



N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

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 2017** (n° 4061),

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 hausse des crédits budgétaires compense la baisse des ressources propres..... | 8 |
| 2. L'évolution des effectifs contient la masse salariale | 14 |
| 3. La poursuite de la réforme des activités de l'INSEE..... | 17 |
| a. Le maintien d'une implantation sur l'ensemble du territoire | 19 |
| b. La conduite de nouveaux projets statistiques | 24 |
| II. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE | 27 |
| 1. Le remboursement de prestations à la Banque de France..... | 29 |
| 2. Les crédits des deux directions ministérielles..... | 37 |
| 3. Le réseau international du Trésor | 40 |
| III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX | 44 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 45 |
| ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 47 |

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, 95,8 % 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 qui relèvent tous, cette année, du ministre de l'économie et des finances :

– 134 *Développement des entreprises et du tourisme*, regroupe les instruments de soutien aux entreprises, et les crédits des administrations en charge de ces politiques : pour 2017, près d'1 milliard d'euros sont inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

– 220 *Statistiques et études économiques*, porte les crédits de l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE) : 459,7 millions d'euros en autorisations d'engagement sont demandés pour 2017, et 454 millions d'euros en crédits de paiement.

– 305 *Stratégie économique et fiscale*, 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, 429 millions d'euros sont demandés pour 2017.

En 2014, trois programmes supplémentaires y avaient 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 aux collectivités territoriales pour cofinancer la couverture intégrale du territoire, d'ici 2022, par le réseau de fibre optique. 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* a retrouvé son étiage et le conserve en 2017 : les crédits de paiement des trois programmes historiques s'élèvent à 1 889,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 1 882,9 en crédits de paiement.

Le présent rapport examine le projet de budget des programmes 220 et 305, soit 46,9 % des crédits de paiement de la mission pour 2017, les crédits du programme 134 faisant l'objet de rapports spéciaux distincts ⁽¹⁾.

En complément, le présent rapport porte sur le compte spécial *Accords monétaires internationaux*, qui, à l'instar des précédents exercices, ne sera pas doté de crédits en 2017.

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

Chiffres-clés

En 2017, les crédits du **programme 220 Statistiques et études économiques** s'élèveront, en autorisations d'engagement, à **459,7 millions d'euros**, en hausse de 21,9 millions d'euros soit **+ 5 %**, après une baisse de 2,87 % en 2016. Les crédits de paiement s'établiront à 454,1 millions d'euros, en hausse de 16,5 millions d'euros, soit **+ 3,8 %**, après une baisse de 2,6 % en 2016.

Cette hausse provient de mesures de périmètre (le transfert depuis la mission Recherche et enseignement supérieur des crédits de rémunération des élèves fonctionnaires de l'INSEE) et principalement de la **compensation des pertes d'attributions de produits consécutives à la mise en œuvre**, le 1^{er} janvier 2017, de la **gratuité des données publiques** posée par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, qui occasionne pour l'INSEE la perte de ressources propres significatives.

Les crédits du programme 305 *Stratégie économique et fiscale*, s'établiront, en 2017, en autorisations de paiement comme en crédits de paiement, à **429 millions d'euros**, contre 425 en 2016, en **hausse de 3,9 millions d'euros (+ 0,92 %)** après une forte baisse de 28,9 millions d'euros (- 6,4 %) entre 2015 et 2016. C'est l'effet de l'arrêt du mouvement de diminution rapide des crédits finançant le remboursement à la **Banque de France** de prestations réalisées pour le compte de l'État, qui représenteront en 2017, **250 millions d'euros** soit 58,2 % des crédits du programme.

Le reste des crédits du programme 305 recouvre pour **151,3 millions d'euros de crédits de titre II** pour les effectifs des deux directions ministérielles : la direction générale du trésor (et son réseau international) et la direction de la législation fiscale. Les effectifs continuent de baisser. Le schéma d'emplois prévoit la suppression de 17 postes en 2017 après la suppression de 15 postes en 2016. Le plafond d'emplois du programme s'élève pour 2017 à 1 629 emplois (contre 1 644 emplois en 2016). En 2017, les emplois autorisés se répartissent entre 905 emplois en administration centrale, 70 dans les services régionaux, 649 dans les services à l'étranger et 5 mis à la disposition de l'OCDE.

Les moyens de fonctionnement courant des directions sont pris en charge par le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Mais, sur le programme 305, **12,9 millions d'euros de crédits de fonctionnement et 900 000 euros de crédits d'investissement** sont demandés au titre du **réseau international du Trésor** qui recouvre, au 1^{er} juillet 2016, 131 implantations immobilières dans 111 pays.

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).

Le projet de loi de finances pour 2017 fait évoluer le périmètre du programme en y transférant les crédits correspondant à la rémunération des élèves fonctionnaires qui suivent leur scolarité initiale au sein d'une des deux écoles du Groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES) : l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (Ensaé) et l'École nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (Ensaï).

Les crédits nouvellement inscrits à ce titre sont regroupés au sein d'une action nouvelle du programme 220 qui s'ajoute aux cinq actions préexistantes :

– 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 *Pilotage et 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.

– la nouvelle action 7 *Formation initiale* établie par le projet de loi de finances pour 2017 rassemble des crédits provenant du programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

RÉPARTITION, PAR ACTION, EN 2017, DES CRÉDITS DE PAIEMENT ET DES EMPLOIS ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN (ETPT) DEMANDÉS

| | Montant en millions d'euros | Part des crédits du programme en % | ETPT | Part des ETPT du programme en % |
|--|------------------------------------|---|--------------|--|
| 1 – Infrastructure statistique | 137,6 | 30,3 | 1 508 | 27,6 |
| 2 – Information sur les entreprises et synthèses économiques | 55 | 12,1 | 681 | 12,5 |
| 3 – Information démographique et sociale | 72,2 | 15,9 | 1 138 | 20,9 |
| 5 – Pilotage et soutien | 126,4 | 27,8 | 1 282 | 23,5 |
| 6 – Action régionale | 58,2 | 12,8 | 732 | 13,4 |
| 7 – Formation initiale (nouveau) | 4,7 | 1 | 113 | 2,1 |
| Totaux | 454,1 | 100 | 5 454 | 100 |

Source : *Projet de loi de finances pour 2017*

1. La hausse des crédits budgétaires compense la baisse des ressources propres

En 2017, hors attribution de produits, le budget de l'INSEE s'élèvera à 459,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 454,1 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Par rapport à 2016, la dotation budgétaire est en hausse de 21,9 millions d'euros pour les AE, soit + 5 %, alors qu'elle avait baissé de 2,87 % en 2016. Pour les CP, il s'agit d'une hausse de 16,5 millions d'euros, soit + 3,8 %, après une baisse de 2,6 % en 2016.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENTS, PAR ACTION, ENTRE 2016 ET 2017

(en millions d'euros)

| Numéro et intitulé de l'action | Crédits de paiement - Loi de finances pour 2016 | Crédits de paiement -Projet de loi de finances pour 2017 | Évolution par rapport à 2016 | % |
|--|--|---|-------------------------------------|----------------|
| 1 – Infrastructure statistique | 135 | 137,6 | + 2,6 | + 1,9 % |
| 2 – Information sur les entreprises et synthèses économiques | 53 | 55 | + 2 | + 3,8 % |
| 3 – Information démographique et sociale | 67,7 | 72,2 | + 4,5 | + 6,6 % |
| 5 – Pilotage et soutien | 124,9 | 126,4 | + 1,5 | + 1,2 % |
| 6 – Action régionale | 56,8 | 58,2 | + 1,4 | + 2,5 % |
| 7 – Formation initiale (nouveau) | - | 4,7 | + 4,7 | - |
| Total | 437,5 | 454,1 | + 16,6 | + 3,8 % |

Source : *Projet de loi de finances pour 2017*.

Des mesures de périmètre rendent compte de cette hausse qui masque la poursuite de la diminution des dotations budgétaires de l'INSEE à périmètre constant.

À compter du 1^{er} janvier 2017, la nouvelle action 7 *Formation initiale* augmente en effet les dépenses de personnel (crédits de titre 2) à hauteur de 4,7 millions d'euros pour 113 emplois équivalents temps plein (ETPT), couvrant la rémunération des élèves fonctionnaires en formation pris en charge jusqu'alors sur le programme 220.

Cette charge nouvelle est cependant atténuée, sur l'action 5 *Soutien*, par le transfert pérenne vers d'autres programmes de 13 ETPT correspondant à 800 000 euros de crédits de titre 2 : 12 emplois vers le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, en raison de la mutualisation des centres de prestations financières, et un emploi vers le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*, de la mission *Direction de l'action du gouvernement*, pour la rationalisation des plateformes régionales d'achat.

La principale modification intervient sur les dépenses hors titre 2.

Le projet de loi de finances pour 2017 doit en effet tenir compte des conséquences budgétaires de la gratuité des données publiques établie par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique et qui sera mise en œuvre le 1^{er} janvier 2017.

Le projet de budget compense donc pour l'INSEE des pertes de ressources propres significatives en 2017 : 11 millions d'euros au titre des pertes d'attributions de produits provenant de la commercialisation actuelle du fichier 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. Ce montant de compensation tient compte d'une économie de 2,5 millions d'euros procurée à l'INSEE pour l'accès à des fichiers, dorénavant gratuits, achetés jusqu'à ce jour à la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos).

Hors mesures de périmètre, la diminution des crédits entamée avec le projet de loi de finances pour 2015 se poursuit. À périmètre constant les dépenses de titre 2 passent de 371,8 millions d'euros à 373,6, en hausse de 1,8 million d'euros soit +0,5 %. Les crédits hors titre 2 passent de 65,7 millions d'euros à 62,8 millions d'euros, en recul de 2,9 millions d'euros, soit -4,4 %. La dotation budgétaire totale passe ainsi, en crédits de paiement, de 437,5 millions d'euros à 436,5 millions d'euros, en baisse de 1 million d'euros, soit -0,23 %.

Pour mémoire, en 2016, les crédits de paiement ont reculé 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 répartition des crédits par nature, détaillée dans le tableau ci-après, illustre l'étroitesse des marges de manœuvre budgétaires pour l'INSEE. L'essentiel des crédits est en effet constitué par des dépenses de personnels. Les crédits de fonctionnement ne dépassent pas 11 % du total des crédits de paiement alors que l'Institut dispose de nombreuses directions régionales et de deux implantations pour les services de sa direction générale, en région parisienne et à Metz. La modernisation continue de ses systèmes d'information sollicite en outre fortement les crédits de fonctionnement et pèse sur les dépenses d'investissement.

RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR NATURE, EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET EN CRÉDITS DE PAIEMENT, EN 2017

(en millions d'euros)

| | AE | Part dans l'ensemble en % | CP | Part dans l'ensemble en % |
|---------------------------------|-------|---------------------------|-------|---------------------------|
| Programme 220 | 459,7 | 100 | 454,1 | 100 |
| Titre 2 – rémunération | 377,6 | 82,1 | 377,6 | 83,1 |
| Dépense Hors T2 | 82,1 | 17,9 | 76,5 | 16,8 |
| Titre 3 – Fonctionnement | 54,9 | 12 | 49,5 | 10,9 |
| Titre 5 - Investissement | 2,9 | 0,6 | 2,6 | 0,6 |
| Titre 6 - Intervention | 24,3 | 5,3 | 24,3 | 5,4 |

Source : *Projet de loi de finances pour 2017*

- *La compensation des effets de la gratuité des données publiques*

Outre les montants de crédits inscrits au programme 220, l'INSEE bénéficie de ressources propres, utilisées pour abonder les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

L'INSEE perçoit par exemple le produit de subventions provenant d'Eurostat, direction générale de la Commission européenne chargée de l'information statistique à l'échelle communautaire. 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. Il peut également bénéficier de recettes de fonds de concours en cas de projets mis en œuvre en partenariat avec des collectivités territoriales, particulièrement les régions.

Depuis 2013 l'INSEE bénéficie de ressources en tant qu'opérateur national pour l'identification unique des intervenants sur les marchés financiers (LEI) : l'INSEE perçoit à ce titre une redevance liée à l'inscription et à la certification des intervenants tout en en reversant une part à la fondation internationale GLEIF en charge du dispositif.

Jusqu'à l'exercice 2016, les montants de ressources propres les plus importants proviennent de recettes marchandes, principalement pour les données liées au répertoire administratif des entreprises SIRENE, qui rassemble les numéros, SIREN, pour les entreprises, organismes et associations, ainsi que SIRET pour les établissements de ces mêmes entreprises, organismes et associations. Ces données sont accessibles à tous soit directement auprès de l'Institut, soit auprès de revendeurs privés. Les recettes correspondantes représentent, en 2016, près des deux tiers des ressources propres de l'INSEE, pour environ 11 millions d'euros.

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 articles 1^{er} et 9 de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique suppriment la faculté pour l'INSEE de commercialiser le droit de réutilisation des données statistiques (article L. 321-1 du code des relations entre le public et l'administration).

Le Rapporteur spécial relève que les effets de la loi pour une République numérique sont perceptibles dès l'exercice 2016. Afin de ne pas avoir à opérer de remboursements en 2017, l'INSEE a fixé 31 décembre 2016 l'échéance de l'ensemble des abonnements. L'Institut constate également dès 2016 une diminution du niveau des recettes qui laisse entrevoir des comportements d'anticipation de la loi de la part des acteurs du marché : ils diffèrent l'acquisition de jeux de données, dans l'attente de leur gratuité. Les représentants de l'INSEE, auditionnés par le Rapporteur spécial, ont indiqué avoir même été sollicités par plusieurs utilisateurs pour mettre en œuvre la gratuité de manière anticipée, demandes auxquelles il n'a pas été donné droit.

Sur les huit premiers mois de l'année 2016, on constate ainsi un niveau de recettes inférieur de 3,8 millions d'euros à celui observé en 2015.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES PROPRES DE L'INSEE

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 (prévision) | 2017 (prévision) |
|---------------------------|------|------|------|------|---------------------|---------------------|
| Ressources propres | 16,7 | 17,2 | 19,3 | 19 | 16 | 5,5 |

Source : INSEE.

Pour l'exercice 2016, la nouvelle prévision de recettes totales en fonds de concours et attributions de produits s'élève ainsi à 16 millions d'euros, en net retrait par rapport à 2015, mais ce niveau comporte encore une réelle incertitude. Le total des ressources propres prévu en 2017 s'établit à 5,5 millions d'euros.

Une levée de réserve indispensable en fin de gestion 2016

En 2016, pour les crédits hors titre 2, la prévision d'exécution indique une situation déficitaire, tant en AE qu'en CP, compte tenu de niveaux de ressources propres plus faibles qu'anticipés. Le point de sortie de l'exercice 2016 s'établirait à 82 millions d'euros en AE et 82,6 millions d'euros en CP ce qui nécessitera de lever la réserve de précaution à hauteur de 6,3 millions d'euros en AE et 7,6 en CP. Ceci correspond pour une très large part au niveau des reports gelés en début d'année. Par anticipation des arbitrages de fin de gestion devant intervenir à la mi-novembre, l'INSEE vient d'obtenir le dégel partiel de 3 millions d'euros.

L'extinction des recettes commerciales en matière d'accès à des jeux de données prend donc le relai de l'extinction progressive des recettes de diffusion des résultats statistiques, engagée depuis 2003, par la diffusion gratuite sur Internet de publications qui étaient autrefois payantes. Le site www.insee.fr contient aujourd'hui des millions d'informations et reçoit plus de 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.

Le Rapporteur spécial relève enfin qu'un nouveau site internet sera inauguré le 21 novembre 2016 : outre une meilleure ergonomie, il permettra d'accroître la visibilité des comparaisons statistiques internationales.

- *L'incidence des réformes du fichier électoral et de la dotation forfaitaire de recensement*

Sur l'action 1 *Infrastructure et statistique*, regroupant les activités à caractère régalien, les dépenses de titre 2 baissent de 1,2 million d'euros, passant de 106,3 à 104,1 millions d'euros, par application d'un schéma d'emploi qui supprime des postes d'enquêteurs en charge du recensement. Mais on constate une hausse de près de 4 millions d'euros des crédits hors titre 2.

En premier lieu, pour 700 000 euros, en AE comme en CP il s'agit de dépenses d'investissement informatiques liées à la réforme du fichier électoral. La loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales prévoit une inscription sur les listes électorales jusqu'à un mois avant les élections et crée un répertoire électoral unique et permanent qui devra être opérationnel avant les élections européennes de 2019.

Le ministère de l'Intérieur est responsable du projet lancé en 2016. L'INSEE a la charge de deux sous-projets majeurs : l'initialisation du répertoire électoral unique en lien avec les préfetures et la mise en place des sous-systèmes d'information. Dès le premier trimestre 2016, l'INSEE a constitué une équipe de projet de haut niveau pour préparer la refonte du fichier électoral. Le Rapporteur spécial relève que cette mission supplémentaire ne fait pas l'objet, en 2017, d'une compensation d'emplois pour l'Institut.

En second lieu, la hausse des dépenses de titre 2 constatée sur l'action 1 provient pour 2,9 millions d'euros, des crédits d'intervention, de titre 6, qui financent la dotation forfaitaire versée chaque année aux communes concernées par le recensement. Cette dotation atteint 24,3 millions d'euros en 2017, contre 21,4 en 2016, en hausse de 3,9 millions d'euros (+ 18,2 %) après une diminution de 830 000 euros en 2016.

L'augmentation globale est le solde d'une hausse de 4 millions d'euros pour conduire le recensement quinquennal à Mayotte et en Polynésie Française, mais diminué de 1,1 million d'euros pour tenir compte des économies tendanciennes occasionnées pour les communes par la collecte par Internet.

Les modalités de calcul du montant de la dotation forfaitaire de recensement versée aux communes ont en effet été modifiées par un décret n° 2015-1678 du 15 décembre 2015 modifiant le décret n°2003-561 du 23 juin 2003 portant répartition des communes pour les besoins du recensement de la population.

Si les critères préexistants de la population et du nombre de logements ont été conservés, un mécanisme correctif tient 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. Les montants versés par habitant et par logement sont donc diminués par application de coefficients fondés sur le taux de retour direct par Internet, constaté au niveau national. Ce mécanisme vertueux devrait permettre de baisser progressivement le coût de ce poste.

Le Rapporteur spécial relève que le taux national de réponse par Internet retenu pour calculer la dotation est décalé de deux ans par rapport au taux moyen constaté, afin de laisser aux communes les moins performantes le temps de s'organiser. Le taux de collecte Internet constaté en 2016 s'établit en effet à 39 % mais le taux de 33 % est retenu dans l'arrêté en vigueur.

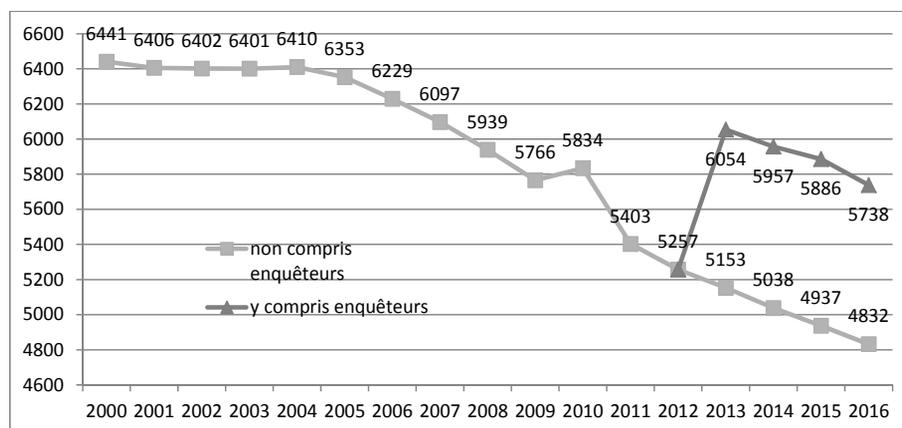
Hors dépenses outre-mer, la dotation forfaitaire de recensement est donc portée à 20 358 781 euros en 2017 dont 242 124 euros en raison de la revalorisation du point de la fonction publique.

2. L'évolution des effectifs contient la masse salariale

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 FIN 2015



Source : INSEE. Il s'agit des effectifs payés en activité à l'INSEE les 1^{er} janvier 2000 à 2014 ainsi que, pour 2015 et 2016, les 31 décembre 2014 et 2015.

- *La baisse tendancielle se poursuit en 2017*

En 2017, le plafond d'emplois de l'INSEE s'établira à 5 454 emplois équivalents temps plein travaillé, en hausse de 13 postes par rapport à 2016.

La hausse apparente résulte entièrement de la modification de périmètre déjà mentionnée. Elle traduit en réalité l'application d'un schéma d'emploi en forte baisse, de 97 postes en 2017, compensé par les mesures de périmètre déjà mentionnées. Le solde résulte en effet des éléments suivants :

- une baisse de 23 emplois équivalents temps plein travaillé pour l'extension en année pleine des suppressions intervenues en 2016 ;

- une baisse de 74 emplois équivalents temps plein travaillé, liée à la **suppression de 97 postes par le schéma d'emploi pour 2017** compte-tenu de la quotité de travail des agents et de leur durée de présence sur l'année civile ;

- des corrections techniques pour 10 emplois équivalents temps plein travaillé qui tient compte du recrutement d'apprentis en 2017, conformément à

l'engagement pris par le Président de la République, et à des ajustements liés aux consommations constatées en 2016 en baisse d'un poste de catégorie C et en hausse d'un poste de catégorie A ;

– du solde de l'ensemble des transferts, qui ajoute 100 ETPT au plafond d'emplois du programme.

Le tableau suivant récapitule les effets de la mise en œuvre des schémas d'emplois adoptés depuis le début de la législature.

PLAFOND D'EMPLOIS DE L'INSEE ET SCHÉMAS D'EMPLOIS APPLIQUÉS DEPUIS 2013

| | LFI 2013 | LFI 2014 | LFI 2015 | LFI 2016 | PLF 2017 | cumul |
|---------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|--------|
| Plafond autorisé d'emploi | 5 833 | 5 707 | 5 598 | 5 441 | 5 454 | – |
| Schéma d'emploi autorisé | – 81 | – 90 | – 78 | – 80 | – 97* | – 426* |
| Schéma d'emploi exécuté | – 87 | – 96 | – 78 | – 80 | – 97* | – 438* |

Source : INSEE.

* : prévision

La décrue des effectifs a bien été continue tout au long de la législature. Le Rapporteur spécial relève au demeurant une sur-exécution des diminutions prévues par le schéma d'emploi en 2013 et 2014.

En 2017, la poursuite de la décrue des effectifs est attestée par le solde des entrées et des sorties de personnel : **294 entrées d'effectifs** sont prévues, en hausse de 2 postes par rapport à 2016, dont 163 par voie de concours ou de recrutement initial. **391 départs** sont prévus, dont 261 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.

Les dépenses de personnels passent de 371,8 à 373,6 millions d'euros, en hausse de 1,9 million d'euros (+ 0,5 %) après une baisse de 8 millions d'euros en 2016 (- 2,1 %).

L'application du schéma d'emploi atténue donc très fortement les effets des facteurs d'accroissement de la masse salariale :

– + 1,9 million d'euros, en raison de l'augmentation de la valeur du point d'indice ;

– + 2,6 millions d'euros, au titre du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations, non seulement pour les agents fonctionnaires mais également, à hauteur de 300 000 euros, pour les enquêteurs contractuels ;

– + 1,5 million d'euros, en raison de l'augmentation du taux de cotisations au compte d'affectations spéciale *Pensions*.

Le Rapporteur spécial relève que 200 000 euros seront, à compter de 2017, à la charge du programme 220 pour financer la prime d'accompagnement à la réorganisation régionale de l'État (PARRE), établie par le décret n° 2015-1120 du 4 septembre 2015 pour les agents déplacés à la suite de suppression ou de transfert de postes. Jusqu'à l'exercice 2016, cette dépense relève du programme 552 *Dépenses accidentelles et imprévisibles* de la mission *Provisions*.

On constate cependant une diminution de 130 000 euros de l'enveloppe des prestations sociales, ramenée à 1,7 million d'euros en 2017, en raison du transfert aux caisses d'allocations familiales des départements d'outre-mer de la gestion des prestations familiales des agents qui y sont affectés, prise en charge directement par le programme jusqu'à ce jour.

Le programme présente en outre un solde du glissement vieillesse-technicité (GVT) de 1,4 million, qui indique la progression structurelle de la masse salariale, à effectifs constants, sous l'effet de deux facteurs : le GVT positif, estimé à 2,9 millions d'euros, lié aux évolutions de carrière des agents ; le GVT négatif, lié au remplacement des départs en retraite par des agents aux rémunérations moins élevées, estimé à - 1,5 million d'euros.

Comme le directeur général de l'INSEE l'a indiqué au Rapporteur spécial, l'application d'un schéma d'emploi si exigeant conduit à diminuer le nombre d'enquêteurs : même avec les gains de productivité occasionnés par la faculté de répondre à certaines enquêtes sur Internet, ceci ne saurait constituer un levier pérenne d'économies, sauf à mettre en péril le fondement des missions de l'INSEE.

Enfin, le Rapporteur spécial relève que les crédits de titre 2 inscrits pour 2017 ne prennent pas en compte l'effet de la revalorisation de l'indemnité mensuelle de technicité pour les personnels du ministère des finances annoncée, le 4 octobre 2016, en comité technique ministériel par le ministre Michel Sapin.

- *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 2017 | Part du total en % |
|--------------|--------------------------|--------------------|
| catégorie A+ | 375 | 6,9 |
| catégorie A | 1 280 | 23,5 |
| catégorie B | 2 139 | 39,2 |
| catégorie C | 1 660 | 30,4 |
| Total | 5 454 | 100 |

Source : projet annuel de performances pour 2017.

Les agents de catégorie A+ (titulaires et contractuels) représenteront, en 2016, 6,9 % des agents, les A, 23,5 %, les B, 39,2 %, et les C, 30,4 % décomposés en titulaires non enquêteurs pour 17,9 % et contractuels enquêteurs pour 12,5 %.

Le Rapporteur spécial souligne 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 1^{er} janvier 2016, 25,8 % des agents, dont un cinquième localisés au centre statistique de Metz ; les directions régionales rassemblent 69,2 % des agents en y incluant les enquêteurs ; enfin les centres nationaux informatiques comptent pour 5 % des effectifs.

- *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} août 2016, cette situation concerne trente-deux agents rattachés au programme : plus de la moitié exercent dans un ministère, dont cinq dans des cabinets ministériels. Dix agents exercent cette année dans un organisme européen, deux fois plus qu'en 2015.

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.

Le nombre de ces mises à disposition demeure à peu près stable : on en comptait trente et un en 2012, vingt-huit en 2013 et trente en 2014 comme en 2015. Une d'entre elles fait l'objet d'un remboursement partiel.

Symétriquement, au 1^{er} août 2016, neuf agents sont mis à disposition de l'INSEE par d'autres organismes, dont huit en provenance d'autres directions du ministère.

3. La poursuite de la réforme des activités de l'INSEE

Le Rapporteur spécial relève que la décomposition des crédits du programme 220 par actions apporte peu d'information sur le coût effectif des différentes missions de l'Institut.

L'action 5 rassemble en effet l'ensemble des dépenses de support, qui ne sont pas uniformément sollicitées par les différents types d'enquêtes conduites par l'INSEE. Les actions à visées thématiques (régaliennne pour l'action 1, économiques pour l'action 2, démographique et sociale pour l'action 3 et territoriale pour l'action 6) englobent chacune plusieurs types d'opérations parfois à finalités distinctes avec des chevauchements entre différentes actions. Les enquêtes à finalité économique de l'action 2 s'appuient par exemple sur le répertoire SIRENE qui relève de l'action 1.

Le directeur général de l'INSEE a donc communiqué au Rapporteur spécial une évaluation du coût complet pour l'Institut de la réalisation de chacune des quinze opérations principales dont il a la charge.

Cette estimation, inédite, figure dans le tableau ci-après. Elle a été réalisée par une mission de l'inspection générale de l'INSEE, conduite fin 2015 et début 2016, à partir des dernières données définitives pour 2014.

Les montants indiqués comprennent, pour chaque opération, les coûts directs ainsi qu'une estimation de la part des coûts, indirects, des fonctions supports, mobilisée par chaque opération.

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

(en millions d'euros)

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

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

On constate que les dépenses les plus importantes concernent le recensement (86,5 millions d'euros et 18,8 % de la dépense totale), suivi de l'action régionale (74,4 millions d'euros et 16,2 % de la dépense totale) et enfin des enquêtes auprès des ménages (73 millions d'euros et 15,9 % de la dépense totale).

Ces champs d'action emportent une présence de l'Institut sur l'ensemble du territoire, avec des réformes liées à la nouvelle carte des régions et à l'achèvement de la création du centre statistique de Metz.

Les grands projets de l'INSEE visent en outre à simplifier et moderniser les processus existants tout en répondant à de nouveaux besoins en données ou en services, particulièrement en cas d'évolution des exigences réglementaires.

a. Le maintien d'une implantation sur l'ensemble du territoire

Inscrites sur l'action 5 *Pilotage et soutien* du programme 220, les dépenses liées à l'occupation des locaux de l'INSEE sont stabilisées entre 2016 et 2017 à 22,5 millions d'euros en AE et 23,5 millions d'euros en CP : elles recouvrent 9,5 millions d'euros en AE et en CP de loyers budgétaires, 7,5 millions d'euros en AE et 8,8 en CP de loyers privés et de charges connexes, et 5,2 millions d'euros en AE et en CP de dépenses de nettoyage, gardiennage et entretien courant des implantations régionales.

6,1 millions d'euros en AE et 1,4 million d'euros en CP sont inscrit pour les dépenses liées au déménagement d'établissements de l'INSEE. Ils concernent en quasi-totalité les implantations de la direction générale de l'INSEE, en région parisienne et à Metz.

Seuls 200 000 euros de crédits sont liés à des déménagements de directions régionales (le service régional de la Martinique et la direction interrégionale Antilles-Guyane) pour des opérations restreintes et sans lien avec la réforme territoriale en cours, que l'INSEE a fait le choix d'appliquer sans bouleverser la carte de ses implantations régionales.

● ***La réorganisation des établissements régionaux***

En application de la réforme territoriale de l'État opérée par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, l'INSEE a fait passer le nombre de ses directions régionales de vingt-quatre à quinze.

La réorganisation conduite en trois ans, maintient cependant une activité sur les sites de chacune des anciennes directions régionales.

Tous les services d'études – diffusion sont regroupés dans les chefs-lieux des nouvelles régions, ainsi que les services d'administration des ressources. Les activités de production statistique continueront cependant à être réparties sur vingt-quatre établissements.

Pour deux nouvelles régions, le siège de la direction régionale de l'INSEE est distinct de celui du chef-lieu de région : Besançon pour la région Bourgogne-France-Comté et Poitiers pour la région Nouvelle-Aquitaine.

L'INSEE compte donc désormais plusieurs implantations dans chacune des sept des nouvelles régions, détaillées dans l'encadré ci-après.

Le maintien d'établissements dans chacun des anciens chefs-lieux de région

Dans la région Hauts-de-France, la direction régionale compte un siège à Lille et un établissement à Amiens ;

Dans la région Grand Est, la direction régionale compte trois établissements, un siège à Strasbourg, un établissement à Reims et un établissement à Nancy ;

Dans la région Bourgogne-Franche-Comté, la direction régionale compte deux établissements, un siège à Besançon et un établissement à Dijon ;

Dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, la direction régionale compte deux établissements, un siège à Lyon et un établissement à Clermont-Ferrand ;

Dans la région Occitanie, la direction régionale compte deux établissements, un siège à Toulouse et un établissement à Montpellier ;

Dans la région Nouvelle-Aquitaine, la direction régionale compte trois établissements, un siège à Poitiers, un établissement à Bordeaux et un établissement à Limoges ;

Dans la région Normandie, la direction régionale compte deux établissements, un siège à Caen et un établissement à Rouen.

Le Rapporteur spécial souligne l'importance du transfert dans les nouveaux chefs-lieux de régions des services d'études, expertises et action régionale, afin de conserver la proximité avec les secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR), notamment au sein des comités de l'administration régionale (CAR), présidés par le Préfet de région, et dont chaque directeur régional de l'INSEE est membre permanent ou occasionnel.

Il a été indiqué au Rapporteur spécial que la réorganisation des services rassemblés dans les nouveaux chefs-lieux de régions occasionne des économies à terme qui autorisent de développer simultanément de nouvelles activités statistiques dans les établissements qui perdent leur service d'études et de diffusion. La pérennité des établissements qui ne disposent plus de services d'études est ainsi assurée par leur spécialisation thématique sur des activités de production. Leur développement permettra en outre d'offrir des perspectives de carrières aux personnels.

L'impact budgétaire de court terme porte donc essentiellement sur les frais de déplacement, sur l'équipement en matériel de visio-conférence mobile et quelques prestations externes : il est contenu à 200 000 euros en 2016.

Selon les régions, 30 % à 50 % du schéma d'évolution est atteint fin 2016. L'organisation régionale de l'INSEE, décrite dans le tableau ci-dessous, s'adapte donc à la nouvelle carte des régions sans pour autant entraîner la fermeture d'établissements existants dans les anciennes circonscriptions.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS PAR RÉGION ET PAR CATÉGORIE AU 1^{ER} JANVIER 2016

| Catégorie d'agent | A | B | C hors enquêteurs | C enquêteurs | Ensemble |
|---------------------------------------|-------|-------|-------------------|--------------|----------|
| Direction générale | 722 | 574 | 198 | – | 1 494 |
| Paris | 672 | 430 | 105 | – | 1 207 |
| Metz | 50 | 144 | 93 | – | 287 |
| Directions régionales | 643 | 1 661 | 751 | 934 | 3 989 |
| Alsace | 18 | 52 | 15 | 20 | 105 |
| Antilles-Guyane | 29 | 68 | 33 | 98 | 228 |
| Aquitaine | 25 | 69 | 35 | 43 | 172 |
| Auvergne | 17 | 35 | 18 | 22 | 92 |
| Bourgogne | 20 | 63 | 23 | 22 | 128 |
| Bretagne | 28 | 68 | 21 | 55 | 172 |
| Centre | 18 | 57 | 39 | 31 | 145 |
| Champagne Ardenne | 16 | 61 | 25 | 33 | 135 |
| Corse | 7 | 26 | 5 | 4 | 42 |
| Franche-Comté | 12 | 52 | 3 | 18 | 85 |
| Ile-de-France | 30 | 98 | 59 | 83 | 270 |
| La Réunion – Mayotte | 26 | 43 | 18 | 54 | 141 |
| Languedoc-Roussillon | 28 | 58 | 25 | 46 | 157 |
| Limousin | 15 | 46 | 15 | 15 | 91 |
| Lorraine | 21 | 56 | 17 | 46 | 140 |
| Midi-Pyrénées | 46 | 88 | 38 | 31 | 203 |
| Nord – Pas-de-Calais | 58 | 113 | 61 | 60 | 292 |
| Basse-Normandie | 41 | 117 | 22 | 16 | 196 |
| Haute-Normandie | 16 | 61 | 34 | 37 | 148 |
| Pays de la Loire | 49 | 119 | 101 | 29 | 298 |
| Picardie | 13 | 52 | 15 | 21 | 101 |
| Poitou-Charentes | 22 | 50 | 16 | 21 | 109 |
| Provence – Alpes – Côte d'Azur | 42 | 112 | 66 | 52 | 272 |
| Rhône-Alpes | 46 | 97 | 47 | 77 | 267 |
| Centre nationaux informatiques | 150 | 122 | 15 | – | 287 |
| Paris | 56 | 48 | 5 | – | 109 |
| Nantes | 70 | 44 | 7 | – | 121 |
| Orléans | 24 | 30 | 3 | – | 57 |
| Ensemble INSEE | 1 515 | 2 357 | 964 | 934 | 5 770 |

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 2016.

- *Le déménagement du siège parisien de la direction générale*

La direction générale de l'INSEE est installée sur deux sites de la commune de Malakoff : le site principal est propriété de l'État, le site secondaire correspond à trois baux locatifs.

Le choix a été fait de déménager entièrement les occupants de ces deux sites, le site principal étant vétuste et difficile à entretenir. Ce dernier devra être libéré au plus tard en mars 2018, le site secondaire en juin 2018.

La poursuite de travaux *a minima* dans l'implantation actuelle

Des travaux continuent d'être conduits dans le siège actuel de la direction générale pour des maintenances courantes nécessaires à la sécurité des personnes et des biens et pour ne pas mettre en péril la continuité de service. Le site a ainsi connu des incidents électriques graves en juin 2016, qui ont perturbé les activités de l'INSEE et de l'école nationale de la statistique et de l'administration économique. Pour minimiser les risques de panne et assurer la continuité de service, le secrétariat général du ministère de l'économie et des finances a convenu d'entreprendre, dès le dernier trimestre 2016, le remplacement du tableau général basse tension (TGBT) pour une dépense estimée à 140 000 euros.

L'École nationale de la statistique et de l'administration économique, qui partage aujourd'hui le site principal de Montrouge, s'établira à Saclay dès la rentrée de septembre 2017.

La direction générale de l'INSEE s'installera à Montrouge, dans le bâtiment White, avenue Verdier : un bail locatif avec option d'achat a été signé le 7 juillet 2016 avec prise d'effet le 1^{er} juillet 2017. Par décision du ministre, une prise à bail supplémentaire pourra être opérée dans un immeuble voisin pour une surface de 1 500 à 3 000 m².

Le programme 220 tient compte, en 2017, des coûts du déménagement pour 4,6 millions d'euros en AE et 1,2 million d'euros en CP, dont 700 000 euros pour l'achat de mobilier et 500 000 euros des investissements informatiques.

Cette programmation se fonde cependant sur un déménagement début 2018 alors qu'il aura lieu dès la fin 2017, ce qui nécessite d'accroître les dépenses en CP pendant l'exercice 2017. L'INSEE doit par exemple recourir dès fin 2016 à une assistance à maîtrise d'ouvrage, en utilisant un marché existant de la direction générale des finances publiques. Or le coût de cette prestation n'a pas été prévu lors de la budgétisation. Un abondement de CP en gestion sera donc nécessaire : il a été indiqué au Rapporteur spécial que la direction du budget du ministère des finances en aurait convenu lors des dernières conférences de budgétisation.

À ces montants, le déménagement nécessite enfin d'ajouter 600 000 euros de dépenses relevant du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* recouvrant par exemple l'aménagement du restaurant administratif et l'installation de l'autocommutateur téléphonique ministériel.

- *Centre statistique de Metz : l'aboutissement d'un projet de longue haleine*

L'année 2017 verra l'achèvement de la création du centre statistique de Metz, près de neuf ans après la décision du Gouvernement, fin 2008, d'y relocaliser 575 emplois de l'INSSE dans le but de compenser partiellement les pertes d'emplois occasionnées par la refonte de la carte militaire.

Afin de mieux tenir compte à la fois des diminutions globales d'effectifs de l'INSEE et de la cohérence fonctionnelle du centre statistique, l'objectif final a été ramené à 350 emplois de l'INSEE. La création du centre est aujourd'hui dans sa phase ultime : 323 agents sont sur place à la fin de l'année 2016.

Les services implantés à Metz forment un ensemble cohérent et susceptible de dégager des économies de long terme grâce au regroupement de centres préexistants, détaillés dans l'encadré ci-après.

Les quatre services composant le Centre statistique de Metz

- 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 doit assurer les tâches d'exploitation informatique actuellement effectuées dans les centres nationaux informatiques : le transfert coordonné de l'ensemble des applications informatiques sera réalisé en 2017 ;
- 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.

Ces services sont aujourd'hui répartis à Metz dans des sites temporaires ce qui a occasionné des surcoûts pour charges de loyers. Ils occuperont, dès la fin du premier trimestre 2017, le site final d'implantation, dans l'ancienne gare impériale de Metz.

Le site rénové comportera en outre une aile inoccupée, avec une cinquantaine de postes de travail : le Rapporteur spécial réitère donc ses observations invitant à l'examen rapide de projets de colocalisation de nouveaux services de l'État sur ce site, afin de permettre à l'INSEE d'en partager les coûts de fonctionnement.

Enfin le Rapporteur spécial relève que l'allègement du schéma d'emploi accordé à l'INSEE, en 2011, afin de gérer des travaux supplémentaires ou des doublons liés à des transferts progressifs d'activité vers le nouveau centre, évalué par la Cour des comptes à 182 ETP, a été compensé par la sur-exécution du schéma d'emploi de l'INSEE sur la même période. Le schéma d'emploi pour 2017 permet ainsi de solder définitivement les allègements antérieurs.

b. La conduite de nouveaux projets statistiques

Outre la création du répertoire électoral unique et permanent, déjà mentionnée par le Rapporteur spécial, et qui devra être opérationnel pour les élections européennes de 2019, l'INSEE conduit des projets de simplification majeurs dans les grands domaines d'enquêtes qui relèvent de sa compétence.

Plusieurs projets importants portent sur la **modernisation du recensement de la population**, en direction des ménages enquêtés, qui peuvent répondre par internet, mais aussi des communes, disposant ainsi d'outils plus simples pour suivre la collecte et l'alimentation de la base de sondage, et enfin pour les équipes enquêtrices, qui réalisent d'importants gains de productivité grâce à une automatisation plus poussée.

À titre d'exemple, le projet Homère (*Harmonisation des outils et modernisation du recensement*) initié en 2009, arrive à terme en 2017. Son coût complet actualisé atteint 4,5 millions d'euros, contre 3,6 envisagés initialement. Depuis janvier 2015, un premier volet, pleinement opérationnel pour l'ensemble du territoire, comprend, outre des réponses par Internet pour les personnes recensées, la rénovation des outils de suivi de la collecte mis à disposition des communes et des directions régionales de l'INSEE. Un second volet doit permettre de refondre en 2017 les outils de contrôle et de suivi de la qualité des données collectées.

Faciliter l'accès des enquêteurs aux immeubles avec parties communes

Les enquêteurs de l'INSEE ont des difficultés pour accéder aux immeubles avec parties communes, contrairement aux agents de la poste qui disposent du pass Vigik. La Poste a mandaté l'association Vigik pour gérer les licences de ce dispositif. L'INSEE s'est donc rapproché de cette association pour doter ses propres enquêteurs de pass Vigik et améliorer leurs conditions de travail : les négociations n'ont pas abouti.

À l'occasion de l'examen du projet de loi Égalité et citoyenneté, l'Assemblée nationale a adopté par amendement, en première lecture, un article 26 A établissant l'obligation de donner accès aux agents de l'INSEE aux parties communes des immeubles en copropriété. Le Sénat a supprimé cet article additionnel au motif qu'il s'agirait d'un cavalier législatif. Le projet de loi sera examiné en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale à partir de novembre 2016.

Dans le cadre du recensement, le projet Rorcal modernise la gestion du répertoire des immeubles dans les communes de plus de 10 000 habitants. Ce projet s'achève à l'automne 2016, avec la mise en production de l'applicatif pour établir l'échantillon des enquêtes annuelles de recensement (EAR).

Enfin, une refonte du questionnaire, visant à mieux appréhender les liens familiaux entre les individus d'un même logement, va être engagée fin 2016, suite aux recommandations figurant dans un rapport du Conseil national de l'information statistique (CNIS) ; le nouveau questionnaire devrait être mis en service à l'occasion de l'enquête annuelle de recensement 2018.

En matière d'**enquêtes auprès des ménages**, les difficultés occasionnelles pour comparer les réponses en fonction de leur mode de collecte constituent un frein à la collecte par la voie d'Internet. Néanmoins, des enquêtes pilotes sont conduites en ce sens, comme avec le projet MUSE (MULTimode Sur l'Emploi) dans le cadre de l'enquête emploi. À terme, l'outil de gestion de la collecte des enquêtes ménages, en cours de modernisation, devra permettre de gérer l'ensemble des enquêtes, quel que soit le mode d'interrogation.

Par ailleurs, les questionnaires de deux enquêtes majeures - l'enquête emploi, et l'enquête statistiques sur les revenus et les conditions de vie (SRCV) - vont être refondus dans les prochaines trois années, en cohérence avec les réflexions menées avec les autorités statistiques de nos partenaires européens coordonnées par Eurostat.

Concernant les **enquêtes auprès des entreprises**, l'INSEE est l'administration de référence pour l'identification des entreprises, dans le cadre du programme « *Dites-le-nous une fois* » coordonné par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP),

À ce titre, l'Institut conduit des projets visant à moderniser les méthodes de collecte pour les enquêtes menées auprès des entreprises. Le projet Coltrane (COLlecte TRANsversale d'enquêtes), en voie d'achèvement, va offrir aux entreprises un portail unique pour répondre à l'ensemble des enquêtes publiques. Les différentes directions ministérielles en charge disposeront de services unifiés de gestion et de suivi de la collecte, comme détaillée dans l'encadré ci-après.

Le projet COLTRANE : l'unification des enquêtes auprès des entreprises

Le projet Coltrane vise à rassembler sous un même portail toutes les enquêtes auprès des entreprises. Il s'agit de généraliser et d'uniformiser la collecte en ligne pour toutes les enquêtes et d'offrir un point d'accès unique pour faciliter les réponses des entreprises. Ceci leur permettra en outre de distinguer les enquêtes qui relèvent de la statistique publique de celles qui n'en relèvent pas.

Le partage des informations entre les différentes entités du service statistique public va permettre de moins solliciter les entreprises. Coltrane devrait améliorer la qualité des données grâce à un contrôle dynamique de la saisie et de la cohérence avec les données antérieures. Il vise aussi à alléger la charge de travail des services enquêteurs, en générant les instruments de collecte et assurant leur normalisation.

Initié, en 2015, ce dispositif a permis la collecte de l'édition 2015 de l'enquête européenne sur l'innovation. Depuis mars 2016 il permet la collecte de l'enquête trimestrielle sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre (ACEMO) réalisée par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère chargé du Travail. En 2017, toutes les enquêtes INSEE y seront intégrées et, à terme, la plupart des enquêtes du système statistique public. Coltrane doit rassembler ainsi une trentaine d'enquêtes dans les deux ans à venir.

L'INSEE doit également adapter ses bases de données pour participer au **système national des données de Santé (SNDS)**, créé par l'article 193 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé. Elle l'alimentera en tant que gestionnaire de la base de données des causes de décès.

Symétriquement l'INSEE conduit des projets pour mieux exploiter des données contenues dans différents fichiers administratifs ou dans d'autres bases de données. Depuis cet été, elle exploite la totalité des données TVA, et non plus un simple échantillon, pour calculer les indices de chiffres d'affaires ce qui en renforce la précision et permet de mieux mesurer l'effet des créations et disparitions d'entreprises.

Afin d'améliorer l'**indice des prix à la consommation**, l'INSEE va pouvoir mobiliser les **données de caisses des enseignes de la grande distribution** afin de compléter les relevés de prix actuels. Ce projet a longtemps buté sur le refus opposé par certaines enseignes de communiquer leurs données de caisse : l'article 19 de la loi du 7 octobre 2016 pour une république numérique permet donc au ministre chargé de l'économie de décider, après avis du Conseil national de l'information statistique, la transmission de ces données à l'INSEE par voie électronique sécurisée, à des fins exclusives d'établissement de statistiques.

La capacité pour l'INSEE de traiter effectivement ces données, conformément à ses propres processus informatiques, nécessite cependant la pleine coopération de chaque enseigne. La négociation de conventions bilatérales avec chacune d'elle est donc en cours.

L'utilisation des données de caisses pour élaborer l'indice des prix à la consommation

L'indice des prix à la consommation français (IPC) est produit chaque mois à partir de la collecte de 160 000 prix dans 27 000 points de vente de 106 unités urbaines de métropole et d'outre-mer par 160 enquêteurs de l'INSEE. En complément de cette collecte de terrain, 40 000 prix sont collectés en bureaux. L'IPC français est reconnu pour sa robustesse et sa qualité.

Néanmoins, les références des articles vendus aux consommateurs croissent de manière importante sous l'effet de plusieurs facteurs : la diversification des gammes (marques de distributeurs, produits à bas coût, ou diététiques, ou issus de l'agriculture biologique, ou du commerce équitable, etc.) ; la fréquence et la diversification croissantes des ventes promotionnelles (remises en cas d'achat supplémentaires, utilisation de bons d'achats ou d'à-valoir, etc.). Ceci nécessite d'augmenter la taille de l'échantillon des produits suivis et de connaître simultanément les prix et les quantités vendues.

Le projet d'utilisation des données de caisse doit permettre d'améliorer la précision de l'IPC, de calculer des indices de prix régionaux et sur des segments de consommation fins, et de faciliter les comparaisons entre pays européens.

Six pays européens utilisent déjà des données de caisse et la quasi-totalité des autres pays ont engagé des projets en ce sens. Après la phase expérimentale menée depuis 2012, l'objectif est de produire des résultats dès 2019, avec une année 2018 de double calcul d'indices qui nécessite de disposer des données dès 2017.

II. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

Le programme 305 *Stratégie économique et fiscale* fait coexister deux catégories distinctes de crédits.

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

Les trois 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 au financement des infrastructures⁽¹⁾. 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 2016, le réseau international de la direction générale du Trésor était composé de 131 implantations immobilières dans 111 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 et à l'élaborer, notamment dans le cadre des projets de loi de finances. Elle doit aussi contribuer à l'accessibilité et à la clarté des règles fiscales. Elle participe enfin à l'élaboration des normes communautaires et représente la France au sein des instances multilatérales compétentes en matière fiscale.

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*.

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

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.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE
PAR ACTION, EN 2015, 2016 ET 2017 (AE= CP)**

(en millions d'euros)

| | Exécution 2015 | LFI 2016 | Variation 2015-2016 | % | PLF 2017 | Variation 2016-2017 | % |
|---|-------------------|----------|------------------------|----------|-------------|------------------------|---------|
| Action 1 Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière | 354,8 | 327,8 | - 27 | - 7,62 % | 328,4 | +0,6 | + 0,19% |
| Action 2 Développement international | 84,2 | 82 | - 2,1 | - 2,6 % | 84,5 | +2,4 | + 2,96% |
| Action 3 Élaboration de la législation fiscale | 14,9 | 15,2 | + 0,2 | + 1,8% | 16,1 | +0,8 | + 5,75% |
| Total | 454,1 | 425,1 | - 28,9 | - 6,38 % | 429 | +3,9 | + 0,92% |

Source : rapports et projets annuels de performances.

Cette première catégorie de crédits se distingue d'un second ensemble constitué de dépenses de titre 3 inscrites à 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.

Le tableau ci-après présente, pour chacune des actions et par nature de dépenses, l'évolution des crédits de la mission, entre 2016 et 2017, en AE comme en CP.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE
PAR ACTION ET PAR NATURE DE DÉPENSE, EN 2016 ET 2017 (AE= CP)**

(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 | | | |
|--------------------------|-------------------------------------|-------|--|-------|---|------|---------------------------------------|------|-------|-------|-------|---------|
| | 2016 | 2017 | 2016 | 2017 | 2016 | 2017 | 2016 | 2017 | 2016 | 2017 | écart | % |
| 1 | 63,6 | 64,5 | 262,9 | 262,8 | | | 1,3 | 1,2 | 327,8 | 328,4 | + 0,6 | + 0,2 % |
| 2 | 67,9 | 70,7 | 13,1 | 12,9 | 1 | 0,9 | | | 82 | 84,5 | + 2,5 | + 3 % |
| 3 | 15,2 | 16,1 | | | | | | | 15,2 | 16,1 | + 0,9 | + 5,9 % |
| TOTAL | 146,8 | 151,3 | 276 | 275,6 | 1 | 0,9 | 1,3 | 1,2 | 425,1 | 429 | + 3,9 | + 0,9 % |

Source : projet annuel de performances.

En 2017, les crédits du programme *Stratégie économique et fiscale* s'établiront, en AE comme en CP, à 429 millions d'euros contre 425,1 millions d'euros en 2016. Cette hausse modérée de 3,9 millions d'euros, soit + 0,92 % contraste avec la baisse de 28,9 millions d'euros, soit - 6,38 % entre 2015 et 2016.

Le changement de tendance tient à la modification de la dynamique des **crédits destinés à rembourser les prestations réalisées par la Banque de France**, qui représentent, en 2017, 58,3 % des crédits du programme. Ces remboursements atteindront **250 millions d'euros en 2017**, contre 251,6 millions d'euros en 2016, en baisse modérée de 1,6 million d'euros, soit - 0,64 % alors que, l'année précédente, la baisse atteignait 21 millions d'euros, soit - 7,7 %.

Alors qu'en 2016, la diminution des paiements à la Banque de France entraînait une baisse de près de 9 % des crédits de l'action 1 du programme, et parmi ces crédits une baisse de plus de 11 % des dépenses de fonctionnement, on constate une quasi stabilité en 2017 : une hausse de 0,6 million d'euros des crédits de l'action 1 (+ 0,2 %) et le maintien à 262,8 millions d'euros des dépenses de fonctionnement de cette action, en retrait de seulement 100 000 euros par rapport à 2016 (– 0,04 %).

Le Rapporteur spécial examine donc en premier lieu ce poste de dépense, dont l'importance et l'orientation rendent compte de l'essentiel de l'évolution des crédits 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 millions d'euros sont demandés en 2017**, contre 157,6 en 2016 et 191,2 en 2015.

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 afin d'adapter les procédures de traitement et de définir des solutions pérennes pour les débiteurs et les créanciers.

– la **tenue du compte du Trésor public** ainsi que les prestations bancaires qui s'y attachent : **81,4 millions d'euros** demandés en 2017 contre 82,3 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 2017, comme en 2016 ;

– l'organisation des **séances d'adjudication des valeurs du Trésor** : **2,2 millions d'euros** en 2017, contre 2,3 en 2016. Une adjudication de dette se fait sous le principe de « l'enchère hollandaise », aussi appelée « enchère à prix

multiples et à prix scellés ». Avant chaque séance d'adjudication, l'Agence France Trésor annonce le montant qu'elle souhaite emprunter. Ensuite, chaque spécialiste en valeurs du Trésor (SVT) effectue son enchère en indiquant le montant d'achat souhaité ainsi que le prix. Les offres aux prix les plus élevés sont servies en premier. Selon les dernières données pour 2015, le total des adjudications de valeurs du Trésor a atteint 573,7 milliards d'euros,

– l'appui de la Banque à la **Gouvernance de la Zone franc**. Cette prestation recouvre la tenue du secrétariat des réunions semestrielles des responsables de la Zone franc, la représentation de l'État dans les organes de gouvernance des banques centrales et la réalisation d'études sur les pays de la Zone franc : **700 000 euros** sont inscrits en 2017, comme en 2016 ;

– la **gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers** : **2,1 millions d'euros** en 2017, comme en 2016.

- *Deux prestations ne sont pas facturées*

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

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

– la mission dite du « *droit au compte* », défini à l'article L. 312-1 du code monétaire et financier qui conduit la Banque de France, saisie par une personne dépourvue d'un compte de dépôt, à désigner un établissement de crédit chargé d'offrir à l'intéressé des services bancaires de base.

Le coût complet de cette prestation est de l'ordre de 4 millions d'euros par an et représente une charge de 40 emplois équivalents temps plein qui 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 va 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 de remboursement de la part de l'État.

- *Les facteurs de diminution des coûts des prestations*

Le montant de la subvention versée à la Banque de France a fortement diminué entre 2012 et 2017, de plus de 67 millions d’euros en 5 ans (– 21,2 %) comme le montre le tableau suivant :

MONTANTS REMBOURSÉS À LA BANQUE DE FRANCE DEPUIS 2012

(en millions d’euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|-------|---------------|----------------|----------------|---------------|----------------|
| Remboursements à la Banque de France | 317,6 | 305 | 289,5 | 279,5 | 251,6 | 250 |
| Écart | | – 12,6 | – 15,5 | – 10 | – 27,9 | – 1,6 |
| % | | – 4 % | – 5,1 % | – 3,5 % | – 10 % | – 0,6 % |

Sources : projets et rapports annuels de performances.

La baisse des montants remboursés provient de la prise en compte par l’État de la diminution en tendance des coûts exposés par la Banque de France pour réaliser les deux prestations principales : 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 afin de gérer 7 000 comptes de comptables publics ainsi que le service de banque en ligne des comptables. Depuis 2012, le coût de la prestation a diminué de plus de 6 millions d’euros, soit près de 7 %. Il est cependant stabilisé autour de 80 millions d’euros depuis trois ans car les amortissements des investissements réalisés pèsent encore sur le coût de la prestation. Une nouvelle baisse significative de ce poste de dépense est cependant attendue pour la Banque de France à partir de 2018. Elle sera accentuée par l’externalisation du traitement des chèques pour le compte du Trésor public.

Pour le secrétariat des commissions de surendettement, la stabilisation des montants remboursés en 2016 et 2017, autour de 157 millions d’euros fait suite à une baisse de plus de 33 millions d’euros en 2016, soit – 21 % par rapport à 2015.

La baisse de la dépense tient en premier lieu d’une diminution du nombre de dossiers examinés par les commissions. On constate en effet depuis près de trois ans un repli qui contraste avec une phase antérieure d’augmentation continue du nombre de dossiers déposés, passé de 70 000 dossiers en 1994 à 238 000 en 2014, en hausse d’un facteur de plus de trois en vingt ans. Cependant, en 2015, 217 302 dossiers ont été déposés, en baisse de 6 %, et on constate une baisse de 9,3 % du nombre de dossiers déposés sur les neuf premiers mois de l’année 2016. C’est le fruit d’une politique déterminée de prévention du surendettement.

Cette politique de prévention s’est traduite par exemple par l’homologation, par un arrêté du 5 novembre 2014, de la *Charte d’inclusion bancaire et de prévention du surendettement* établie par l’association française des

établissements de crédit et des entreprises d'investissement, conformément à l'article L. 312-1-1 A du code monétaire et financier, créé par l'article 55 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires. Cette charte prévoit que chaque établissement de crédit se dote d'un dispositif de détection précoce des situations de fragilité financière de ses clients afin d'y apporter des réponses adaptées.

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté par le gouvernement en janvier 2013, a également prévu la mise en œuvre d'une stratégie nationale en matière d'éducation financière. À ce titre, le déploiement d'un réseau de « *points Conseils Budget* » est expérimenté afin de permettre aux personnes en risque budgétaire d'identifier des interlocuteurs distincts des banques.

Le réseau des points Conseils Budget (PCB)

Les points Conseils Budget sont expérimentés sur quatre territoires (Hauts-de-France, Grand Est, Occitanie et Ile-de-France). Il s'agit de structures existantes labellisées par l'État : unions départementales d'associations familiales, centres communaux d'action sociale, associations ou agences du Crédit municipal 56 structures sont labellisées en septembre 2016.

Les PCB dits de proximité (« de niveau 1 ») proposent des conseils de gestion budgétaires confidentiels, gratuits et personnalisés, en particulier pour améliorer la connaissance des produits bancaires, faire face à des situations difficiles ou anticiper un changement de situation familiale ou professionnelle ayant un impact sur les ressources ou les dépenses. Tous types de publics peuvent être reçus y compris des personnes qui sont en emploi et qui ne sont pas suivies par les services sociaux.

Les PCB dits « experts » (« de niveau 2 ») ont vocation à être en relation directe avec les créanciers, afin de réaménager les créances en vue d'un retour à une situation budgétaire assainie. Ces PCB experts peuvent être contactés directement par les créanciers qui souhaitent que la situation de leur client s'améliore durablement, ou contactés par un PCB de proximité ayant détecté une situation de fragilité financière spécifique.

La diminution de la dépense provient également de la baisse des coûts de traitement des dossiers en raison de gains de productivité réalisés par la Banque de France grâce à la réorganisation de ses services.

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 optimise la taille et l'organisation des services. La Banque de France maintient néanmoins des unités allégées destinées à accueillir le public dans l'ensemble des départements. En 2016 par exemple, les activités des centres de traitement du surendettement de Dieppe et de Cherbourg ont été transférées respectivement vers les succursales de Rouen et de Caen. L'année 2017 verra le transfert à Valenciennes des activités exercées dans les centres de Douai et de Maubeuge.

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 neuf par dossier, et le juge d'instance, tout au long de la procédure. Plus de huit millions de courriers sont adressés chaque année dont une majorité avec accusé de réception.

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 du traitement du courrier de surendettement, conformément au projet ADICAR, initié en 2014 et généralisé en 2016. Les échanges de documents avec les « grands créanciers » ont été dématérialisés. Un portail Internet permet également les échanges dématérialisés des courriers avec les parties prenantes de la procédure (Trésor et créanciers significatifs, commissaires, tribunaux, débiteurs et travailleurs sociaux).

Les effets de ces mesures sont mesurés 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. Le coût unitaire de traitement est passé de 922 euros en 2011 à 892 euros en 2012. En 2014 le coût s'établit à 859 euros mais il augmente en 2015, à 904 euros. Les prévisions révisées pour 2016 et 2017 sont respectivement de 897 et 883 euros par dossier. La cible pour 2017 est maintenue à un coût unitaire de 850 euros.

L'augmentation récente paraît transitoire : la baisse importante du nombre de dossiers à traiter a été plus rapide que celle du coût global, compte tenu des coûts fixes pour la Banque de France. Mais une nouvelle diminution du coût unitaire peut être attendue, au regard de l'évolution du second indicateur qui présente le nombre moyen de dossiers traités par agent. On constate qu'il augmente, passant de 141 en 2013 à 151 en 2014, fléchissant légèrement à 145 en 2015 mais avec des prévisions de 149 dossiers en 2016 et 154 dossiers en 2017 et une cible volontariste de 157 dossiers en 2017.

Aux économies issues de la réorganisation des services de la Banque de France, s'ajoutent des baisses de coûts provenant des évolutions légales et réglementaires. Les modifications du cadre juridique simplifiant la procédure applicable aux commissions de surendettement permettent en effet de diminuer le coût de traitement des dossiers.

D’ores et déjà, la 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.

Des réformes récemment adoptées ou en cours d’adoption doivent occasionner des économies supplémentaires.

L’article 25 *bis* du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique dit Sapin 2, issu d’un amendement adopté par l’Assemblée nationale en première lecture, limite ainsi la phase amiable aux seules situations comportant un bien immobilier. Cette phase est donc réservée aux situations dans lesquelles la résidence principale du débiteur est en jeu. Dans les autres situations, la commission adressera un projet de plan conventionnel aux différents créanciers, qui disposeront d’un délai fixe pour s’y opposer, au-delà duquel le plan sera réputé accepté. Il a été indiqué au Rapporteur spécial que ce délai, défini par décret, pourrait être de trente jours. Selon les estimations concordantes communiquées au Rapporteur spécial par les représentants de la Banque de France et de la direction du Trésor, ces mesures seraient constitutives d’économies à hauteur de 7,7 millions d’euros, pour près de 85 ETP et plus de 500 000 euros de frais d’affranchissement.

L’article 58 de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, dans le texte adopté par l’Assemblée nationale, en lecture définitive, le 12 octobre 2016, prévoit en outre la suppression de la plupart des cas d’homologation par le juge d’instance des mesures d’effacement total ou partiel de dettes, élaborées par la commission de surendettement. Le taux d’homologation atteint en effet actuellement plus de 98 %, pour près de 90 000 demandes adressées par les commissions aux tribunaux d’instance. Cette phase représente un délai moyen de deux mois mais qui s’échelonne entre un et neuf mois selon les tribunaux. En contrepartie de la suppression de l’homologation, le délai de contestation par les créanciers est porté de quinze à trente jours.

Cette mesure, qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018, se traduira par des économies d’environ 6,2 millions d’euros, correspondant à 35 ETP et à plus de 3 millions d’euros de frais d’affranchissement.

Le Rapporteur spécial souligne que chacune de ces mesures ne constitue pas seulement un allègement de charge pour la Banque de France mais une avancée pour toutes les parties prenantes dans les situations de surendettement. La simplification des procédures et le raccourcissement des délais sont les gages d’un meilleur accès au dispositif pour les personnes surendettées. Toutes les garanties sont par ailleurs maintenues concernant les droits des créanciers.

L'enquête sur le surendettement des ménages conduite par la Banque de France

La Banque de France réalise chaque année une enquête sur le surendettement des ménages. La dernière étude, publiée le 25 janvier 2016, se fonde sur les dossiers examinés par les commissions de surendettement en 2015.

En moyenne nationale, on compte 417 dossiers de surendettement pour 100 000 habitants âgés de plus de quinze ans. 65,2 % des demandeurs sont des personnes vivant seules et connaissant une situation professionnelle fragile. L'endettement moyen atteint 41 254 euros, en hausse de 2,5 % par rapport à 2014. 76,8 % sont des locataires, mais la part des propriétaires et propriétaires accédant augmente et atteint 11,2 %.

La part des crédits à la consommation dans l'endettement global recule à 42,3 % en 2015, contre 45,9 % en 2014 et 53,8 % en 2012. En 2015, 16,7 % des dossiers recevables n'avaient aucun crédit à la consommation contre 11,9 % en 2012.

L'endettement moyen au titre des crédits à la consommation s'est établi à 20 954 euros en 2015, en baisse de près de 10 % en trois ans. Le nombre moyen de crédits à la consommation diminue régulièrement sur la même période, passant de 4,6 à 4,2. Les crédits renouvelables représentent 23,1 % de l'endettement global et sont présents en 2015 dans plus de 69 % des dossiers contre 76 % en 2012. Leur poids relatif diminue de 8,4 points en trois ans.

- *Les coûts pour la Banque de France diminuent moins vite que les montants acquittés par l'État*

Les efforts de modernisation engagés par la Banque de France et les simplifications réglementaires permettent de diminuer le coût des prestations. Cependant, la baisse des montants de crédits inscrits en lois de finances depuis 2012 est plus rapide que la baisse des coûts pour la Banque de France, ainsi que le montre le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DU COÛT DES PRESTATIONS DE LA BANQUE DE FRANCE ET ÉCART AVEC LE REMBOURSEMENT TOTAL PAR L'ÉTAT, ENTRE 2012 ET 2017

(en millions d'euros)

| Prestations | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 (prévisions) | 2017 (prévisions) |
|--|----------------|----------------|----------------|---------------|----------------------|----------------------|
| Secrétariat des commissions de surendettement | 220,4 | 216,2 | 214,5 | 212,1 | 209,1 | 199,2 |
| Tenue du compte du trésor | 86,3 | 80,9 | 79,1 | 80,4 | 80,5 | 80,5 |
| Mise en circulation des monnaies métalliques neuves | 7,9 | 8 | 6,6 | 6,6 | 6,6 | 6,6 |
| Organisation des séances d'adjudication des valeurs du Trésor | 1,4 | 2,3 | 2,1 | 2,1 | 2,2 | 2,2 |
| Gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers | 1,8 | 1,9 | 1,9 | 2 | 2 | 2,1 |
| Secrétariat du Comité monétaire de la zone franc | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| TOTAL | 318,6 | 310,1 | 304,9 | 303,9 | 301,1 | 290,9 |
| Remboursement de l'État | 317,6 | 305 | 289,5 | 279,5 | 251,6 | 250 |
| Écart entre le coût réel total et le remboursement par l'État | - 1 | - 5,1 | - 15,4 | - 24,4 | - 49,5 | - 40,5 |
| <i>en pourcentage du coût réel pour la Banque de France</i> | - 0,3 % | - 1,6 % | - 5,1 % | - 8 % | - 16,4 % | - 13,9 % |

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

Le Rapporteur spécial relève un écart de 13,9 % entre les montants figurant au projet de loi de finances pour 2017 et les coûts attendus par la Banque de France. L'addition des écarts constatés chaque année depuis 2012, y compris l'écart anticipé pour 2017, atteint la somme de 135,9 millions d'euros.

Le tableau ci-après récapitule les écarts, par prestations, pour 2017.

MONTANTS DES REMBOURSEMENTS INSCRITS EN LOI DE FINANCES POUR 2017 ET COÛTS PRÉVISIONNELS POUR LA BANQUE DE FRANCE

(en millions d'euros)

| | Coûts prévisionnels en 2017 | Dotation en loi de finances pour 2017 | Écart | % |
|---|-----------------------------|---------------------------------------|---------------|-----------------|
| Secrétariat des commissions de surendettement | 199,2 | 157 | - 42,2 | - 21,2 % |
| Tenue du compte du trésor | 80,1 | 81,4 | + 1,3 | + 1,6 % |
| Mise en circulation des monnaies métalliques neuves | 6,6 | 6,6 | 0 | - |
| Organisation des séances d'adjudication des valeurs du Trésor | 2,2 | 2,2 | 0 | - |
| Gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers | 2,1 | 2,1 | 0 | - |
| Secrétariat du Comité monétaire de la zone franc | 0,7 | 0,7 | 0 | - |
| Total | 290,9 | 250 | - 40,5 | - 13,9 % |

Sources : calcul à partir de données communiqués par la Banque de France.

On constate que le différentiel total de 40,5 millions provient d'un écart de près de 42,2 millions d'euros, soit 21,2 % des coûts exposés par la Banque de France, pour le secrétariat des commissions de surendettement. L'écart sur ce poste est atténué par de légers sur-calibrages des crédits inscrits pour la tenue du compte du Trésor.

Pour les représentants de la Banque de France, auditionnées par le Rapporteur spécial, ce décalage proviendrait de décisions « *unilatérales* » de l'État contraires aux principes de remboursements des prestations aux coûts complets et au cadre contractuel liant la Banque de France à l'État.

Les représentants de la direction générale du Trésor ont cependant fait valoir une « *approche volontariste* » de l'État qui incite la Banque de France à accélérer les réformes diminuant le coût de réalisation des prestations.

Le Rapporteur spécial relève au demeurant un point de convergence entre ces deux approches : les perspectives de diminutions supplémentaires des coûts exposés par la Banque de France pourraient permettre de les rapprocher significativement des montants remboursés par l'État en 2018, sous réserve de la stabilisation, autour de 250 millions d'euros, des crédits inscrits à ce titre les prochaines années.

- *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 pour la France hexagonale. Le dispositif est régi par des contrats de performance signés le 12 décembre 2012.

Les crédits inscrits pour 2017 s'élèvent à 5,19 millions d'euros, en baisse de 300 000 euros par rapport à 2016.

Pour mémoire, ces montants sont en baisse de près de moitié par rapport aux montants de 10,35 millions d'euros inscrits il y a deux ans. En effet la prestation la plus coûteuse, la tenue du compte de l'État dans les départements d'outre-mer, réalisée jusqu'alors par l'IEDOM, a été transférée à la Banque de France en 2016. Cet élargissement du périmètre a pu être absorbé par le nouveau système d'informations. Ce transfert a donc contribué à amortir le coût des logiciels pour la Banque de France.

2. Les crédits des deux directions ministérielles

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

Sur le programme 315, les dépenses de la direction générale du Trésor (actions 1 et 2) et de la direction de la législation fiscale (action 3) sont principalement 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 2016, le Rapporteur spécial constate l'absence de risque de dépassement du plafond d'emploi. La dernière prévision fait apparaître une consommation prévisionnelle de 1 620 emplois équivalents temps plein travaillé, inférieure au plafond autorisé par la loi de finances pour 2016 qui s'établit à 1 644 emplois.

PLAFONDS D'EMPLOIS ET PRÉVISIONS DE CONSOMMATION EN 2016

(en ETPT)

| | Loi de finances initiale pour 2016 | Exécution constatée en 2016 (prévision) | Écart (effectifs) | Taux d'exécution |
|---|---------------------------------------|---|-------------------|---------------------|
| Action 1, direction du Trésor | 716 | 709 | - 7 | 99,02 % |
| Action 2, réseau international du Trésor | 740 | 725 | - 15 | 97,97 % |
| Action 3, direction de la législation fiscale | 188 | 186 | - 2 | 98,94 % |
| Total | 1 644 | 1 620 | - 24 | 98,54 % |

Source : Ministère de l'économie et des finances.

L'écart de 24 emplois fournit la marge de précaution nécessaire pour les recrutements de fin d'année et au regard de la longueur des délais de recrutement sur des postes spécifiques (économistes par exemple).

Ce taux d'exécution est nettement plus élevé qu'en 2015, où il était inférieur à 95 % avec un écart de 93 postes entre le plafond et l'exécution. L'amélioration provient de la correction technique des plafonds d'emplois par la loi de finances pour 2016, saluée par le Rapporteur spécial l'an passé : 47 emplois avaient été supprimés pour rectifier un mauvais calibrage des emplois en ETPT.

Pour 2017, le projet de loi de finance présente à nouveau des plafonds d'emploi en diminution, comme l'indique le tableau suivant

L'ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOI ENTRE 2016 ET 2017

(en ETPT)

| | Projet de loi de finances pour 2016 | Projet de loi de finances pour 2017 | Écart (effectifs) | Variation en % |
|---|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------|----------------|
| Action 1, direction du Trésor | 716 | 714 | - 2 | - 0,3 % |
| Action 2, réseau international du Trésor | 740 | 726 | - 14 | - 1,9 % |
| Action 3, direction de la législation fiscale | 188 | 189 | + 1 | + 0,5 % |
| Total | 1 644 | 1 629 | - 15 | - 0,9 % |

Sources : projets annuels de performances.

La diminution de 15 emplois provient :

– pour 7 emplois équivalents temps plein travaillé, des effets en année pleine de suppressions d'emplois intervenues en 2016 ;

– pour 9 équivalents temps plein travaillé, des effets en 2017 du schéma d'emploi de l'année, qui prévoit la suppression de 17 emplois, la totalité de l'effet en année pleine n'apparaissant qu'au terme d'une montée en charge.

Enfin une correction technique ajoute un emploi d'apprenti.

La baisse de 17 postes au titre du schéma d'emploi résulte de la différence entre les entrées d'emploi (principalement les recrutements) et les sorties (principalement les départs en retraite et les fins de contrats).

En 2017, le total des entrées s'établirait à 308 effectifs, dont 115 primo-recrutements par voie de concours principalement, et 193 par d'autres voies, dont 127 recrutements de contractuels, le solde étant constitué par l'accueil par voie de détachement ou de retour d'agents en disponibilité.

Le total des départs s'établirait à 325 emplois : 33 départs en retraite, 190 départs définitifs, principalement des fins de contrats non renouvelés, et 102 autres départs, essentiellement liés à des détachements et des mobilités d'agents du programme.

En loi de finances pour 2016, on comptait 35 départs à la retraite : mis en regard d'un schéma d'emplois visant à supprimer 15 postes, ceci représentait un taux de remplacement de 57,1 %. Pour 2017, la prévision de 33 départs à la retraite et de 17 suppressions de postes traduit un durcissement du taux de remplacement qui passe à 48,5 %.

Malgré ce durcissement, les crédits de titre 2 augmentent en 2017 : 151,3 millions d’euros sont demandés contre 146,8 millions d’euros ouverts par la loi de finances pour 2016, en hausse de 4,5 millions d’euros, soit + 3,07 %.

Par contraste, la loi de finances pour 2016 avait prévu une diminution de la masse salariale de 1,53 million d’euros par rapport aux 148,33 millions d’euros inscrits en 2015, soit – 1,06 %. Au total, sur deux ans, les crédits de titre 2 augmentent donc de 2,97 millions d’euros, soit + 2 %.

La hausse s’explique en premier lieu, pour plus de 2 millions d’euros, par les effets de la dépréciation de l’euro sur les compléments de rémunérations versés aux agents du réseau international du Trésor. Le Rapporteur spécial renvoie sur ce sujet aux observations figurant dans les pages suivantes.

Mais des facteurs de hausse peuvent être constatés pour l’ensemble des personnels en raison de l’augmentation du point de la fonction publique, pour près d’un million d’euros en 2017, contributions au compte d’affectation spéciale *Pensions* comprises. Les mesures catégorielles nouvelles représenteront une dépense de près de 600 000 euros en année pleine, principalement par application du protocole *Parcours professionnels, carrières et rémunérations*.

Enfin un solde du glissement vieillesse technique (GVT) de 300 000 euros contribue également à la hausse de la masse salariale : le GVT positif, lié aux évolutions des carrières des agents, qui s’élève à 1,7 million d’euros, est insuffisamment contrebalancé par le GVT négatif, lié à l’écart de rémunération entre les effectifs sortants et entrants, qui s’élève à 1,4 million d’euros.

- *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 inscrits à l’action 1 du programme, presque tous en diminution, qui recouvrent principalement :

- les dépenses pour études et audits de l’Agence des participations de l’État : 4,25 millions d’euros sont inscrits en 2017, contre 4,35 millions d’euros en 2016 ;

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

- la participation aux frais de fonctionnement d’associations de recherche en matière économique et financière : 1,2 million d’euros en 2017, en retrait de 100 000 euros par rapport à 2016. Ces dépenses recouvrent des subventions à l’association Bruegel, à l’Institut Louis Bachelier, et à l’Institut européen de régulation financière.

– les dépenses de l'Agence France Trésor, dont ses frais d'abonnements aux réseaux d'information financière : 700 000 euros sont inscrits en 2017, contre 800 000 euros en 2016 ;

– des frais d'études et audits pour répondre à des besoins ponctuels de la direction générale du Trésor, pour 1,39 million d'euros en 2017 contre 750 000 euros en 2016. L'augmentation tient à l'inscription, sur ce poste de dépense, de remboursements de personnels mis à disposition ;

– 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, d'autre part au suivi comptable d'opération effectuées par Natixis pour le compte de l'État, pour un montant estimé à 60 000 euros. Le montant total de 200 000 euros est inchangé par rapport à 2015 et 2016.

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 :

- le soutien aux entreprises accédant à des marchés tiers ;
- le suivi de la situation économique et des questions financières des pays relevant de leur 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 28 circonscriptions, placées sous l'autorité de chefs de services économiques régionaux.

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 dans les pays où l'opérateur ne dispose pas de bureau.

Au 1^{er} juillet 2016, le réseau international de la DG Trésor comprend 131 implantations immobilières dans 111 pays, contre 129 implantations immobilières dans 110 pays au 1^{er} juillet 2015 et 133 implantations immobilières dans 112 pays à la même date en 2014. Compte tenu des potentiels économiques par grandes zones géographiques, cette implantation paraît adaptée aux enjeux de l'économie mondiale et aux zones prioritaires pour notre économie.

- *La dépréciation de l'euro freine la diminution des crédits*

Pour 2017, 84,5 millions d'euros sont inscrits aux crédits de l'action 2 du programme 305, en AE comme en CP, en hausse de 2,5 millions d'euros (+ 3 %).

La dépense est constituée, pour 83,6 %, de crédits de titre 2 : le montant de masse salariale demandé pour 2017 s'élève à 70,7 millions d'euros, en hausse de 2,8 millions d'euros par rapport aux crédits demandés en loi de finances pour 2016 soit + 4,1 %. Pourtant le plafond des emplois de l'action est en baisse passant de 740 emplois en 2016 à 726 en 2017, soit – 1,9 %, pour 733 emplois constatés au 31 décembre 2015.

Malgré la diminution des effectifs, l'inscription de crédits de titre 2 supplémentaires tient aux effets de la dépréciation de l'euro, constatés en 2015 et 2016, sur la hausse automatique de plusieurs éléments de rémunération : l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE) mais également le supplément familial de traitement à l'étranger, une majoration de 10 % de l'IRE versée lorsque le conjoint de l'agent expatrié n'exerce pas d'activité professionnelle.

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 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, 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. De même l'enveloppe dédiée au financement de l'indemnité supplémentaire perçue par les volontaires internationaux en administration (VIA) est révisée trimestriellement en fonction de la variation des changes et des prix.

Les surcoûts constatés sont récapitulés dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES SURCOÛTS DE RÉMUNÉRATION LIÉS AU CHANGE DEPUIS 2014

(en millions d'euros)

| | 2014 | 2015 | Écart 2014-2015 | 2016 (prévision) | Écart 2015-2016 | Écart 2014-2016 |
|--|-------|-------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|
| <i>Indemnité de résidence à l'étranger</i> | 26,15 | 28,95 | + 2,44 | 30,04 | + 1,09 | + 3,52 |
| <i>Supplément familial de traitement</i> | 1,5 | 1,6 | + 0,1 | 1,74 | + 0,14 | + 0,24 |
| <i>Indemnité supplémentaire des volontaires internationaux en administration</i> | 1,69 | 1,96 | + 0,27 | 2,02 | + 0,06 | + 0,33 |
| Total | 29,34 | 32,51 | + 2,81 | 33,8 | + 1,29 | + 4,09 |

Source : Direction générale du Trésor.

(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.

Les montants de crédits de titre 2 demandés pour 2017 tiennent donc compte de cette hausse. Ce n'était pas le cas pour les montants inscrits à l'exercice 2015, durant lequel 70,16 millions d'euros de crédits de titre 2 ont été consommés, ce qui représente une exécution de 102 % des 68,8 millions d'euros de crédits inscrits en loi de finances initiale.

L'augmentation des montants inscrits pour 2017, concernant les dépenses de rémunération, atteste donc d'une amélioration de la qualité de la programmation budgétaire. Par rapport aux crédits effectivement consommés en 2015, les montants demandés pour 2017 présentent au demeurant une hausse de seulement 540 000 euros, soit + 0,8 %.

Les dépenses hors titre 2 représentent 16,3 % des crédits de l'action, soit 13,8 millions d'euros en 2017, en AE comme en CP. Elles baissent de 300 000 euros en 2017 soit – 2,1 %. Les dépenses de fonctionnement s'établissent à 12,9 millions d'euros, en baisse de 200 000 d'euros. Les crédits d'investissement sont ramenés à 900 000 euros, contre un million en 2016. Le Rapporteur spécial souligne que la dépréciation de l'euro occasionne également des surcoûts du budget de fonctionnement ou d'investissement sur le réseau qui ne font l'objet d'aucune prise en compte spécifique.

- *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 adapte à l'évolution de ses besoins. Mais ce patrimoine a longtemps été surdimensionné.

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. Au 1^{er} juillet 2016, le réseau comporte 68 logements en pleine propriété, contre 83 au 1^{er} juillet 2015, ainsi que 12 en location contre 10 en 2015, pour un total de 80 logements contre 93 l'année précédente. Six cessions de logements ont été réalisées en 2015 à Copenhague, Harare, Londres, New York, et, pour deux logements, à Séoul. En 2016, huit logements ont d'ores et déjà été cédés à Dublin, Genève, Londres, Oslo, Ottawa, Santiago, Singapour et Varsovie. D'ici la fin de l'année 2017 six ventes de logements supplémentaires sont prévues à Bangkok, Hong Kong, Jakarta, Kiev, Libreville et New York.

Le parc immobilier se compose également aujourd'hui de 131 bureaux dont seulement 15 en pleine propriété. La direction du Trésor s'efforce de rationaliser et d'optimiser l'occupation de ses sites, en multipliant les copropriétés ou les colocations avec le ministère des affaires étrangères. Le bureau du service économique de Bangkok a été cédé en 2015, et ceux des services économiques de Zagreb et de Port-Louis devraient l'être avant la fin de l'exercice 2016.

- *L'orientation stratégique du réseau*

Le réseau des services économiques est placé sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances mais également, depuis avril 2014, pour l'accomplissement de ses missions en matière de commerce extérieur, du ministre des affaires étrangères et du développement international. Cette évolution administrative traduit la priorité accordée par le Gouvernement à la diplomatie économique, à l'internationalisation de l'économie française et à l'attractivité de notre territoire.

Ce nouveau cadre 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 des différents 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.

Ce redéploiement doit se doubler d'une plus grande complémentarité des différents réseaux économiques à l'étranger. En 2015, la direction générale du Trésor et Business France ont ainsi convenu d'un mode opératoire commun pour organiser la mission d'attractivité dans les pays où Business France n'interviendra pas. En février 2016, la direction générale du Trésor, le ministère des affaires étrangères et du développement international et Business France ont signé une convention tripartite fixant les principes de collaboration des bureaux de l'agence et des réseaux de ses ministères de tutelle à l'étranger.

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* ».

Cette orientation est également complémentaire de la feuille de route « *MAEDI 21* » qui vise à adapter le réseau diplomatique aux nouveaux enjeux, avec l'objectif que la part des effectifs du réseau de diplomatie générale se situant dans les pays du G20 atteigne 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. Le Rapporteur spécial relève par exemple qu'en 2015 une nouvelle antenne a ouvert à Téhéran, installée dans l'ambassade de France : elle était très attendue par les opérateurs économiques français en Iran.

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, malgré une baisse récente.

Il en résulte une faible probabilité d'appel en garantie de l'État qui n'a d'ailleurs plus été mise en œuvre depuis 1994. Aucun crédit n'est demandé pour 2017.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique et de l'innovation, de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, et de 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 4 novembre 2016 à 9 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 (M. Jean-Louis Gagnaire, rapporteur spécial pour le développement des entreprises et le compte spécial Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ; Mme Monique Rabin, rapporteure spéciale pour le commerce extérieur ; M. Joël Giraud, rapporteur spécial sur les programmes Statistiques et études économiques ; Stratégie économique et fiscale et le compte spécial Accords monétaires internationaux).

*Suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, la commission **adopte** les crédits de la mission Économie.*

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

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/

ANNEXE :
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– **Banque de France** *: Mme Nathalie Aufauvre, secrétaire générale et Mme Véronique Bensaid-Cohen, conseillère parlementaire auprès du gouverneur.

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

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

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*