. Au-delà de ce délai, le plan serait réputé accepté. Il conviendrait d'apporter une précision en ce sens à l'article L. 331-6 du code de la consommation. Le Rapporteur spécial souligne que cette mesure, qui ne fragilise

pas les droits des créanciers mais palie leur inertie éventuelle, s’inscrit dans la démarche engagée par le Gouvernement en matière de simplification administrative pour les usagers.⁽¹⁾ Ces économies pourraient être accrues en autorisant l’envoi sous forme d’une lettre simple (lettre suivie) des notifications des ordonnances donnant force exécutoire aux mesures recommandées et aux mesures d’effacement de dettes. Les modifications pourraient être apportées par voie réglementaire aux articles R. 331-10 et suivants du code de la consommation.

● *Les crédits diminuent plus rapidement que le coût des prestations*

Les efforts de modernisation engagés par la Banque de France et l’évolution du cadre juridique permettent de diminuer le coût des prestations, mais la baisse des montants des crédits inscrits dans les projets de loi de finance depuis 2012 ont été progressivement déconnectée de ces coûts, ainsi que le montre le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DU COÛT DES PRESTATIONS DE LA BANQUE CENTRALE ET ÉCART AVEC LE REMBOURSEMENT TOTAL PAR L’ÉTAT, ENTRE 2012 ET 2016, EN MILLIONS D’EUROS

Prestations	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Secrétariat des commissions de surendettement</i>	220,4	216,2	214,5	207,3	201,2
<i>Tenue du compte du trésor</i>	86,3	80,9	79,1	81,3	81,5
<i>Mise en circulation des monnaies métalliques neuves</i>	7,9	8	6,6	6,6	6,6
<i>Organisation des séances d’adjudication des valeurs du Trésor</i>	1,4	2,3	2,1	2,1	2,2
<i>Gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers</i>	1,8	1,9	1,9	2	2
<i>Secrétariat du Comité monétaire de la zone franc</i>	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
TOTAL	318,6	310,1	304,9	300	294,2
Remboursement de l’État	317,6	305	289,5	279,5	251,56
Écart entre le coût réel total et le remboursement par l’État	- 1	- 5,1	- 15,4	- 20,5	- 42,64
en pourcentage du coût réel pour la Banque de France	- 0,31 %	- 1,64 %	- 5,05 %	- 6,83 %	- 14,49 %

Sources : calcul à partir de données communiquées par la Banque de France

Le Rapporteur spécial relève un écart de 14,49 % entre les montants inscrits au projet de loi de finances pour 2016 et les coûts établis par la Banque de France. Le différentiel de 42,64 millions provient d’un écart de près de 43,6 millions d’euros, soit 22,6 %, entre les montants inscrits en loi de finances pour le secrétariat des commissions de surendettement et les coûts complets anticipés par la Banque de France. L’écart sur ce posté est atténué par de légers sur-calibrages des crédits inscrits pour les deux autres prestations.

(1) Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l’administration et les citoyens et décret n° 2014-1263 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites d’acceptation.

L'addition des écarts constatés chaque année depuis 2012, y compris l'écart anticipé pour 2016, représente le montant de 84,64 millions d'euros.

Le tableau ci-après récapitule les écarts, par prestations, pour 2016.

MONTANTS DES REMBOURSEMENTS INSCRITS EN LOI DE FINANCES POUR 2016 ET COÛTS PRÉVISIONNELS ASSOCIÉS POUR LA BANQUE DE FRANCE

(en millions d'euros)

	Coûts prévisionnels en 2016	Dotations en loi de finances pour 2016	Écart	%
<i>Secrétariat des commissions de surendettement</i>	201,2	157,6	- 43,6	- 21,7 %
<i>Tenue du compte du trésor</i>	81,5	82,3	0,8	1,0 %
<i>Mise en circulation des monnaies métalliques neuves</i>	6,6	6,6	0	0,0 %
<i>Organisation des séances d'adjudication des valeurs du Trésor</i>	2,2	2,3	0,1	4,5 %
<i>Gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers</i>	2	2,1	0,1	5,0 %
<i>Secrétariat du Comité monétaire de la zone franc</i>	0,7	0,7	0	0,0 %
Total	294,2	251,6	42,6	14,5 %

Sources : calcul à partir de données communiquées par la Banque de France

Un tel décalage provient de décisions de l'État qualifiées d'« unilatérales » par les représentants de la Banque de France auditionnés par le Rapporteur spécial. Elles rendraient caduque le cadre contractuel pourtant strict, défini en 2011, et qui vise à garantir un remboursement des prestations aux coûts complet, présenté dans l'encadré ci-après.

Le cadre contractuel liant l'État et la Banque de France

Les relations entre l'État et la Banque de France sont définies d'une part par une convention établissant le pilotage d'ensemble et, d'autre part, par des conventions spécifiques pour chaque prestation. Ces dernières précisent pour chacune des missions son objet, le contenu détaillé de la prestation, les moyens déployés avec des objectifs qualitatifs et quantitatifs. Les 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. Le pilotage d'ensemble est le 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 tirées de ces activités ;

– 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 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 ;

– sous réserve des cas de révision prévus par le texte, 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 ; 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 en cas de modification du niveau de service touchant à la qualité, la quantité ou la nature des prestations fournies.

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 la convention. Son secrétariat est exercé par la direction générale du Trésor.

Le Rapporteur spécial rappelle en outre que l'article 3 de la loi n°93-980 du 4 août 1993 relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, codifié à l'article L. 141-3 du code monétaire et financier, « *interdit à la Banque de France d'autoriser des découverts ou d'accorder tout autre type de crédit au Trésor public ou à tout autre organisme ou entreprise publics.* »

Cette interdiction vise certes les activités fondamentales de crédit de la Banque de France et non directement ses autres missions d'intérêts général. Mais la constitution durable d'un écart entre les coûts exposés par la Banque de France pour le compte de l'État et les montants versés sur le programme 305 pourraient être qualifiés d'avances non remboursées, et contreviendraient donc à l'interdiction pour la Banque de France de financer le Trésor. Le Rapporteur spécial considère donc que si la trajectoire des montants de la dotation de l'État doit inciter la Banque de France à poursuivre ses efforts de modernisation, le cadre contractuel qui lie l'État et la Banque de France doit être scrupuleusement respecté.

- *Les prestations réalisées outre-mer*

Outre-mer, l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) assurent des prestations similaires à celles de la banque de France en métropole. Le dispositif est régi par des contrats de performance signés le 12 décembre 2012.

Les crédits inscrits pour 2016 s'élèvent à 5,49 millions d'euros, en baisse de près de moitié par rapport aux montants de 10,35 millions d'euros inscrits en 2015. En effet la prestation la plus coûteuse, la tenue du compte de l'État dans les départements d'outre-mer ne sera plus réalisée par l'IEDOM : elle a été transférée à la Banque de France. Cet élargissement du périmètre a pu être absorbé par le nouveau système d'information : ce transfert constitue donc un facteur d'amortissement du coût des logiciels pour la Banque de France.

2. Les crédits des deux directions ministérielles

- *L'évolution des emplois et de la masse salariale*

L'essentiel des dépenses occasionnées, pour le programme, par la direction générale du Trésor (actions 1 et 2) et la direction de la législation fiscale (action 3) consiste en des dépenses de rémunérations. Leur dynamisme dépend donc directement de l'évolution et du niveau de consommation du plafond d'emploi.

Pour l'exécution du budget en 2015, le Rapporteur spécial constate l'absence de risque de dépassement du plafond d'emploi. La dernière prévision de consommation d'emplois fait apparaître une consommation prévisionnelle de 1 611 emplois équivalents temps plein travaillé, inférieure au plafond autorisé par la loi de finances pour 2015 qui s'établit à 1 704 emplois.

PLAFONDS D'EMPLOIS ET PRÉVISIONS DE CONSOMMATION EN 2015

(en ETPT)

	Loi de finances initiale pour 2015	Exécution constatée en 2015 (prévision)	Écart (effectifs)	Taux d'exécution
Action 1, direction du Trésor	727	699	- 28	96,15 %
Action 2, réseau international du Trésor	785	733	- 52	93,38 %
Action 3, direction de la législation fiscale	192	179	- 13	93,23 %
Total	1 704	1 611	- 93	94,54 %

Source : Ministère de l'économie et des finances

L'écart entre la consommation prévisionnelle d'emplois et le plafond d'emplois autorisé provient pour une part du fait que l'essentiel des recrutements sont réalisés en fin d'année, particulièrement pour les agents des catégories A+ et A mais il provient également de difficultés récurrentes de recrutement sur des postes spécifiques (économistes par exemple).

Pour 2016, le projet de loi de finance présente des plafonds d'emploi en diminution, pour chacune des actions du programme.

L'ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOI ENTRE 2015 ET 2016

(en ETPT)

	Loi de finances initiale pour 2015	Projet de loi de finances pour 2016	Écart (effectifs)	Variation en %
Action 1, direction du Trésor	727	716	- 11	- 1,51 %
Action 2, réseau international du Trésor	785	740	- 45	- 5,73 %
Action 3, direction de la législation fiscale	192	188	- 4	- 2,08 %
Total	1 704	1 644	- 60	- 3,52 %

Sources : Projets annuels de performance

La sous-consommation du plafond justifie un ajustement technique : 13 emplois équivalents temps plein travaillé pour l'action 1, 30 pour l'action 2, 4 pour l'action 3, et 47 emplois au total, sont supprimés en raison du constat d'un écart durable aux plafonds d'emplois votés en lois de finances.

En outre, le programme bénéficie d'un transfert positif de 2 emplois depuis le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*, afin de conforter le suivi de l'économie sociale et solidaire, par le ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique. Le Rapporteur spécial se félicite de cette mesure qui illustre la volonté de faire de ce secteur, prioritaire depuis 2012, un vecteur de création d'activité et d'emploi durables. 106 065 euros, en autorisation d'engagement comme en crédits de paiement sont transférés en conséquence.

Le solde des diminutions, soit 15 emplois, s'explique par l'effet des schémas d'emploi, qui résultent de la différence entre les entrées d'emploi (principalement les recrutements) et les sorties (principalement les départs en retraite et les fins de contrats).

Pour 7 emplois équivalents temps plein travaillé, il s'agit des effets en année pleine de suppressions d'emplois intervenues en 2015.

Pour 8 équivalents temps plein travaillé, il s'agit des effets de la suppression de 15 emplois en 2016, la totalité de l'effet en année pleine n'apparaissant qu'au terme d'une montée en charge.

La diminution globale des plafonds d'emploi indique le solde des opérations simultanées de départs et d'entrées d'effectif : les directions générale du Trésor et de la législation fiscale continueront donc à recruter, mais à un niveau moindre que les départs de personnels.

En 2016, le total des entrées s'établirait à 254 effectifs, dont 100 primo-recrutements par voie de concours principalement, et 154 par d'autres voies, dont 127 recrutements de contractuels, et le solde par accueils par voie de détachement ou retour d'agents en disponibilité.

Le total des départs s'établirait à 269 emplois : 35 départs en retraite, 122 départs définitifs, principalement des fins de contrats non renouvelés, et 112 autres départs, essentiellement liés à des détachements et des mobilités d'agents du programme.

Il en résulte une diminution de la masse salariale. 146,75 millions d'euros sont inscrits pour 2016, contre 148,33 en 2015, en baisse de 1,58 million d'euros, soit 1,06 %.

Un glissement vieillesse technique solde négatif de 140 000 euros contribue à la réduction de la masse salariale : le glissement vieillesse technicité positif, lié aux évolutions des carrières des agents, qui s'élève à 1,71 million

d'euros, est en effet contrebalancé par le glissement vieillesse technicité négatif, lié à l'écart de rémunération entre les effectifs sortants et entrants, qui s'élève à 1,85 million d'euros.

La seule mesure catégorielle nouvelle inscrite pour 2016 est de portée modeste : 20 719 euros sont inscrits pour la revalorisation d'une indemnité des attachés et secrétaires d'administration centrale, qui concernera 75 effectifs.

- *Les dépenses hors masse salariale*

Pour ses activités menées hors de son réseau international, la direction générale du Trésor dispose de crédits de fonctionnement et d'intervention hors titre 2 inscrites à l'action 1 du programme, qui recouvrent principalement :

- les dépenses pour études et audits de l'Agence des participations de l'État : 4,35 millions d'euros sont inscrits en 2016, contre 4,8 millions d'euros en 2015

- 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 1,3 million d'euros en 2015 contre 1,5 million d'euros en 2015;

- la participation aux frais de fonctionnement d'associations de recherche en matière économique et financière : 1,3 million d'euros en 2016, inchangés par rapport à 2015. 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 : 800 000 euros sont inscrits en 2016, contre 1 million d'euros en 2015 ;

- enfin les honoraires de commissariats aux comptes liés d'une part à des obligations légales de certification des comptes pro forma de l'activité « procédure compte État » de la Coface, pour un montant estimé à 140 000 euros en 2016, d'autre part au suivi comptable d'opérations effectuées par Natixis pour le compte de l'État, pour un montant estimé à 60 000 euros en 2016. Le montant total de 200 000 euros est inchangé par rapport à 2015.

3. Le réseau international du Trésor

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. Leur action quotidienne comprend principalement les éléments suivants :

- le soutien aux entreprises accédant à des marchés tiers ;

- le suivi de la situation économique et des questions financières des pays sur lesquels ils ont compétence ;
- l’analyse de l’environnement, du climat et des courants des affaires ;
- l’analyse des positions adoptées par ces pays dans les instances internationales et dans le cadre des négociations multilatérales ;
- le relais des positions de la France dans ces négociations.

Le réseau est constitué de 29 circonscriptions, placées sous l’autorité de chefs de services économiques régionaux en charge de coordonner et d’animer l’activité des services économiques des ambassades de leur zone de compétence.

Les services économiques exercent leur mission d’appui aux entreprises dans le respect des dispositions du décret n° 2014-1571 du 22 décembre 2014 relatif à l’agence Business France qui définit la compétence de cet opérateur rattaché au programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme*. Les services économiques peuvent représenter Business France, pour l’accomplissement de ses missions à l’étranger, dans les pays où l’opérateur ne dispose pas de bureau.

Au 1^{er} juillet 2015, le réseau international de la DG Trésor comprenait 129 implantations immobilières dans 110 pays. À la même date en 2014, le réseau comprenait 133 implantations immobilières dans 112 pays. Compte tenu des potentiels économiques par grandes zones géographiques, cette implantation continue de paraître adaptée aux enjeux de l’économie mondiale et aux zones prioritaires pour notre économie.

- *La poursuite de la diminution des crédits*

Pour 2016, 82,05 millions d’euros sont inscrits aux crédits de l’action 2 du programme 305. Ce montant est en baisse de 1,5 million d’euros (- 1,8 %) par rapport à 2015.

La dépense est constituée, pour 83 %, de crédits de titre 2 : le montant de masse salariale s’élèvera à 67,95 millions d’euros, en baisse de 1,45 %.

Le plafond des emplois de l’action du programme passe de 785 emplois équivalents temps plein en 2015 à 740 emplois en 2016, en baisse de 5,7 %.

Les dépenses hors titre 2 représentent 17 % des crédits de l’action, soit 14,1 millions d’euros en 2016, en autorisations d’engagement comme en crédits de paiement. Elles baissent de près de 10 % par rapport à 2015. Les dépenses de fonctionnement s’établissent à 13 millions d’euros, en baisse de 1 million d’euros. Les crédits d’investissement sont ramenés à 1 million d’euros, contre 1,4 million d’euros en 2015.

Le Rapporteur spécial rappelle que le réseau international du Trésor a consenti des efforts très importants ces dernières années : les effectifs ont diminué

de 19 % entre 2008 et 2012 ; les dépenses de fonctionnement ont diminué de 25 % entre 2009 et 2014.

- *Des surcoûts salariaux liés à la dépréciation de l'euro*

Le taux de change de l'euro a connu une baisse exceptionnelle depuis l'été 2014, passant de 1,36 dollar pour un euro en juin 2014 à 1,11 le 15 mai 2015. Le cours est stabilisé à ce niveau depuis lors.

Il en résulte quelques surcoûts de budget de fonctionnement ou d'investissement sur le réseau mais la dépréciation de l'euro a principalement eu des effets sur les dépenses de personnel de la mission.

Un mécanisme d'ajustement des rémunérations à l'étranger, défini par décret ⁽¹⁾, prévoit en effet, pour les agents de tous les services de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif en service à l'étranger des « *taux d'ajustement de l'indemnité de résidence, pour tenir compte notamment des variations des changes et du coût de la vie à l'étranger, sont fixés par arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé du budget* ». Un coefficient de change-prix est appliqué, calculé à partir d'une assiette représentant 75 % des rémunérations à l'étranger, les 25 % restants visant à tenir compte des dépenses susceptibles d'être effectuées en euros.

En conséquence, dès 2015, la prévision d'exécution a fait apparaître une consommation de crédits de personnel sensiblement supérieure au montant des crédits de titre 2 disponibles sur le programme. Cette surconsommation s'explique en 2015 par la hausse de 2,5 millions d'euros du montant des indemnités de résidence à l'étranger. Pour 2016, l'effet de change contribue donc à une moindre baisse des dépenses de la masse salariale que ne l'aurait permis la diminution du plafond d'emplois.

- *La gestion du patrimoine immobilier international*

Comme toutes les administrations ayant des agents à l'étranger, la direction générale du Trésor dispose d'un patrimoine immobilier qu'elle gère en fonction de l'évolution de ses besoins. Mais ce patrimoine a longtemps été surdimensionné. Un plan de cession des logements non indispensables est donc mis en œuvre.

Dans le cadre de la programmation immobilière 2015-2017 la direction du Trésor vend, au fur et à mesure du départ des agents qui les occupent, tous les logements cessibles, c'est-à-dire non situés sur des ensembles immobiliers de l'État comportant des biens affectés au service public. Ne sont conservés que quelques logements requis pour des raisons de sécurité.

(1) Décret n° 67-290 du 28 mars 1967 fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif en service à l'étranger.

Huit ventes ont été réalisées en 2014 et 2015. En 2014, deux logements ont été vendus à Bruxelles, un logement à Harare, un logement à New-York, deux logements à Séoul et un logement à Stockholm.

Pas moins de treize cessions sont programmées en 2015 et 2016. En 2015, un logement à Copenhague, à Ottawa, à Séoul et à Varsovie, et deux logements à New York. En 2016, un logement à Dublin, à Jakarta, à New-York et à Singapour et trois logements à Londres.

Le parc immobilier se compose également de bureaux dont l'État est propriétaire ou copropriétaire dans les sites regroupés avec le ministère des affaires étrangères et du développement international, de bureaux en location ou colocation avec le même ministère. L'ensemble du parc de bureaux représente une surface utile de 20 250 m², soit un ratio de 26,13 m² par agent, en baisse par rapport à 2014. Ce ratio reste très élevé au regard de la norme applicable aux agents publics en France mais sa diminution traduit l'effort de la direction du Trésor pour rationaliser et optimiser l'occupation de ses sites.

La direction générale du Trésor fait donc évoluer son parc immobilier de bureaux afin d'en réduire les frais. Elle participe également aux opérations de regroupement des services de l'État à l'étranger pilotées par le ministère des affaires étrangères et du développement international.

En matière de cessions, les bureaux du service économique de Caracas ont été vendus en 2014, tandis que ceux de Bangkok et Zagreb devraient l'être avant la fin de l'exercice 2015. Les bureaux du service économique de Port-Louis devraient être cédés courant 2016 et celui d'Athènes est mis en vente.

Au 31 octobre 2015, la fin des baux des bureaux de Damas, Jakarta et Dublin est effective et a permis de procéder à des regroupements dans les ambassades.

Enfin, aucune acquisition n'a été réalisée en 2014 ou 2015 et aucune n'est prévue en 2016.

- *L'orientation stratégique du réseau*

Le réseau des services économiques est placé sous l'autorité conjointe du ministre des finances et des comptes publics, du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique mais également, depuis avril 2014 et pour l'accomplissement de ses missions en matière de commerce extérieur, du ministre des affaires étrangères et du développement international. Cette évolution administrative concrétise la priorité du gouvernement en matière de diplomatie économique, d'internationalisation de l'économie française et d'attractivité de notre territoire.

Ce nouveau cadre administratif conforte le redéploiement du réseau et l'évolution des services économiques définie dans un plan stratégique 2013-2018.

Ce plan renforce la gouvernance du réseau et accentue sa professionnalisation. Il développe la capacité du chef de service économique à exercer, sous l'autorité de l'Ambassadeur, son rôle de pilote de l'ensemble des acteurs publics locaux dans le domaine économique. Il précise l'objectif de redéploiement des effectifs vers des zones prioritaires pour le développement de notre économie, particulièrement les pays émergents.

Mais ce redéploiement doit se doubler d'une plus grande complémentarité des différents réseaux économiques à l'étranger. Ainsi, début février 2015, la direction générale du Trésor et Business France ont convenu d'un mode opératoire commun pour organiser la mission d'attractivité dans les pays où l'opérateur n'aura pas d'équipe dédiée ou ne sera pas implanté.

À plus long terme, une réflexion interministérielle a été engagée au sein du Comité interministériel des réseaux de l'État à l'étranger (CORINTE) sur le dimensionnement global de l'ensemble des réseaux de l'État.

Ces travaux s'inscrivent dans la continuité des conclusions du comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) de décembre 2013 qui a 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* » et de réduire les effectifs de l'État à l'étranger.

Cette orientation est également complémentaire de la feuille de route « MAEDI 21 », présentée en août 2015 par le Ministre des affaires étrangères et du développement international, qui vise à adapter l'ensemble du réseau diplomatique aux nouveaux enjeux. Parmi les objectifs précis énumérés dans cette feuille de route, figure par exemple l'objectif que les effectifs du réseau de diplomatie générale se situant dans les pays émergents du G20 atteignent 25 % en 2025, contre 13 % en 2012.

Dans ce cadre, de nouveaux redéploiements peuvent être attendus de la part du réseau de la direction générale du Trésor. Il peut également s'agir de colocalisations supplémentaires avec les services du ministère des affaires étrangères et du développement international.

Le Rapporteur spécial se félicite de la pleine implication de la direction générale du Trésor au sein du CORINTE.

Au regard de ces enjeux, le Rapporteur spécial relève que la mesure de la performance du réseau figurant dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances est assez peu développée et ne tient compte ni des objectifs de redéploiement du réseau vers les zones à fort potentiel, ni des complémentarités avec les autres intervenants.

La performance du réseau est mesurée par un indicateur unique 3.1 « *Mise à disposition par les services économiques d'une information économique ciblée, pertinente et actualisée* ».

Il s'agit de mesurer la proportion des services économiques qui fournissent au public, et particulièrement aux entreprises, une information sur leur pays de résidence au travers du site internet de la direction générale du Trésor où ils disposent de pages réservées. Cette information peut consister en une présentation générale du pays, de sa situation économique et financière et de son insertion dans l'économie internationale. L'information doit être « *fiable et régulièrement actualisée* ».

En 2014, 81 % des missions économiques rendaient public ce type d'informations. La prévision pour 2016 est de 90 % et la fixée pour 2017 est de 95 %.

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. Ceci n'est pas le cas car les banques centrales de la Zone franc détiennent des niveaux de réserves importants.

La garantie de la France n'a plus été mise en œuvre depuis 1994. Aucun crédit n'est demandé pour 2016.

EXAMEN EN COMMISSION

Après les auditions de M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, et Mme Martine Pinville, secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'Économie sociale et solidaire (voir le compte rendu de la commission élargie du 29 octobre 2015 à 15 heures ⁽¹⁾), la commission des finances examine les crédits de la mission Économie et des comptes spéciaux Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés, et Accords monétaires internationaux.

La commission examine d'abord l'amendement n° II-237 du Gouvernement.

M. Jean-Louis Gagnaire, rapporteur spécial. Je suis favorable à cet amendement. Toutefois, il conviendra que le Gouvernement précise comment il compte financer cette augmentation des crédits de la mission *Économie*.

La commission adopte l'amendement n° II-237, puis adopte les crédits de la mission Économie, modifiés.

Elle adopte ensuite, suivant l'avis favorable de M. Jean-Louis Gagnaire, le compte spécial Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés et, suivant l'avis favorable de M. Joël Giraud, le compte spécial Accords monétaires internationaux.

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/

**ANNEXE 1:
PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– Le **30 septembre 2015**, Mme Nathalie Aufauvre, secrétaire générale de la Banque de France et Mme Véronique Bensaid-Cohen, conseillère parlementaire auprès du gouverneur.

– Le **14 octobre 2015**, M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'INSEE, responsable du programme 220 *Statistiques et études économiques* et Mme Christine Gonzalez-Demichel, cheffe du département Affaires financières et programmation des travaux et des moyens de l'INSEE.

– Le **21 octobre 2015**, M. Christian Charpy, président de section de la Cour des comptes, MM. Jean-Luc Vivet et Amaury de Barbeyrac, rapporteurs de la communication de la Cour des comptes sur le Transfert des services de l'INSEE à Metz.

ANNEXE 2 :
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES : LE TRANSFERT
DE SERVICES DE L'INSEE À METZ – BILAN D'ÉTAPE
(ARTICLE 58-2° DE LA LOLF)