

N° 1302

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

## 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 2019** (n° 1255),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur Général  
Député

---

ANNEXE N° 22

ÉCONOMIE :

STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Rapporteurs spéciaux : MM. PHILIPPE CHASSAING ET ALEXANDRE HOLROYD

Députés

---



## SOMMAIRE

	PAGES
<b>DONNÉES CLEFS</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I. L'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES PARVIENT À MAÎTRISER SES COÛTS MALGRÉ UNE ABSENCE PRÉJUDICIABLE DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES MOYENS</b> .....	11
<b>A. UNE HAUSSE MAÎTRISÉE DES DÉPENSES DANS UN CONTEXTE DE RÉORGANISATION TERRITORIALE ET DE CONDUITE D'IMPORTANTES PROJETS</b> .....	13
1. Les crédits demandés en 2019 témoignent d'une dépense maîtrisée.....	14
a. Les dépenses de masse salariale, qui représentent l'essentiel des crédits du programme, sont en baisse .....	14
b. L'achèvement de la réorganisation des implantations territoriales de l'Insee .....	16
2. L'articulation entre le pilotage par la performance du programme et le plan stratégique de l'Insee doit être approfondie .....	19
3. Les projets de simplification de la collecte statistique au bénéfice des ménages et des entreprises .....	20
a. La progression du recensement de la population par internet .....	20
b. Le projet ELIRE de répertoire électoral unique .....	22
c. Le projet COLTRANE de plateforme unique de réponse aux enquêtes pour les entreprises .....	23
4. Le traitement des mégadonnées ouvre de nouvelles perspectives à la statistique publique.....	24
5. La perspective d'une programmation pluriannuelle des crédits permettrait une plus grande souplesse de gestion .....	26

<b>II. LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR A RENFORCÉ SON PILOTAGE STRATÉGIQUE SUR LA BANQUE DE FRANCE MAIS SE VOIT CONTRAINTE DE RÉORGANISER SON RÉSEAU INTERNATIONAL .....</b>	<b>27</b>
<b>A. LA DIMINUTION DE LA COMPENSATION VERSÉE À LA BANQUE DE FRANCE S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE RATIONALISATION DE LA GESTION DU SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS.....</b>	<b>27</b>
1. La baisse de la compensation versée à la Banque de France s'opère dans un cadre désormais régularisé .....	27
a. Des missions variées de missions réalisées pour le compte de l'État qui ne font pas toutes l'objet de compensation .....	28
b. Un cadre contractuel entre l'État et la Banque de France désormais régularisé .....	29
2. Le traitement du surendettement a été amélioré à la suite de réformes législatives et d'une réorganisation du réseau et des procédures de la Banque de France.....	31
a. Un alignement progressif de la trajectoire des coûts sur le nombre de dépôt de dossiers de surendettement.....	31
b. Une trajectoire de modernisation et de rationalisation de coûts qu'il faut aujourd'hui poursuivre.....	32
3. L'accompagnement des publics financièrement fragiles prolongerait la rationalisation des coûts engagée au titre du traitement du surendettement .....	36
a. Le développement des missions de la Banque de France dans l'accompagnement des publics financièrement fragiles .....	37
b. Le plan pauvreté s'attache à traiter la question de l'accompagnement des publics financièrement fragiles.....	39
<b>B. DANS UN CONTEXTE DE RÉORGANISATION DES RÉSEAUX DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER, DES INQUIÉTUDES DEMEURENT QUANT À L'ÉVOLUTION DU RÉSEAU INTERNATIONAL DU TRÉSOR.....</b>	<b>43</b>
1. Une présentation partielle des coûts de fonctionnement de la Direction générale du Trésor .....	43
2. L'évolution du réseau international du Trésor doit être recherchée dans un cadre stratégique précisé.....	45
a. Un effort déjà conséquent de réduction des coûts du réseau international .....	45
b. La nécessité d'un pilotage stratégique des ressources du réseau .....	46
<b>C. LA DIRECTION DE LA LÉGISLATION FISCALE DOIT POURSUIVRE SON EFFORT DE TRANSPARENCE ET D'INFORMATION DES PARLEMENTAIRES .....</b>	<b>47</b>
<b>III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX .....</b>	<b>48</b>

<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	49
<i>Article 39 et état B</i> : Crédits du budget général.....	54
<i>Article 41 et état D</i> : Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers .....	61
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.</b>	63

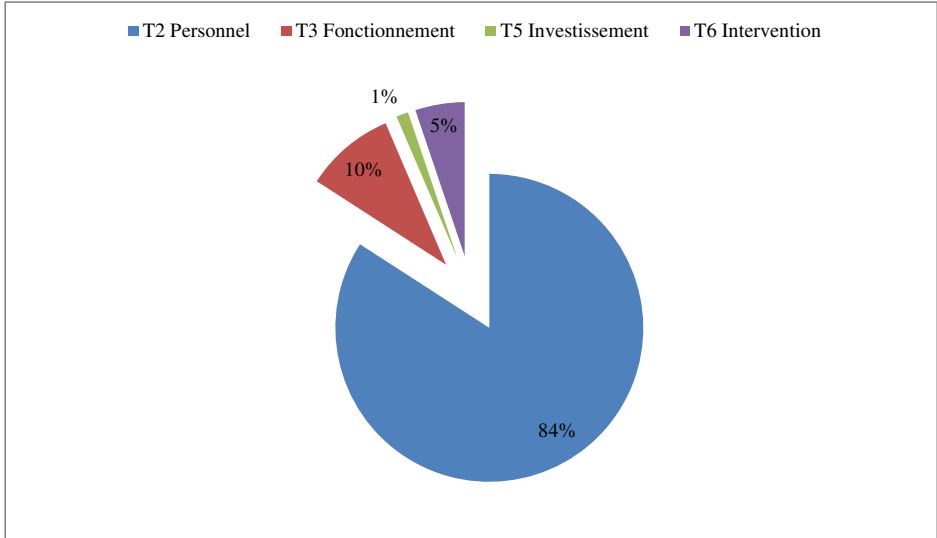
L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 97,6 % des réponses étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux.



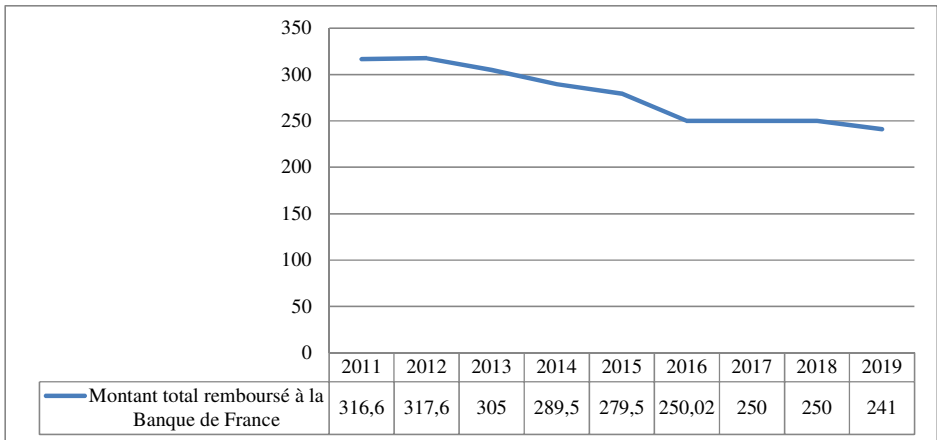
## DONNÉES CLEFS

### LA STRUCTURE DES DÉPENSES DE L'INSEE



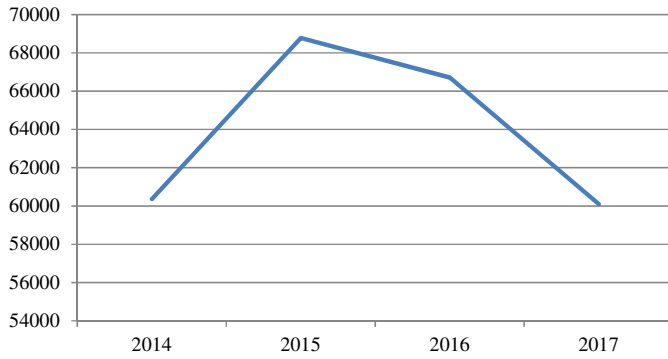
### ÉVOLUTION DES MONTANTS REMBOURSÉS À LA BANQUE DE FRANCE

(en millions d'euros)



### DÉSIGNATIONS AU TITRE DU DROIT AU COMPTE

*(en nombre de dossiers déposés)*





## INTRODUCTION

Le rapport spécial *Économie, statistiques et études économiques* rassemble les crédits de la mission *Économie* consacrés à l'Institut national des statistiques et des études économiques (Insee) et à la direction générale du Trésor (DGT). Cette dernière prend par ailleurs en charge le remboursement à la Banque de France des missions exercées pour le compte de l'État. Le présent rapport couvre également le compte de concours financiers *Accords monétaires internationaux*.

Le champ du rapport est donc large, et recouvre des enjeux très variés. Il est au cœur de sujets technologiques d'importance, tels que l'impact des mégadonnées (« big data ») ou de l'intelligence artificielle sur les outils de gestion du service public. Les outils développés par l'Insee ou la Banque de France sont à certains égards exemplaires en matière d'innovation publique et de conduite de projets.

La réduction des dépenses publiques concerne au premier chef les institutions concernées, qui participent toutes en 2019 à l'effort de maîtrise du déficit. La direction générale du Trésor est particulièrement sollicitée dans le cadre de la rationalisation des réseaux de l'État à l'étranger, alors même qu'elle conduisait une réorganisation de son réseau international en fonction de ses priorités stratégiques.

Aux côtés de ces enjeux technologiques et organisationnels, le champ du rapport invite enfin à se poser la question de l'accompagnement proposé aux publics financièrement fragiles. La Banque de France assure en effet le secrétariat des commissions de surendettement qui mobilisent des moyens conséquents. L'enjeu est aujourd'hui de parvenir à mieux prévenir la spirale du surendettement, en détectant les signaux faibles et en proposant un meilleur accompagnement de ces publics.

L'intérêt des rapporteurs spéciaux pour ces différents sujets a guidé leur programme de travail en vue de l'examen des crédits demandés en 2019.



## I. L'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES PARVIENT À MAÎTRISER SES COÛTS MALGRÉ UNE ABSENCE PRÉJUDICIABLE DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES MOYENS

Le programme 220 *Statistiques et études économiques* finance l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) qui constitue une des directions générales du ministère en charge de l'économie.

Les crédits demandés en 2019 atteignent 443,17 millions d'autorisations d'engagement et 441,64 millions de crédits de paiements, en baisse par rapport à 2018 de respectivement 4,36 % et 2,70 %. Ces montants restent en dessous des seuils fixés par la loi de programmation des finances publiques, à 455,1 millions d'euros en AE et 453,6 millions d'euros en CP.

La répartition des crédits entre les différentes actions est retracée dans le tableau ci-dessous.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN 2019

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	Demandés pour 2019	Évolution	LFI 2018	Demandés pour 2019	Évolution
01 Infrastructure statistique	134 595 732	134 188 972	- 0,30 %	133 002 782	133 904 262	0,68 %
02 Information sur les entreprises et synthèses économiques	56 259 265	55 546 150	- 1,27 %	55 950 155	55 618 847	- 0,59 %
03 Information démographique et sociale	70 743 974	68 284 819	- 3,48 %	69 829 261	68 442 641	- 1,99 %
05 Pilotage et soutien	142 110 971	127 115 523	- 10,55 %	135 613 315	125 629 324	- 7,36 %
06 Action régionale	54 710 040	52 060 003	- 4,84 %	54 581 021	52 075 007	- 4,59 %
07 Formation initiale	4 941 303	5 974 474	20,91 %	4 941 303	5 974 474	20,91 %
<b>Total</b>	<b>463 361 285</b>	<b>443 169 941</b>	<b>- 4,36 %</b>	<b>453 917 837</b>	<b>441 644 555</b>	<b>- 2,70 %</b>

Source : PAP 2019.

### **L’Insee, une institution au cœur des évolutions économiques et institutionnelles de la France depuis 1946**

L’Insee est créé par la loi de finances du 27 avril 1946 par fusion du service national des statistiques (SNS) avec les services d’études économiques et de documentation du ministère de l’éducation nationale. La gestion du fichier électoral lui est confiée dès 1946. La loi du 7 juin 1951 sur l’obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques donne aux enquêtes statistiques un cadre juridique encore en vigueur.

Il acquiert une importance croissante avec la reconstruction et la réorganisation de la production et renouvelle ses méthodes avec l’importation des enquêtes par sondage depuis les États-Unis. L’exploitation de sources dont le but n’est pas statistique commence dès cette période avec, par exemple, l’exploitation des formulaires fiscaux pour les études sur les salaires ou les résultats des entreprises.

L’Insee prend son périmètre actuel avec le rattachement en 1962 du service des études économiques et financières du ministère de l’économie et des finances. La mise en œuvre du plan sollicite particulièrement l’Institut avec la prise en charge de la comptabilité nationale et des synthèses prévisionnelles.

Les années 1970 sont marquées par le développement des services statistiques ministériels (SSM) dont l’Insee assure la coordination. L’ouverture des données devient un enjeu majeur, avec la mise en place de diverses publications statistiques (*Économie et statistique*, *Tendances de la conjoncture*). En 1972, la création du Conseil national de la statistique (CNS) devenu depuis Conseil national de l’information statistique (Cnis) institutionnalise le débat avec les utilisateurs de statistiques. Les centres régionaux de l’Insee se développent avec les lois de décentralisation de 1981.

La loi du 6 janvier 1978 sur l’informatique, les fichiers et les libertés complète le cadre juridique posé en 1951, de même que la loi du 23 décembre 1986 qui reconnaît à l’Insee un large accès aux données administratives à des fins statistiques.

L’approfondissement de l’Union européenne lors du traité de Maastricht a initié la construction du système statistique européen, afin de permettre la comparabilité entre les données des États membres. La coopération avec les pays de l’Est se renforce avec l’élargissement, notamment concernant l’établissement des comptes nationaux, les répertoires d’entreprises, les indices de prix et enquêtes de conjoncture.

La période récente voit se développer les exigences en matière d’ouverture des données et de gouvernance statistique. À partir de 2003, l’Insee développe la gratuité de l’accès à l’information statistique à la faveur du développement de l’accès à internet.

Les élargissements de l’Union européenne ont nécessité le renforcement de la gouvernance de la statistique publique avec l’adoption en 2009 d’un nouveau règlement relatif aux statistiques européennes.

Une autorité de la statistique publique est créée en 2008 afin de veiller au respect du principe d’indépendance dans la conception, la production et la diffusion des statistiques publiques. Les compétences du Comité du secret statistique sont élargies aux données relatives aux personnes physiques et à l’accès aux données administratives à des fins de statistique publique ou de recherche scientifique ou historique.

Les ressources de l’Insee proviennent pour la très grande majorité de crédits budgétaires votés en loi de finances. L’Institut bénéficie également de recettes issues de fonds de concours, attributions de produits et produits de cessions, au titre de la **rémunération de certains services rendus, de la contribution de l’Union européenne à certaines études ou enquêtes de l’Insee et de produits de cessions de biens mobiliers.**

La part de ces ressources diminue, du fait notamment de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, qui ouvre les données du répertoire SIRENE des entreprises et établissements, alors que celui-ci faisait jusqu’alors l’objet d’une valorisation marchande par l’Insee. La perte de recette, égale à 11 millions d’euros, a été intégralement compensée dans le cadre de la LFI 2017 par rebasage des crédits attribués à l’Institut.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DISPONIBLES

(en millions d’euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	PLF 2019
<b>Crédits</b>	442,5	454,9	456,9	448,5	437,6	453,8	453,9	441,6
<b>Réserve de précaution</b>	- 7,3	- 7,6	- 7,1	- 7,5	- 7,1	- 8	- 4,3	- 4,2
<b>Reports</b>	7,9	8,1	7,4	9,2	7,2	8,1	14,8	
<b>Recettes</b>	16,7	17,2	19,3	19	16	5,5	6,2	6,8
<b>Total</b>	<b>459,8</b>	<b>472,6</b>	<b>476,5</b>	<b>469,2</b>	<b>453,7</b>	<b>459,4</b>	<b>470,6</b>	<b>444,2</b>

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

#### A. UNE HAUSSE MAÎTRISÉE DES DÉPENSES DANS UN CONTEXTE DE RÉORGANISATION TERRITORIALE ET DE CONDUITE D’IMPORTANT PROJETS

L’analyse des crédits demandés pour l’Insee traduit une gestion maîtrisée de ses coûts ainsi qu’une volonté de rationalisation de son organisation. Par ailleurs, la conduite de plusieurs projets innovants en cours de déploiement témoigne de la capacité de pilotage stratégique et opérationnel de l’Institut.

Néanmoins, l’absence de programmation pluriannuelle des crédits apparaît défavorable à une gestion efficiente des dépenses. Cette programmation, que ne permet pas actuellement le statut de l’Insee, donnerait plus de visibilité budgétaire sur les investissements et fournirait un cadre de gestion plus souple, afin notamment de rendre le réseau territorial plus cohérent.

## 1. Les crédits demandés en 2019 témoignent d'une dépense maîtrisée

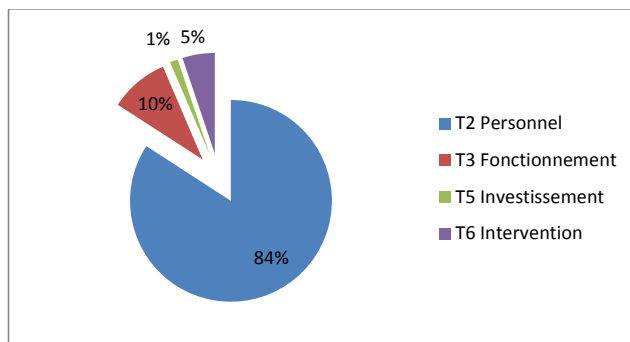
### a. Les dépenses de masse salariale, qui représentent l'essentiel des crédits du programme, sont en baisse

Les crédits du programme financent essentiellement des dépenses de personnel, à hauteur de 84 % du total. Elles devraient connaître une baisse limitée en 2019 (-0,76 %). Une fraction nettement plus faible (11 %) est consacrée aux moyens de fonctionnement et d'investissements, notamment au titre des moyens informatiques et de calcul.

#### LES DÉPENSES DU PROGRAMME PAR NATURE

(en euros)

	AE			CP		
	LFI 2018	Demandés pour 2019	Évolution	LFI 2018	Demandés pour 2019	Évolution
T2 Personnel	374 432 082	371 568 574	- 0,76 %	374 432 082	371 568 574	- 0,76 %
T3 Fonctionnement	61 117 052	43 108 885	- 29,47 %	51 628 473	41 615 685	- 19,39 %
T5 Investissement	6 953 370	5 603 701	- 19,41 %	6 998 501	5 571 515	- 20,39 %
T6 Intervention	20 858 781	22 888 781	9,73 %	20 858 781	22 888 781	9,73 %
Total	463 361 285	443 169 941	- 4,36 %	453 917 837	441 644 555	- 2,70 %



Source : PAP 2019.

Le plafond d'emplois pour 2019 atteint 5 276 équivalents temps plein travaillé (ETPT), en baisse par rapport au plafond autorisé en 2018. Ce plafond tient compte des suppressions supérieures au schéma intervenues en 2018 (92 ETP effectifs contre 82 prévus), aboutissant à un report de + 10 ETP en 2019.

Le plafond d'emploi par catégorie d'agents est décliné dans le tableau ci-après.

**PLAFOND D'EMPLOI PAR CATÉGORIE D'AGENTS**

	<b>Part dans l'emploi</b>	<b>Schéma d'emploi 2019</b>
Catégorie A+	7 %	- 4
Catégorie A	23,7 %	- 17
Catégorie B	38,9 %	- 28
Catégorie C	30,4 %	- 18

Source : PAP 2019.

Le schéma d'emploi s'établit à - 67 ETP en 2019 à périmètre constant. Les effectifs des catégories de personnels diminuent proportionnellement à leur poids dans le programme. Le respect du schéma serait permis par un nombre de sorties (485) supérieur au nombre d'entrées (418).

La masse salariale atteint 371,57 millions d'euros et 269,47 millions hors pensions en 2019, en baisse respectivement de - 0,76 % et - 1,14 % par rapport à 2018. La contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* représente 27,48 % des crédits de personnel.

**L'absorption des enquêteurs au sein des effectifs de l'Insee**

Les enquêteurs, anciennement vacataires payés à la tâche sur des crédits de titre 3, ont été intégrés en 2012 en tant que contractuels de droit public, ce qui a accru les dépenses de titre 2 et augmenté le plafond d'emploi de 901 ETP en 2013.

Leur nombre a diminué de 8,6 % entre 2014 et 2017 mais, la part des enquêteurs travaillant à temps plein ayant augmenté en parallèle, la baisse en ETPT est plus faible, de l'ordre de 4 % en trois ans.

La trajectoire décroissante des effectifs de l'Insee a permis d'absorber cette intégration et le plafond d'emploi du programme se rapproche progressivement de son niveau d'avant 2012.

Les effectifs de l'Insee sont essentiellement répartis entre l'administration centrale (1 231 ETPT) et les services régionaux (3 927 ETPT). Le reste des effectifs (118 ETPT) correspond aux élèves fonctionnaires scolarisés à l'ENSAE et à l'ENSAI, écoles de formation des fonctionnaires de l'Insee.

**Au total, les effectifs physiques en fonction à l'Insee ont baissé de 11,53 % en dix ans, les emplois exécutés passant de 5 950 en 2008 à 5 264 en 2018, malgré l'intégration des enquêteurs dans les effectifs en 2013.**

L'écart entre le plafond d'emplois et les emplois exécutés tend à se réduire, comme l'indique le tableau ci-dessous.

## ÉCART ENTRE PLAFOND D'EMPLOI ET CONSOMMATION

(en ETPT)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Plafond d'emplois (a)	5 140	5 833	5 707	5 598	5 441	5 454	5 339	5 276
Consommation des emplois (b)	5 034	5 597	5 505	5 409	5 335	5 381	5 264*	
Différence (a) - (b)	106	236	202	189	106	73	75*	

Sources : RAP 2012 à 2017, LFI 2018 et PAP 2019.

\* prévision d'exécution

La part des dépenses de fonctionnement et d'investissement diminue de façon nettement plus marquée – environ 20 % – que les autres dépenses. Hors dépenses de personnel, les crédits du programme retrouvent en 2019 une tendance à la baisse, après deux hausses successives en 2017 et 2018 liées notamment à la compensation initiée par la loi de finances pour 2017 de la diminution des ressources propres de l'Insee évoquée *supra*.

**Les rapporteurs spéciaux saluent l'effort réalisé par l'Insee en matière de maîtrise de ses dépenses. L'Institut participe aujourd'hui pleinement à l'effort de réduction de la dépense publique. L'absorption de l'intégration des enquêteurs au sein des effectifs en 2013 a été progressivement résorbée, au point que le plafond d'emploi demandé en 2019 n'est que légèrement supérieur à celui demandé en 2012.**

### *b. L'achèvement de la réorganisation des implantations territoriales de l'Insee*

Disposant d'une direction par région, l'Insee s'inscrit dans le cadre de la réforme territoriale opérée par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

En 2012, l'Insee comptait 24 directions régionales (DR), dont deux ultramarines. L'Insee a réorganisé ses implantations en 15 directions régionales correspondant aux nouvelles régions.

Dans les 7 nouvelles régions, les directions régionales comportent dorénavant plusieurs établissements, comme l'indique le tableau ci-dessous.

### LES IMPLANTATIONS RÉGIONALES DE L'INSEE

Région	Siège régional	Implantation supplémentaire
Hauts-de-France	Lille	Amiens
Grand-Est	Strasbourg	Reims Nancy
Bourgogne-Franche-Comté	Besançon	Dijon
Auvergne-Rhône Alpes	Lyon	Clermont-Ferrand
Occitanie	Toulouse	Montpellier
Nouvelle-Aquitaine	Poitiers	Bordeaux Limoges
Normandie	Caen	Rouen

Source : réponse au questionnaire budgétaire.



La stratégie de l’Insee consiste à pérenniser le siège des anciennes directions régionales. Néanmoins, plusieurs activités ont été regroupées au sein des nouveaux chefs-lieux régionaux, en particulier les services d’études et de diffusion (SED) et les services de pilotage stratégique de la direction régionale.

La réforme territoriale se traduit par une baisse des effectifs dans les établissements qui ont transféré leurs activités d’études et de diffusion, modulée par l’évolution des services de gestion administrative. Néanmoins, la pérennité des établissements qui ne disposent plus de services d’études serait assurée par leur **spécialisation thématique sur des activités de production**.

La réorganisation des directions régionales de l’Insee menée dans le cadre de la réforme territoriale doit se terminer en 2018 avec l’ensemble des transferts de poste et de créations de nouvelles activités.

Au niveau central, le déménagement de la direction générale, installée sur deux sites à Malakoff, vers l’immeuble *White* de Montrouge a également été réalisé entre février et mars 2018.

Le site de Malakoff 2 a été libéré en totalité et le bail de location a été résilié comme prévu au 30 juin 2018. Le site de Malakoff 1, propriété de l’État, comporte encore le fond documentaire de l’Insee. Le déménagement de ces ouvrages se fera lorsque les travaux d’aménagement d’une zone de stockage dans les sous-sols du nouvel immeuble seront achevés.

**Les rapporteurs saluent cette réorganisation génératrice d’économies. Ils encouragent l’Insee à étudier plus avant les possibilités de concentration des activités au sein des directions régionales afin de poursuivre la rationalisation des implantations territoriales de l’Insee.**

### **Le centre statistique de Metz**

Le projet de constitution d'un centre statistique à Metz a été décidé afin de regrouper un ensemble d'activités statistiques et de fonctions support dans un but de rationalisation des coûts.

Le centre statistique rassemble 329 agents au 1<sup>er</sup> juillet 2018, dont 124 viennent de l'Insee, 175 ont été recrutés en externe, 20 sont originaires de La Poste, 6 recrutés en CDD et 4 en contrat d'apprentissage. Ces agents sont répartis en quatre services.

Le **centre de services en ressources humaines (CSRH)** gère administrativement l'ensemble des agents de l'Insee et tous les agents en poste à l'Insee par le biais de l'application *Sirhius* et prend en charge la pré-liquidation de la paie. C'est une évolution majeure puisque la fonction support était auparavant dispersée dans tous les établissements territoriaux de l'Insee.

Le **centre d'exploitation informatique (CEI)** regroupe les tâches d'exploitation informatique effectuées précédemment sur les sites de Nantes, d'Orléans et de Paris. Depuis mars 2018, l'ensemble des applications informatiques sont également en production directe au centre statistique de Metz. Enfin, la mise en place d'un dispositif centralisé de gestion des postes de travail de tous les agents de l'Insee permet de mieux maîtriser leur fonctionnement, en particulier sur les aspects relatifs à la sécurité.

Le **centre de statistiques sociales et locales (CSSL)** doit rassembler l'ensemble des activités de collecte et de premiers traitements de données d'emploi et de salaires localisées, initialement réparties entre la direction générale et les directions régionales. L'activité du CSSL est en forte augmentation depuis 2016 avec la prise en charge du traitement des fichiers liés à la déclaration sociale nominative (DSN) et l'extension du champ de diffusion des estimations trimestrielles d'emploi.

La **direction et cellule pilotage et administration des ressources (CPAR)** assure les fonctions support nécessaires au fonctionnement du centre statistique et participe notamment au projet immobilier lié à la reprise des locaux de l'ancienne gare de Metz par le centre statistique.

Le **projet de réhabilitation « Ancienne gare »** doit en effet permettre de rassembler l'ensemble des agents du centre statistique pour un coût total de 13,4 millions d'euros. La livraison du bâtiment devrait intervenir au second semestre 2019.

À la suite d'une décision du ministre du budget de mars 2017, un CSRH de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) regroupant 40 agents doit également être installé au sein de l'ancienne gare.

## **2. L'articulation entre le pilotage par la performance du programme et le plan stratégique de l'Insee doit être approfondie**

L'Insee s'est doté d'un document stratégique intitulé « Insee Horizon 2025 », qui a motivé la refonte du pilotage par la performance du programme. Les objectifs et les indicateurs de performance du programme ont ainsi été revus en 2018 pour les mettre en cohérence avec les orientations de la démarche stratégique.

Les deux premiers objectifs sont nouveaux, le troisième ayant été conservé.

**Le premier objectif est relatif à la dématérialisation des enquêtes**, dans le but d'alléger la charge de réponse des enquêtés, de gagner en qualité et de réduire les coûts. Au près des entreprises, l'objectif est de généraliser l'utilisation d'un portail unique, facilitant la communication des structures enquêtées avec les services compétents. L'indicateur correspondant est le pourcentage d'enquêtes utilisant ce portail. Pour les enquêtes auprès des ménages, une collecte multimodale doit être mise en œuvre pour permettre aux personnes enquêtées de choisir leur mode de réponse.

**Le deuxième objectif vise la mise à disposition du public de l'information la plus précise et complète possible.** Il suppose d'identifier en amont les besoins des utilisateurs et d'expliquer le sens et l'utilité des chiffres produits. L'indicateur retenu mesure la pertinence de l'Insee du point de vue des utilisateurs de son site internet.

Le troisième objectif, relatif au **respect des engagements de la France par rapport à l'Europe** en termes de délais de diffusion des résultats économiques, est conservé.

Comme l'ont indiqué les rapporteurs spéciaux à l'occasion de l'examen de la loi de règlement pour 2017, il est regrettable de ne plus disposer des anciens objectifs et indicateurs qui doivent permettre un suivi de la performance sur la durée. **Ils saluent néanmoins la volonté de mieux aligner les outils de mesure de la performance avec les orientations stratégiques de l'Insee.**

Parmi les nouveaux objectifs, le n° 1 nouveau apporte une plus-value certaine, à l'aide d'un indicateur de dématérialisation clair qui permet de donner une meilleure idée du déploiement des grands projets menés par l'Insee.

Néanmoins, l'objectif n° 2 apparaît moins substantiel, au regard notamment de l'indicateur relatif à la pertinence de l'Insee du point de vue des utilisateurs du site. La direction de l'Insee a indiqué aux rapporteurs qu'il s'agissait de l'orientation la plus difficile à mettre en œuvre et à mesurer. Les indicateurs relatifs à la diffusion et à la connaissance des travaux produits par l'Institut sont effectivement perfectibles. **La réflexion pourra être opportunément poursuivie pour les prochains exercices budgétaires afin de fournir une vision plus complète des objectifs et réalisations de l'Insee.**

**Les rapporteurs saluent néanmoins cette volonté d’ouverture et de diffusion de la connaissance économique et statistique et remarquent qu’à cet égard l’Insee s’est doté d’un site internet relativement simple d’accès. Il est aisé d’y retrouver les différentes séries statistiques et d’en extraire les données voulues, bien que la quantité d’information soit importante. L’accessibilité des différents outils statistiques est un premier pas pour une meilleure diffusion des chiffres produits.**

Des évolutions plus novatrices pourraient être recherchées, notamment en utilisant des outils statistiques des moteurs de recherche, qui permettent de suivre les référencements. Le nombre de reprise des chiffres de l’Insee par des médias reconnus ou des travaux académiques à fort impact pourrait constituer une indication intéressante de la pertinence des chiffres fournis. Par ailleurs, une déclinaison géographique des connexions sur le site pourrait donner une meilleure idée de la diffusion des données de l’Insee auprès des différents publics.

Le développement des partenariats avec l’éducation nationale, notamment à l’aide d’événements spécifiques de découverte de l’activité statistique ou de concours peut permettre de diffuser la culture statistique parmi la population. L’exemple de la Banque de France, devenue opérateur de la *Stratégie nationale d’éducation financière*, est un exemple intéressant à suivre pour l’Insee.

### **3. Les projets de simplification de la collecte statistique au bénéfice des ménages et des entreprises**

#### ***a. La progression du recensement de la population par internet***

Le recensement de la population par internet est généralisé depuis 2015. L’Insee s’efforce de faire en sorte que la réponse internet soit privilégiée.

Le taux de réponse par internet poursuit ainsi sa progression. En 2015, 33 % des foyers ont répondu par internet ; en 2018, ils étaient 48 %, totalisant ainsi 56 % de la population recensée, les foyers répondant par internet étant en moyenne de plus grande taille que ceux préférant les questionnaires papier.

Les taux de réponse par internet sont assez proches dans les communes urbaines et rurales et la réponse par internet est plus fréquente chez les personnes de moins de 60 ans, mais environ 35 % des 60-70 ans y recourent.

À partir de 2018, l’Insee a lancé l’expérimentation d’un nouveau protocole de contact avec les habitants permettant de se passer de la visite d’un agent recenseur. Ceci pourrait contribuer à un nouvel allègement de la charge de travail des communes.

La généralisation du recensement par internet tend à diminuer les dépenses du programme 220. En effet, l'Insee verse chaque année une dotation forfaitaire de recensement (DFR) aux communes concernées. Celle-ci s'élève à 22,9 millions d'euros en 2019, soit 70 % des dépenses hors titre 2 de l'action n° 1 *Infrastructure statistique*.

Or, cette dotation est notamment calculée sur le taux de réponse par internet, dont la progression diminue le versement de la dotation. À l'inverse, la croissance de la population et du nombre de logements tend à renchérir les charges des collectivités, et donc le versement au titre de la DFR. La somme de ces deux effets permet d'évaluer les sommes consacrées en 2019 à cette dotation.

La progression observée entre 2018 et 2019 est due à ces facteurs exogènes d'augmentation de la population et des logements sur les communes concernées, alors même que le taux global de réponse par internet tend à augmenter.

**Aussi, les rapporteurs spéciaux appellent à poursuivre cette action visant à développer le recensement par internet. Néanmoins, il leur semble essentiel de maintenir des capacités en personnel afin de continuer à toucher les millions de Français en difficulté face au numérique.**

**Les rapporteurs tiennent également à attirer l'attention sur la question du recensement à Mayotte. En effet, la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle outre-mer aligne le recensement de l'île, actuellement réalisé tous les cinq ans, sur celui de la métropole réalisé sur une base annuelle.**

Une telle procédure devrait s'avérer coûteuse car elle nécessite de réaliser des recrutements sur place, ainsi qu'un déménagement des locaux du service régional de Mayotte. Par ailleurs, elle nécessite de repenser les outils de recensement au regard des problématiques spécifiques de l'habitat à Mayotte. Enfin, l'horizon de réalisation d'un tel projet reste lointain puisqu'une première enquête est prévue pour 2021 et une première actualisation en 2026.

**Les rapporteurs spéciaux continueront à suivre avec intérêt le déploiement de ce dispositif de recensement, afin de s'assurer notamment que son coût est contenu.**

### ***b. Le projet ELIRE de répertoire électoral unique***

La loi n° 2016-1048 du 1<sup>er</sup> août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales a confié à l'Insee la responsabilité du répertoire électoral unique (REU). Le projet ELIRE vise à concrétiser ce répertoire unique destiné à se substituer aux listes électorales communales et consulaires.

Les enjeux du projet sont notables, au regard du nombre d'électeurs concernés et des risques liés aux doublons, aux fraudes ou aux erreurs. Il implique par ailleurs une coopération étroite entre l'Insee, les communes et les consulats.

#### **La mise en œuvre du répertoire électoral unique**

Le projet Elire de mise en place d'un répertoire électoral unique comprend deux axes : la mise en place d'un système permettant la mise à jour automatisée et en continu du registre et la constitution de la version initiale du registre à partir des données des communes, des ambassades et du site service-public.fr.

Le premier axe correspond à la mise en place d'un système de gestion qui permettra la mise à jour automatisée et en continu du registre. Les communes disposeront d'une application leur permettant d'interagir avec le REU afin d'instruire les demandes d'inscription déposées par les électeurs, de notifier leurs décisions d'inscription, et de radiation, d'être informées des mouvements d'office et d'extraire leurs listes électorales.

Le système de gestion est conçu en lien avec les listes électorales consulaires ainsi qu'avec le service d'inscription en ligne sur les listes électorales déjà proposé sur internet. **Il sera dès lors automatiquement alimenté de tous les mouvements d'office, y compris les décès et les changements d'état civil, à partir des informations transmises à l'Insee par les administrations concernées.**

Le projet impose également une compilation des listes électorales et consulaires à partir de leur version arrêtée fin février 2018. L'Insee traite actuellement ces listes afin de vérifier l'état civil de chaque inscrit ainsi que sa capacité électorale.

La mise en œuvre de ce projet mobilise 40 ETPT cumulés sur la durée de mise en œuvre du projet qui s'étend de 2016 à 2019.

En avril 2018, la quasi-totalité des listes électorales communales avait été récupérée sous forme électronique et traitée par l'Insee. Seules 24 listes étaient manquantes pour un total de 6 000 électeurs.

Certaines difficultés persistent, notamment pour l'identification des électeurs en outre-mer. Ainsi, en juin 2018, 100 000 électeurs des listes récupérées par l'Insee n'avaient pu être identifiés dont un tiers en Polynésie, à Mayotte et à Wallis-et-Futuna. L'été 2018 a également été marqué par le lancement d'une enquête visant à trancher les cas d'inscription multiples décelés lors de l'exploitation des listes.

La mise en œuvre du projet nécessite, par ailleurs, un accompagnement des agents territoriaux, qui seront amenés à alimenter le registre unique. Un dispositif complet de formation et d'accompagnement des communes a ainsi été construit avec le ministère de l'intérieur et le Conseil national de la fonction publique territoriale.

**La mise en œuvre de ce registre unique permettrait d'alléger les coûts de gestion de l'état civil** en diminuant les effectifs nécessaires à la gestion du fichier électoral à hauteur de 25 ETPT pour un gain de 1,4 million d'euros par an. En fonctionnement, les économies sont estimées entre 500 000 et 700 000 euros annuels à partir de 2020.

**Les rapporteurs spéciaux saluent l'état d'avancement du projet de répertoire électoral unique, qui se concrétisera dans les prochains mois conformément au calendrier prévu, avec un aboutissement prévu pour l'été 2019.**

**Ils soulignent néanmoins que la gestion de ce registre unifié pose des problèmes de sécurité et de confidentialité des données. En ce sens, des tests de l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes informatiques (ANSSI) devraient être menés fin 2018 en complément des tests de sécurité menés par l'Insee.**

*c. Le projet COLTRANE de plateforme unique de réponse aux enquêtes pour les entreprises*

Afin d'alléger la charge de réponse pesant sur les entreprises, le projet COLTRANE (COLlecte TRANsversale d'Enquêtes) vise à développer une plateforme unique de réponse par internet aux différentes enquêtes du service statistique public – qu'elles soient réalisées par l'Insee ou les services statistiques ministériels.

En 2018, 20 enquêtes sont collectées directement sur COLTRANE contre 9 en 2017. Cette augmentation a permis de fermer l'un des anciens sites de collecte utilisés par l'Insee pour une économie annuelle de 50 000 euros.

Un changement majeur devrait intervenir en 2019 puisque l'enquête sectorielle annuelle, qui est la plus importante relativement à la taille de l'échantillon concerné (120 000 unités interrogées) basculera dans le dispositif COLTRANE. Cette opération devrait permettre d'accroître très significativement la proportion d'entreprises répondant de manière dématérialisée à cette enquête (seulement un tiers en 2018). Les économies induites à terme ont été estimées à 200 000 euros par an par rapport au coût de fonctionnement actuel.

**Les rapporteurs spéciaux tiennent à saluer le déploiement du projet COLTRANE qui doit simplifier la collecte des données statistiques pour les entreprises. C'est un exemple encourageant d'outil innovant développé par la puissance publique pour alléger les contraintes qu'elle fait peser sur les acteurs économiques.**

**Ils suivront donc avec attention la poursuite de ce dispositif et auront à cœur d'en évaluer les conséquences concrètes en matière de simplification et d'allègement de la charge de travail supplémentaire pesant sur les entreprises.**

#### **4. Le traitement des mégadonnées ouvre de nouvelles perspectives à la statistique publique**

La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique a permis d'adapter le cadre juridique de la statistique publique aux enjeux de gestion des « mégadonnées », ou *big data*.

Son article 19 insère ainsi un article 3 *bis* dans la loi du 7 juin 1951 qui autorise le **transmission des informations présentes dans les bases de données détenues par des personnes morales de droit privé au service statistique public**, au même titre que les données d'enquêtes et des données administratives. Le ministre chargé de l'économie peut ainsi décider, après avis du Conseil national de l'information statistique (Cnis), que les entreprises concernées doivent transmettre ces données par voie électronique sécurisée, à des fins exclusives d'établissement de statistiques.

##### **Les avantages du recours aux données de caisse**

L'accès aux données de caisse devrait permettre à terme de produire de nouvelles statistiques, en termes de segments de consommation ou de statistiques géographiques, et à un rythme plus fréquent qu'aujourd'hui, par exemple pour les comparaisons spatiales de prix.

Les données de caisse permettent également une amélioration sensible de la qualité de l'indice des prix à la consommation (IPC) qui sert de base au calcul du taux d'inflation :

- (i) La connaissance des prix de vente serait améliorée, ainsi que le suivi des prix dans les agglomérations de petite taille où les enquêteurs de l'Insee sont moins efficaces ;
- (ii) L'accès à l'exhaustivité des ventes serait possible, permettant la maîtrise du tirage aléatoire de l'échantillon des produits qui composent le panier de l'IPC ;
- (iii) La connaissance des chiffres d'affaires de chaque article vendu dans chaque point de vente permettrait de repérer rapidement les produits nouveaux et de les incorporer ;
- (iv) La connaissance des prix des articles avant leur introduction dans le panier des biens et services suivis faciliterait la mise en œuvre de techniques statistiques innovantes en matière de traitement de l'évolution de la qualité des articles.



Les principales fonctionnalités de l'application nécessaire à l'exploitation des données de caisse, capable de traiter de très gros volumes de données, ont été développées, permettant une expérimentation générale du processus de calcul d'un indice des prix à la consommation en utilisant les données de caisse en 2019.

Les données de caisse devraient ainsi remplacer dès 2020 la collecte par des enquêteurs dans les super et hypermarchés des produits alimentaires industriels et d'entretien et d'hygiène-beauté. La réduction de la charge de collecte traditionnelle des données par les enquêteurs est estimée à plus de 10 % d'ici 2020. Le gain attendu est d'environ 6 ETPT sur des postes d'enquêteurs, sous réserve de disposer des données de toutes les enseignes.

L'Insee a également développé des approches plus expérimentales d'utilisation de données ou de méthodes nouvelles, telles que le « *machine learning* » ou les méthodes d'analyse textuelle, parmi lesquels :

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

– l'utilisation des articles d'un quotidien du soir traitant de la situation économique française, pour calculer un indicateur mensuel de sentiment médiatique relatif à l'emploi ou à la situation économique, afin de le comparer à l'indicateur de climat des affaires en France construit à partir des enquêtes de conjoncture, que l'Insee publie régulièrement <sup>(1)</sup>.

D'autres projets sont dans une phase plus précoce comme l'utilisation des données de téléphonie mobile pour mesurer la mobilité des personnes, l'exploitation de données satellites pour améliorer la connaissance de l'occupation et de l'usage des sols, en complément des enquêtes réalisées sur le terrain ou la récupération des informations figurant sur les sites Internet proposant des offres d'emploi afin d'améliorer les statistiques sur les offres d'emploi et les emplois vacants.

Enfin, **une unité de recherche et développement (R&D) au sein du système statistique public (SSP)**, appelée « SSP-Lab » a été créée. Cette unité devra établir des collaborations avec le monde de la recherche, les instituts statistiques étrangers et des partenaires privés afin d'assurer une veille réactive des innovations et développer, en propre, des innovations applicables aux productions statistiques publiques.

**Les rapporteurs spéciaux saluent ces différentes expérimentations qui témoignent de la capacité d'innovation de la direction générale. En particulier, la mise en place du SSP-Lab devrait renforcer les liens avec le monde académique et permettre d'expérimenter de nouvelles techniques d'exploitation des mégadonnées.**

---

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

## **5. La perspective d'une programmation pluriannuelle des crédits permettrait une plus grande souplesse de gestion**

L'Insee, en tant que direction générale du ministère en charge de l'économie, ne bénéficie pas de la programmation pluriannuelle de ses crédits. Or, au regard de l'indépendance, des activités et des besoins en investissement de l'Institut, une telle programmation serait bienvenue afin de permettre un meilleur pilotage des ressources, dans le cadre notamment de la mise en œuvre du plan stratégique *Horizon 2025*.

En particulier, l'introduction de cette programmation pluriannuelle faciliterait la mise en œuvre de la politique d'innovation de l'Institut, en étalant plus aisément ses investissements, notamment informatiques (orientation B du plan stratégique). Elle lui donnerait également l'opportunité d'une réflexion plus globale sur son organisation territoriale et sur la structure de ses effectifs.

**Les rapporteurs spéciaux avaient souligné, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, l'opportunité de prévoir une telle programmation.**

Des progrès en la matière doivent être notés. En effet, l'Insee pourrait être l'une des premières administrations à bénéficier d'une contractualisation de ses perspectives budgétaires avec la direction du budget, dans le cadre de projets stratégiques précis et d'objectifs de performance à horizon 2022.

**Les rapporteurs spéciaux saluent cette perspective, qui constituerait une réelle innovation en matière de gestion des moyens d'une direction d'administration centrale. Ils seront attentifs aux évolutions des négociations en la matière, et veilleront à ce qu'un équilibre satisfaisant entre programmation pluriannuelle des moyens et souplesse de gestion soit trouvé.**

## II. LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR A RENFORCÉ SON PILOTAGE STRATÉGIQUE SUR LA BANQUE DE FRANCE MAIS SE VOIT CONTRAINTE DE RÉORGANISER SON RÉSEAU INTERNATIONAL

Le programme 305 *Stratégie économique et fiscale* porte les dépenses de la direction générale du Trésor (DGT), dont relève notamment la compensation versée à la Banque de France au titre des activités qu'elle exerce pour le compte de l'État.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN 2019

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	Demandés pour 2019	Évolution	LFI 2018	Demandés pour 2019	Évolution
01 Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France	326 472 855	329 014 408	0,78 %	326 332 855	329 014 408	0,82 %
02 Développement international de l'économie française	86 376 454	75 294 697	- 12,83 %	86 376 454	75 294 697	- 12,83 %
03 Élaboration de la législation fiscale	16 659 277	16 446 732	- 1,28 %	16 659 277	16 446 732	- 1,28 %
<b>Total</b>	<b>429 508 586</b>	<b>420 755 837</b>	<b>- 2,04 %</b>	<b>429 368 586</b>	<b>420 755 837</b>	<b>- 2,01 %</b>

Source : PAP 2019.

### A. LA DIMINUTION DE LA COMPENSATION VERSÉE À LA BANQUE DE FRANCE S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE RATIONALISATION DE LA GESTION DU SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS

Parmi les prestations que la Banque de France réalise pour le compte de l'État, la gestion des commissions de surendettement mobilise les montants les plus importants. Après plusieurs réformes législatives ayant permis la réduction du nombre de dossiers, la Banque de France a été amenée à réduire les coûts engagés au titre de cette activité.

#### 1. La baisse de la compensation versée à la Banque de France s'opère dans un cadre désormais régularisé

La renégociation du cadre contractuel liant l'État et la Banque de France a permis de mettre fin à une situation peu satisfaisante au regard du droit budgétaire et des nécessités de gestion stratégique des ressources.

**a. Des missions variées de missions réalisées pour le compte de l'État qui ne font pas toutes l'objet de compensation**

La Banque de France réalise six prestations pour le compte de l'État, dont la nature et les conditions de rémunération sont fixées par des conventions spécifiques, conformément à l'article L. 141-7 du code monétaire et financier. Chacune de ces prestations s'inscrit, en outre, dans le cadre du contrat de performance signé le 21 décembre 2011 entre l'État et la Banque de France.

Deux prestations mobilisent des moyens importants : le secrétariat des commissions de surendettement et la tenue du compte du Trésor.

La plus importante, en termes de montant, est le **secrétariat des commissions de surendettement** que la Banque de France assure depuis la création du dispositif par la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989. La rémunération de cette prestation est fixée à 149 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2019, soit 63 % des montants versés à la Banque de France.

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

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

La **tenue du compte du Trésor** et les prestations bancaires qui s'y attachent servent aux opérations pour des comptables publics. Les crédits inscrits en PLF 2019 au titre de cette prestation s'élèvent à 80,4 millions d'euros.

Les autres prestations mobilisent des sommes moindres.

– la **mise en circulation des monnaies métalliques** (6,6 millions d'euros) sur l'ensemble du territoire métropolitain, soit lors de l'émission d'un nouveau type de pièce, soit pour reconstituer les encaisses ;

– l'**organisation des séances d'adjudication des valeurs du Trésor** (2,2 millions d'euros). La Banque de France reçoit l'ensemble des soumissions des participants aux adjudications et les transmet au ministère des finances qui fixe le taux ou le prix limite de l'adjudication, ainsi que le montant nominal global des titres émis ou rachetés. Enfin, la Banque de France assure le règlement-livraison des titres adjugés ;

– la **gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers** (2,1 millions d’euros), dans la mesure où ces accords prévoient le recours à des opérations de refinancement sur ressources apportées par le Trésor public ;

– le **secrétariat du Comité monétaire de la zone franc** (0,7 million d’euros). La Banque rédige et publie le rapport annuel de la zone franc, organise les réunions semestrielles des ministres de la zone franc et en rédige les comptes rendus. Elle effectue à la demande de la direction générale du Trésor toute étude sur les pays de cette zone.

**La Banque de France accomplit également trois autres prestations pour le compte de l’État qui ne donnent pas lieu à remboursement.**

La **procédure du « droit au compte »** définie à l’article L. 312-1 du code monétaire et financier qui conduit la Banque de France, saisie le plus souvent par une personne dépourvue d’un compte de dépôt, à désigner un établissement de crédit chargé d’offrir à l’intéressé des services bancaires de base.

Il est néanmoins prévu que le remboursement de cette mission fera l’objet d’une compensation à l’occasion du PLF pour 2020, conformément à un engagement de la DGT vis-à-vis de la Banque de France.

La **gestion du fichier central des chèques** qui recense les personnes faisant l’objet d’une mesure d’interdiction bancaire d’émettre des chèques. Les recettes du fichier couvrent actuellement le coût complet supporté par la Banque, ce qui explique qu’aucun remboursement n’est demandé au titre de cette mission.

La **mission d’éducation économique et financière**, confiée par l’État en 2016 et décrite ci-après.

***b. Un cadre contractuel entre l’État et la Banque de France désormais régularisé***

Le contrat de performance signé le 21 décembre 2011 entre l’État et la Banque de France a formalisé le remboursement de chaque prestation au coût complet, et non pas seulement sur la base du coût direct, afin de se conformer aux exigences du système européen de banques centrales. **Ce coût devait ainsi comprendre l’ensemble des coûts indirects, de structure, liés à l’activité et établis sur la base d’une comptabilité analytique.**

Cependant, à compter des lois de finances pour 2014 et 2015, les montants remboursés par l’État à la Banque de France ont été très inférieurs aux coûts exposés, afin d’inciter la Banque de France à accélérer la réforme de ses structures et d’adapter ses coûts au nouveau contexte de baisse du nombre des dossiers de surendettement.

La Banque de France avait dès lors décidé de réduire le dividende versé à l'État afin de couvrir différentiel entre les coûts complets et le montant des versements budgétaires depuis le programme 305.

Les rapporteurs spéciaux avaient souligné, à l'occasion du rapport sur l'examen du budget pour 2018, l'écart croissant entre coûts des prestations et remboursement de l'État, qui avait atteint 52,3 millions d'euros en 2016, et alerté sur plusieurs difficultés.

Cette situation constituait en effet une **contraction des recettes et des dépenses** prohibée par l'article 6 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), comme le relevait la Cour des comptes dans son examen de la loi de règlement du budget pour 2016.

**Les rapporteurs spéciaux avaient dénoncé cette contraction, totalement contraire à l'esprit et à la lettre de LOLF et qui n'est saine au regard ni des nécessités de bonne gestion des finances publiques ni du principe de sincérité budgétaire.**

Le constat de cette impasse a abouti à la signature, le 20 octobre 2016, d'un avenant à la convention de 2011, l'État et la Banque convenant d'un objectif pluriannuel de baisse de la dotation, à l'appui d'une volumétrie prévisionnelle des dossiers de surendettement.

**Les rapporteurs spéciaux saluent cette évolution qui permet de résoudre une situation peu satisfaisante tant du point de vue du droit budgétaire que des nécessités de gestion et de pilotage stratégique. Il est essentiel aujourd'hui de prévoir une juste rémunération de la Banque de France afin de préserver un élément essentiel de sincérité du budget du programme 305.**

Les rapporteurs spéciaux seront donc attentifs aux évolutions tant des versements de l'État qu'au processus de rationalisation du réseau et des procédures de traitement des dossiers de surendettement.

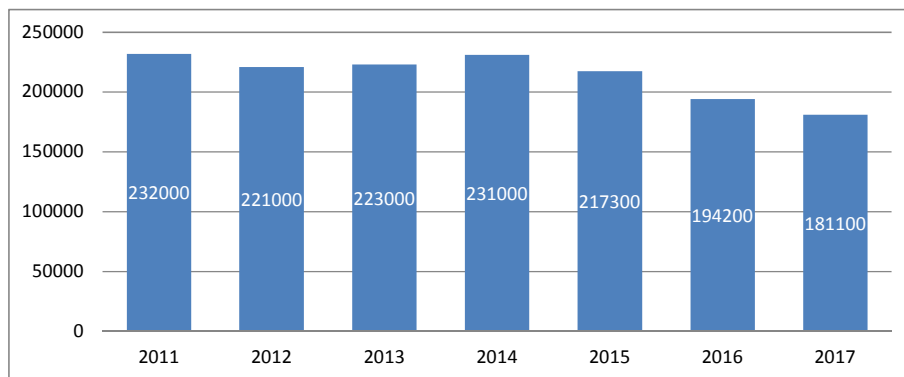
## 2. Le traitement du surendettement a été amélioré à la suite de réformes législatives et d'une réorganisation du réseau et des procédures de la Banque de France

### a. Un alignement progressif de la trajectoire des coûts sur le nombre de dépôt de dossiers de surendettement

Après une hausse ininterrompue depuis les années 1990, le nombre de **dossiers de surendettement a amorcé une diminution en 2012** sous l'effet des mesures de la loi n° 2010-737 du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, dite « *Loi Lagarde* » renforçant les obligations des prêteurs et luttant contre les dérives du crédit renouvelable, complétées par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

Pour l'ensemble des dossiers, la baisse est ininterrompue depuis 2014, passant de 230 964 dossiers en 2014 à 181 000 en 2017, soit une baisse de 22 %

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DOSSIERS DE SURENDETTEMENT DÉPOSÉS



Source : réponse de la Banque de France.

Comme le montre le tableau suivant, **les coûts liés aux commissions de surendettement ont entamé une forte baisse à partir de 2016**. Ils ont diminué de plus de 16 % entre 2012 et 2017, alors même que cette baisse n'était que de 3,6 % entre 2012 et 2015.

#### ÉVOLUTION DES COÛTS LIÉS AU TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT

(en millions d'euros)

Prestations	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (prévisions)	2019 (prévision)
Secrétariat des commissions de surendettement	220,4	216,2	214,5	212,1	200,5	184,5	172,0	150,9

Source : réponse de la Banque de France.

Les derniers chiffres constatés montrent ainsi que la Banque de France s'est bien engagée sur une trajectoire ambitieuse de réduction du coût du secrétariat des commissions de surendettement, qui s'est accélérée ces dernières années. Le montant consacré aux commissions de surendettement a ainsi diminué de 12 millions d'euros en 2016.

**Par ailleurs, si les prévisions de coût pour 2018 sont réalisées, la baisse totale atteindra 22 %, soit un alignement sur la baisse du volume des dossiers déposés au titre du surendettement.**

**Les rapporteurs saluent les efforts menés afin de ramener les coûts des commissions de surendettement à l'évolution du nombre de dossiers déposés.**

***b. Une trajectoire de modernisation et de rationalisation de coûts qu'il faut aujourd'hui poursuivre***

Le **plan de modernisation engagé par la Banque** couvre tant l'activité fiduciaire, avec la fermeture de 12 caisses en 2018 et 2019, que l'activité tertiaire, qui inclut le traitement du surendettement.

En la matière, la baisse des coûts liés au secrétariat des commissions de surendettement doit provenir :

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

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

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

- et surtout de **gains de productivité sur le réseau de la Banque de France** avec des économies réalisées par le biais d'un **plan de modernisation du réseau de la Banque** initié fin 2011 sous la dénomination d'« *Horizon 2020* », et relancé en 2015 sous la dénomination d'« *Ambitions 2020* ».



À ce titre, la décomposition des coûts complets au titre du surendettement est retracée dans le tableau ci-dessous et montre les efforts de productivité effectués.

#### DÉCOMPOSITION DES COÛTS COMPLETS DU TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018 prévision	2019 prévision
<b>Coûts directs</b>	<b>124</b>	<b>106,4</b>	<b>94,2</b>	<b>78,3</b>
<i>Frais de personnel</i>	101,5	88,6	74,8	63,6
<i>Frais de courrier</i>	16,6	12,7	11,1	6,6
<i>Prestations de services</i>	1,7	2,0	5,5	5,6
<b>Coûts indirects</b>	<b>76,5</b>	<b>78,1</b>	<b>77,8</b>	<b>72,6</b>
<i>Immobilier</i>	20,7	18,9	17,5	16,2
<i>Informatique</i>	21,3	27,6	33,1	33,0
<i>Autres fonctions support</i>	31,2	28,5	24,7	21,3
<i>Formation*</i>				
<b>Coûts complets</b>	<b>200,5</b>	<b>184,5</b>	<b>172</b>	<b>150,9</b>

Source : Banque de France.

Les coûts complets diminuent ainsi de 24,7 % entre 2016 et la prévision pour 2016, essentiellement du fait de baisse des frais de personnel (37,9 millions d'euros, soit – 37,3 %) et des frais de courrier (10 millions d'euros, soit – 60,2 %).

La réduction de ces coûts s'explique par une baisse des effectifs proportionnellement plus rapide que la baisse des dossiers du surendettement mais également par des gains en productivité retracés dans le tableau ci-dessous.

#### ÉVOLUTION DE LA PRODUCTIVITÉ DU TRAITEMENT DES DOSSIERS

	2016	2017	2018 prévision	2019 prévision	2020 cible
ETPT pour le traitement des dossiers	1 236	1 062	897	762	-
Nombre de dossiers traités par agents	148	165	201	210	224
Coût complet du traitement d'un dossier (en euros)	996	1 033	956	943	908
<b>Coûts complets de la prestation de surendettement (en millions d'euros)</b>	<b>200,5</b>	<b>184,5</b>	<b>172</b>	<b>150,9</b>	-

Source : réponse de la Banque de France et projet annuel des performances pour 2019.

\* chiffre non disponible dans le PAP

Ces gains en productivité sont notamment liés à la rénovation du système d'information permettant la dématérialisation de la procédure. Cet investissement se traduit par une forte progression des frais d'informatique de 11,7 millions d'euros soit + 54,9 %.

## ÉVOLUTION DES COÛTS INFORMATIQUES

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018 <i>prévision</i>	2019 <i>prévision</i>
<i>Coûts complets informatiques</i>	21,3	27,6	33,1	33,0
Informatique et individuelle d'exploitation	14,8	19,4	19,6	18,7
Maintenance Application SUREN 2	4,9	6,6	6,3	6,3
Maintenance Application MODAC (modalités d'accueil)	0	0	0,6	0,9
Amortissements des projets informatiques	1,6	1,6	6,6	7,1

Source : Banque de France.

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

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

**Pour le secrétariat des commissions de surendettement,** la mise en place de 35 centres de traitement partagé (CTP) conduit à une cible de **900 effectifs** en 2020, **en baisse de 31 % en trois ans.** En 2018, 12 de ces 35 centres étaient opérationnels.

Il en résulte, entre 2017 et 2020, l'évolution des **implantations traitant de dossiers de surendettement,** illustrée par les cartes de la page suivante.

### IMPLANTATIONS DE LA BANQUE DE FRANCE TRAITANT LES DOSSIERS DE SURENDETTEMENT FIN JUIN 2017



### CIBLE 2020 POUR LES IMPLANTATIONS DE LA BANQUE DE FRANCE TRAITANT LES DOSSIERS DE SURENDETTEMENT



Source : Banque de France.

**Les rapporteurs spéciaux saluent les avancées du plan de modernisation de la Banque de France, qui ont déjà permis d'améliorer la productivité des services, réduisant les coûts de gestion des commissions de surendettement.** Les indicateurs sont sur une trajectoire satisfaisante, indiquant que l'effort doit être maintenu.

L'indicateur de durée moyenne pour le traitement d'un dossier de surendettement, après une dégradation en 2017 (de 3,88 mois à 4,11 mois), serait de nouveau en diminution : 3,5 mois sont anticipés pour 2018 et 3,4 mois pour 2019. Les rapporteurs spéciaux seront attentifs à la concrétisation de cette trajectoire, à l'occasion notamment de l'examen des crédits de la loi de règlement pour 2018.

Par ailleurs, les rapporteurs spéciaux renouvellent leur recommandation quant au renseignement d'un indicateur **mesurant le nombre de dossiers traités par site, qui apporterait une meilleure visibilité de la productivité de chaque centre de traitement partagé.**

En revanche, ils notent avec satisfaction qu'un indicateur décomposant les coûts complets de traitement d'un dossier de surendettement leur a effectivement été communiqué, et leur a permis de compléter utilement leurs travaux sur le PLF pour 2019.

Enfin, l'élaboration du prochain plan stratégique, au-delà de 2020, nécessitera de trancher certaines questions. Ainsi, si la volumétrie des dossiers de surendettement continue à baisser, la question du maintien de 35 CTP sera posée, de même que celle d'aller plus loin dans la numérisation. Les applications de l'intelligence artificielle seront ainsi à expertiser afin d'évaluer son apport, en matière de gains de productivité mais également de qualité de service rendu.

### **3. L'accompagnement des publics financièrement fragiles prolongerait la rationalisation des coûts engagée au titre du traitement du surendettement**

Le traitement du surendettement ne peut s'envisager en dehors d'une politique efficace de prévention au bénéfice des publics financièrement fragiles. L'enclenchement de la procédure de surendettement ne doit être que le dernier recours. Il est donc essentiel d'agir en amont afin de repérer les signaux de mauvaise gestion financière ou de fragilité afin de proposer un meilleur accompagnement.

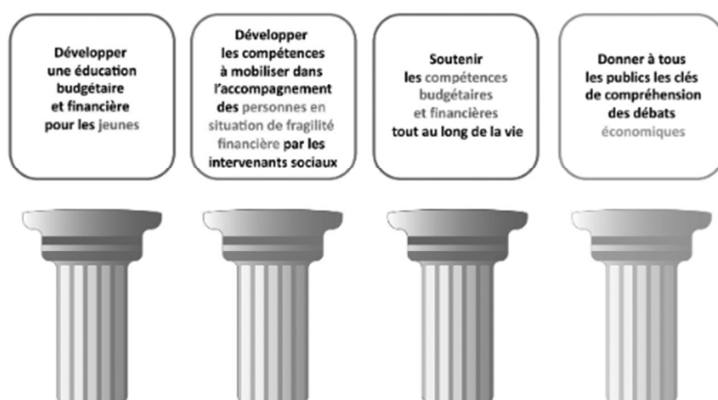
### ***a. Le développement des missions de la Banque de France dans l'accompagnement des publics financièrement fragiles***

- *L'opérateur de la stratégie nationale d'éducation financière*

Au regard de son activité en matière de traitement du surendettement, la Banque de France s'est vue confier le rôle d'opérateur de la stratégie nationale d'éducation économique, budgétaire et financière, lancée le 20 décembre 2016.

Cette stratégie repose sur les quatre piliers exposés dans le rapport annuel de l'Observatoire de l'inclusion bancaire et reproduits ci-dessous.

#### **LES QUATRE PILIERS DE LA STRATÉGIE D'ÉDUCATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE**



Source : Observatoire de l'inclusion bancaire, rapport annuel 2017.

Ainsi, en 2017, plusieurs actions ont permis de concrétiser cette nouvelle mission, avec la mise en ligne du portail « Mes questions d'argent » (MQDA) <sup>(1)</sup> qui a connu un certain succès puisqu'environ un million de pages ont été visitées depuis. Par ailleurs, le gouverneur de la Banque de France et le délégué général de l'enseignement scolaire ont signé une convention de partenariat afin de développer l'éducation budgétaire et financière des élèves du primaire et du collège.

- *La mise en œuvre de la procédure du droit au compte*

Le droit au compte est consacré par l'article L. 312-2 du code monétaire et financier. Il permet aux personnes physiques et morales de bénéficier gratuitement des services bancaires de base. La Banque de France joue un rôle essentiel en la matière, puisque c'est à elle que revient la responsabilité de désigner les établissements bancaires au titre du droit au compte, et le contrôle du respect des obligations de ces derniers est assuré par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

(1) <https://www.mesquestionsdargent.fr/>.

Les établissements de crédit désignés par la Banque de France sont tenus d'offrir au titulaire du compte des services bancaires de base (SBB) dont le contenu et les conditions tarifaires sont décrits dans l'article 312-2 du code monétaire et financier et précisés par décret.

Dans ce contexte des actions spécifiques d'information ont été réalisées par les succursales de la Banque de France en 2017 : près de 6 300 intervenants sociaux ont ainsi été sensibilisés au rôle qu'ils pourraient jouer en s'appuyant sur les ressources pédagogiques spécifiques mises à leur disposition sur le portail « Mes questions d'argent » (MQDA). Ces actions se poursuivent en 2018.

Le droit européen a par ailleurs conduit à élargir les conditions d'accès du droit au compte.

**L'impact de la directive 2014/92 du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement**

L'ordonnance n° 2016-1808 du 22 décembre 2016 de transposition de la directive 2014/92/UE 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 (dite « *Payment Account Directive* » ou PAD), est entrée en vigueur le 23 juin 2017. Elle modifie l'article L. 312-1 du Code monétaire et financier consacré au droit au compte sur les points suivants.

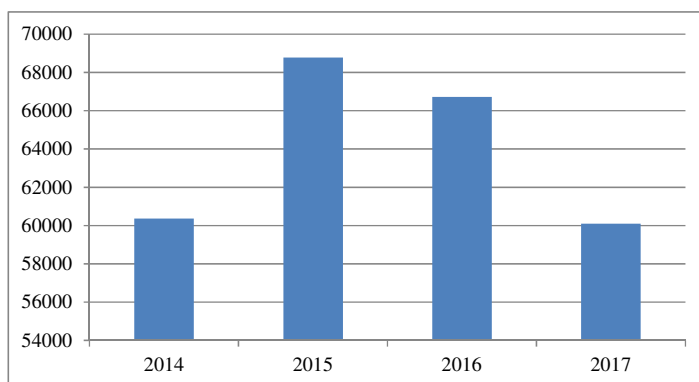
Elle **élargit la population des bénéficiaires de la procédure de droit au compte** aux particuliers résidant légalement dans un autre État membre de l'Union européenne et dépourvus de compte de dépôt en France.

Elle **élargit le contenu des services bancaires de base** valables pour les bénéficiaires de la procédure du droit au compte (possibilité de paiements par internet et de retraits d'espèces dans l'Union européenne notamment).

Elle **encadre limitativement les motifs de clôture des comptes ouverts dans le cadre de la procédure du droit au compte** avec dans certains cas la possibilité pour l'établissement de crédit de clôturer le compte immédiatement, sans avoir à respecter un préavis de deux mois.

Les désignations d'établissements bancaires au titre du droit au compte s'inscrivent de nouveau dans une trajectoire décroissante, après une forte hausse entre 2014 et 2015.

### DÉSIGNATIONS AU TITRE DU DROIT AU COMPTE



Source : données publiées par la Banque de France.

En 2017, ces désignations se répartissent en 50 100 droits au compte pour des personnes physiques et 10 000 pour des personnes morales. Les 50 100 désignations se décomposent elles-mêmes en 47 100 pour des particuliers et 3 000 pour des personnes physiques agissant à titre professionnel.

Au 30 septembre 2018 la Banque de France a procédé à 41 774 désignations d'établissements de crédit dans le cadre du droit au compte soit une baisse 7,3 % par rapport à la même période de l'année précédente.

De nouvelles possibilités d'ouvertures de compte de paiement ou de compte bancaire peuvent expliquer cette diminution dans un pays où le taux de bancarisation est déjà très élevé<sup>(1)</sup>. Par ailleurs, le succès des « néobanques », qui regroupent 4,4 millions de clients en 2017, permettrait d'expliquer cette tendance.

#### ***b. Le plan pauvreté s'attache à traiter la question de l'accompagnement des publics financièrement fragiles***

- *Le développement de l'offre spécifique et le plafonnement des frais bancaires*

Le ministre de l'économie et des finances a réuni le 3 septembre 2018 les représentants des banques françaises pour formaliser l'engagement de ces dernières à limiter les frais d'incidents de paiement et d'irrégularités de fonctionnement de compte, en particulier pour les publics les plus vulnérables.

Cet engagement volontaire porte notamment sur la poursuite des efforts de diffusion de l'offre spécifique pour les personnes financièrement fragiles et le plafonnement de l'ensemble des frais d'incident pour les bénéficiaires de l'offre spécifique.

---

(1) 96,6 % des français de plus de 15 ans avaient un compte de dépôt auprès d'un établissement bancaire en 2014.

### **Le développement de l'offre spécifique**

La loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation des activités bancaires prévoit l'obligation pour les établissements de crédit de proposer à leurs clients en situation de fragilité financière une offre spécifique de services et moyens de paiement.

Cette offre ne peut dépasser un tarif de 3 euros mensuels, et doit comprendre au minimum les services bancaires suivants : une carte de paiement à autorisation systématique, le dépôt et le retrait d'espèces dans l'agence de l'établissement teneur du compte, quatre virements mensuels SEPA, deux chèques de banque par mois, un moyen de consultation du compte à distance, un système d'alerte sur le niveau de solde du compte, la fourniture de relevés d'identités bancaires, le plafonnement spécifique des commissions d'intervention et un changement d'adresse une fois par an.

Les débuts de mise en œuvre de l'offre ont été en deçà des attentes. Fin 2016, elle n'était en effet souscrite que par 250 000 personnes environ, soit un dixième des bénéficiaires potentiels. On noterait néanmoins une accélération significative du recours à l'offre spécifique sur les derniers mois.

Néanmoins, le rapport annuel de l'Observatoire de l'inclusion bancaire sur 2017 relevait plusieurs faiblesses du dispositif. En particulier, les critères de recensement des personnes en situation de fragilité financière seraient compris de façon restrictive par les établissements bancaires et les personnes elles-mêmes auraient une mauvaise perception de leur fragilité financière. Le rapport pointait également le caractère perfectible de la communication réalisée par les banques, notamment parce que les conseillers des établissements connaissent assez peu cette offre.

**Les rapporteurs spéciaux se félicitent de la mise en œuvre l'offre spécifique, même si le taux de personnes éligibles qui y recourent reste trop faible. En particulier, il est essentiel aujourd'hui de parvenir à ce que les établissements bancaires détectent mieux les situations de fragilité, afin d'orienter les clients vers les structures de conseil et les offres bancaires les plus adaptées.**

- *La généralisation des Points conseil budget*

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, présentée le 13 septembre 2018 aborde le sujet de l'accompagnement des publics financièrement fragiles, en prévoyant, à côté du plafonnement des frais bancaires et de l'accès à l'offre spécifique, la généralisation des Points conseil budget (PCB).



### **Le développement des points conseils budget (PCB)**

Les Points conseil budget (PCB) ont fait l'objet d'une expérimentation dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale 2013-2017. L'objectif était d'accompagner les personnes confrontées à des difficultés financières et de concourir à la prévention du surendettement des publics les plus vulnérables.

Cette expérimentation a eu lieu dans quatre régions (Hauts de France, Île-de-France, Grand-Est et Occitanie) à partir de la labellisation de 52 structures existantes.

Les PCB sont en réalité répartis en deux catégories :

**Les « PCB 1 »** assurent un accueil physique, une aide à la gestion budgétaire et la négociation avec des créanciers locaux dans le cadre du règlement des petites dettes. Ils constituent l'essentiel des structures labellisées.

**Les « PCB 2 »** interviennent en général sans présence physique et assurent une mission de médiation bancaire afin de gérer les dettes complexes ou multiples sur saisine de PCB 1 ou de créanciers dits de « médiation ».

L'expérimentation a été généralisée pour les deux niveaux de PCB dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté qui prévoit un déploiement de 400 PCB sur l'ensemble du territoire pour un budget de 6 millions d'euros, soit environ 15 000 euros par structure.

**Les rapporteurs spéciaux saluent cette généralisation, qui doit permettre de mieux accompagner les publics financièrement fragiles, avant qu'ils ne recourent à la procédure de surendettement.** Comme le soulignent les conclusions du groupe de travail n° 3 de la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, qui a présidé à l'élaboration de la stratégie nationale, « les PCB sont aujourd'hui installés et ont effectivement répondu à un besoin social et permis de repérer des personnes en difficulté non connues des services sociaux »<sup>(1)</sup>.

**Les rapporteurs spéciaux suivront avec attention le déploiement de ces PCB et veilleront à ce qu'ils aient les moyens correspondant aux missions qui leur sont confiées. Ils auront également à cœur d'évaluer l'accompagnement qui y sera proposé.**

Des évolutions législatives prolongent cette action.

**L'article 40 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement du numérique (ELAN) articule ainsi les procédures de surendettement et d'expulsion locative, afin d'éviter les expulsions de locataires de bonne foi.** Aussi, il est prévu que lorsque le locataire a engagé une procédure de surendettement, les décisions prises par la commission de surendettement s'imposent ou se substituent à celle du juge. Les échéanciers de paiement déterminés par la commission de surendettement auraient ainsi primauté sur ceux déterminés par le juge judiciaire.

---

(1) Propositions du groupe de travail n° 3 « Développer l'accompagnement global et les leviers de prévention ».

**Les rapporteurs spéciaux se félicitent de cette avancée qui devrait mieux protéger les locataires en difficulté. Ils seront attentifs à sa mise en œuvre concrète et à la bonne coordination des différents acteurs du surendettement.**

En dernier lieu, ils renouvellent leurs recommandations quant à la constitution d'un fichier de détection des clients fragilisés, qui permettrait de se concentrer sur les signaux faibles, en amont de la procédure de surendettement. D'autres formes du « fichier positif » pourraient en effet concilier l'intérêt à prévenir une spirale du surendettement coûteuse certes pour les finances publiques, mais surtout du point de vue social et la protection de la vie privée.

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

Dans une communication à la commission des finances du Sénat, la Cour des comptes a préconisé la constitution d'un « fichier d'alerte sur la détention de multiples crédits à la consommation », afin de mieux prévenir le surendettement lié aux crédits à la consommation.

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

La majorité des pays européens sont dotés de fichiers dits « positifs », qu'ils soient d'origine privée afin de mieux renseigner les prêteurs sur la situation des emprunteurs ou d'origine étatique, afin de prévenir le surendettement.

La mise en place d'un tel fichier devra tenir compte des motifs de censure invoqués par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 mars 2014 et se conformer à la loi « informatique et libertés » et à l'exigence constitutionnelle de respect de la vie privée.

**Les rapporteurs, dans la ligne des travaux réalisés sur le budget pour 2018, continuent de s'intéresser au sujet au regard des enjeux essentiels pour la politique de prévention du surendettement en France.**

**Ils souhaiteraient, par ailleurs, prolonger la connaissance du coût du surendettement en y intégrant les annulations de créances décidées par les commissions du surendettement. Il s'agit en effet, par cet indicateur, d'appréhender de façon plus complète le coût du surendettement pour la société.**

## **B. DANS UN CONTEXTE DE RÉORGANISATION DES RÉSEAUX DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER, DES INQUIÉTUDES DEMEURENT QUANT À L'ÉVOLUTION DU RÉSEAU INTERNATIONAL DU TRÉSOR**

### **1. Une présentation partielle des coûts de fonctionnement de la Direction générale du Trésor**

Hors remboursement des prestations de la Banque de France, 174,57 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement financent les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'intervention de la direction générale du Trésor, en baisse de 2,77 % par rapport à 2018, ainsi que les dépenses de la Direction de la législation fiscale (DLF).

En 2019, les crédits demandés correspondent strictement au cadre annuel, les autorisations d'engagements étant égales aux crédits de paiement. De façon générale, le programme porte peu de dépenses, notamment en investissement, devant être gérées de façon pluriannuelle.

Les dépenses de rémunération des personnels des deux directions ministérielles atteignent **153,22 millions d'euros, soit 87,78 % de l'ensemble**, en baisse de 2,87 millions d'euros par rapport à 2018.

Les dépenses hors titre 2 complètent les crédits du programme, pour un total de 25,34 millions d'euros dont 1,2 million de dépenses d'intervention au titre du financement d'organismes de recherche en économie et finance <sup>(1)</sup>.

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

– les dépenses pour études et audits de l'Agence des participations de l'État : 10 millions d'euros sont inscrits en 2018, en hausse de 4,85 millions d'euros par rapport à 2018 (+ 92 %). Cette hausse s'explique par la prise en charge sur le programme 305 de dépenses imputées auparavant sur le compte d'affectation spéciale *Opérations en capital intéressant les opérations financières de l'État* et par les besoins croissants liés aux nouvelles orientations du Gouvernement en matière de participation ;

– 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 2019, montant stable par rapport à 2018 et 2017 ;

---

(1) Il s'agit de l'association Bruegel, centre d'étude et de recherche indépendant sur les politiques économiques, qui regroupe les États membres de l'UE, des entreprises et des institutions ; de l'Institut Louis Bachelier, centre de recherche de dimension internationale qui a pour objet de soutenir la recherche et l'enseignement français en finance ; de l'Institut européen de régulation financière, centre de recherche sur la régulation financière européenne.

– les dépenses de l'Agence France Trésor, dont ses frais d'abonnements aux réseaux d'information financière : 700 000 euros sont inscrits en 2019 ;

– des frais d'études et audits pour répondre à des besoins ponctuels de la direction générale du Trésor, pour 1,91 million d'euros, en hausse de 0,15 million d'euros par rapport à 2018, dont 1 million d'euros en raison de l'inscription, sur ce poste de dépense, de remboursements de personnels mis à disposition ;

– enfin les honoraires de commissariats aux comptes liés aux obligations légales de certification des comptes *pro forma* de l'activité « procédure compte État » qui est réalisée par Natixis, pour un montant estimé à 100 000 euros.

L'action n° 2 *Développement international de l'économie française* est marquée par une importante mesure de périmètre. En effet, la décision de centraliser les fonctions supports des différents réseaux internationaux, notamment celles de du réseau international de la DGT, au sein du MEAE, se traduit dans le PLF 2019 par un **transfert d'emplois et de crédits à destination du programme 105 Action de la France en Europe et dans le monde** de la mission *Action extérieure de l'État*.

Pour le programme 305, **ce transfert porte sur 79 ETPT et 2,23 millions d'euros de crédits de personnel, ainsi que sur 6,4 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et d'investissement**. Ce transfert couvre les dépenses courantes des services économiques, les dépenses de déplacement et les dépenses pour acquisition de véhicules.

La gestion du parc immobilier – bureaux et logements –, aux enjeux financiers particuliers évoqués ci-dessous, est également transférée au programme 105, tant pour les dépenses immobilières en fonctionnement (loyers, charges et travaux mineurs) que pour celles en investissement (travaux lourds).

**Il reste que l'essentiel des moyens de fonctionnement courant de ces directions est pris en charge par le programme 218 Conduite et pilotage des politiques économiques et financières, de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines qui rassemble les moyens des autres directions de Bercy**. Sur ce programme environ 480 millions d'euros sont inscrits pour le fonctionnement et l'investissement de l'ensemble des fonctions support (immobilier, informatique, logistique) des services du ministère de l'économie et des finances.

De même, dans les 507,4 millions d'euros de dépenses de personnels inscrits sur ce programme, figurent également des services mutualisés qui appuient les directions relevant du ministre de l'Économie (le secrétariat général du ministère, la direction des affaires juridiques, les services d'inspection dont l'inspection générale des finances, les cabinets ministériels, le centre

interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaine). Les dépenses d'action sociale qui y figurent à hauteur de 129 millions d'euros concernent également l'ensemble des personnels de Bercy.

**L'architecture budgétaire introduit ainsi un certain morcellement des crédits, rendant plus complexe l'obtention d'une vision consolidée des crédits réellement consacrés à la direction générale du Trésor.**

Témoin de cet éclatement, le programme 305 a bénéficié de deux transferts pour un total de 16 ETPT en 2018 depuis le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*. Les rapporteurs spéciaux saluent cette volonté de rationalisation *via* une imputation plus exacte des différentes dépenses liées à l'activité de la DGT.

## **2. L'évolution du réseau international du Trésor doit être recherchée dans un cadre stratégique précisé**

Le Gouvernement a annoncé sa volonté de rationaliser les différents réseaux de l'État à l'étranger dans le cadre d'Action publique 2022, en aboutissant notamment à une réduction de la masse salariale à l'étranger de 10 % d'ici 2022.

### ***a. Un effort déjà conséquent de réduction des coûts du réseau international***

La DGT a engagé un effort particulièrement important de réduction d'effectifs au sein de son réseau international. Depuis 2008, 251 ETP ont été supprimés, soit 26 % des effectifs du réseau, hors dévolution de personnel à l'opérateur *Business France*.

En 2018, les réseaux internationaux et régionaux de la DGT absorberont **l'intégralité du schéma d'emploi du programme 305** de – 21 ETP. Trois implantations doivent être fermées d'ici fin 2018 (Kaboul, Port Louis et Tirana) et deux postes d'expatriés à Erbil et Nouakchott supprimés.

La masse salariale des agents affectés dans les services économiques à l'étranger est estimée à **62 millions d'euros en 2019**, en baisse de 2,1 millions par rapport à 2018. L'effectif total affecté au réseau atteint **638 ETP** au 31 décembre 2017.

En 2019, les moyens budgétaires du réseau international hors titre 2 **passent de 14,25 millions d'euros à 6,44 millions d'euros**, du fait des mesures de transfert vers le programme 105 évoquées ci-dessus.

### ***b. La nécessité d'un pilotage stratégique des ressources du réseau***

L'évolution du réseau international du Trésor s'effectue ainsi dans un cadre budgétaire contraint. Les rapporteurs spéciaux constatent néanmoins que cette **contrainte n'a pas empêché le réseau de se redéployer pour mieux toucher les nouvelles zones de croissance**. Ils relèvent par exemple qu'entre 2012 et 2016, 32 % des suppressions d'emplois sur le réseau international du Trésor ont concerné les services économiques en Europe, traditionnellement bien dotées, qui ont réduit leurs effectifs de 13 % en 4 ans.

Cet effort a fourni des marges de manœuvres pour **étoffer les effectifs d'autres services économiques situés au sein de zones économiques dynamiques**. Ainsi, le service économique de Maputo a été rouvert en 2013, celui de Téhéran en 2014 et celui de Tripoli, en résidence administrative à Tunis, en 2018. En parallèle, la présence en Chine a été renforcée.

Par ailleurs, depuis 2002, un **mouvement de rationalisation et de coordination des services économiques au sein de services économiques régionaux (SER)** a été opéré. Le chef du SER s'est vu conférer un rôle de coordination et d'animation des services présents sur sa zone de compétence. Cette réorganisation devait permettre une rationalisation maîtrisée et une optimisation des effectifs.

La DGT a donc mené avec un certain succès un mouvement de rationalisation de son réseau, tant du point de vue de ses implantations et de son personnel que de son organisation. Les rapporteurs saluent cet effort au long cours.

Néanmoins, comme il a été souligné à l'occasion de l'examen du PLF pour 2018, la diminution importante des effectifs peut occasionner de fortes tensions, y compris en Europe où, par exemple, la préparation du *Brexit* sollicite les services de la DG Trésor à un point qui n'avait pas été anticipé.

Les rapporteurs appellent donc à réfléchir à **tous les leviers permettant d'adapter au mieux les moyens de la DG Trésor aux exigences de notre diplomatie économique**.

Ils soulignent qu'à niveau de masse salariale inchangée, les services économiques peuvent disposer de personnels qualifiés supplémentaires en diminuant la part, dans l'ensemble des effectifs, des fonctionnaires ou contractuels expatriés et en accroissant la part des personnels recrutés localement. Ainsi, le coût total d'un agent titulaire est, sur le même poste à l'étranger, en moyenne supérieur de 28 % à celui d'un agent contractuel expatrié doté d'une expérience et d'une structure familiale comparables. Accroître la part des contractuels expatriés par rapport aux titulaires constitue donc un levier pour préserver les capacités du réseau.

### **C. LA DIRECTION DE LA LÉGISLATION FISCALE DOIT POURSUIVRE SON EFFORT DE TRANSPARENCE ET D'INFORMATION DES PARLEMENTAIRES**

La DLF intervient à toutes les étapes du processus d'élaboration de la législation fiscale et est chargée de la rédaction des textes d'application de la loi fiscale, sous la forme de textes réglementaires et de commentaires publiés au Bulletin officiel des finances publiques – impôts.

La direction exerce une mission d'information à destination des parlementaires, sous forme de réponse aux questions écrites et orales, des contribuables et des services territoriaux de la direction générale des finances publiques. Elle contribue par ailleurs à l'élaboration de la norme fiscale au niveau international, au sein de l'Union européenne et de l'OCDE.

Les rapporteurs spéciaux ont fait parvenir une demande de chiffrage de deux dépenses fiscales rattachées au programme. Ils insistent sur la nécessité de chiffrer au mieux les dépenses fiscales présentées dans les documents budgétaires <sup>(1)</sup>, afin de permettre aux parlementaires et aux citoyens de mieux s'informer sur l'efficacité des mécanismes fiscaux.

En ce sens, les rapporteurs spéciaux s'associent aux remarques du rapporteur général de la commission des Finances et de Mme Cendra Motin dans leur rapport d'information sur l'application de la loi fiscale, présenté le 18 juillet 2018. Les rapporteurs y soulignaient notamment les difficultés à obtenir les informations nécessaires à leur travail d'évaluation, y compris au moment du contrôle réalisé sur place.

Il est regrettable que les rapporteurs spéciaux aient dû envoyer une lettre formelle à destination du ministre de l'action et des comptes publics demandant le chiffrage des dépenses fiscales évoquées plus haut. En effet, ils n'avaient pas obtenu de réponse à la question budgétaire afférente à ces dépenses à la date limite du 10 octobre.

**À ce titre, les rapporteurs spéciaux appellent à une meilleure coopération entre les parlementaires et les services de Bercy. Une réorganisation de la gestion des questions parlementaires, appelée de ses vœux par M. Giraud et Mme Motin, pourrait être une solution.**

Les rapporteurs spéciaux saluent l'intérêt porté à l'évaluation des dépenses fiscales depuis quelques années. Depuis 2012, des conférences fiscales sont organisées entre la direction de la législation fiscale et les principaux ministères concernés par des dispositifs fiscaux sectoriels. Cette étape du processus d'élaboration de la loi fiscale et du budget est un moment privilégié de réflexion stratégique sur l'efficacité et la pertinence des dépenses fiscales.

---

(1) Dépense n° 530102 sur l'application d'un droit fixe sur la transmission de biens appartenant à un organisme d'intérêt public au profit d'un établissement reconnu d'utilité publique et dépense n° 320108 sur la taxation à taux réduit de certains revenus de capitaux mobiliers perçus par les caisses de retraite et de prévoyance.

Par ailleurs, la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a repris le mécanisme du plafond annuel des dépenses fiscales et la limitation à trois ans de toute nouvelle dépense fiscale (« sunset clause »).

**De tels mécanismes gagneraient à être appliqués plus systématiquement.** De façon générale, il est important que le Gouvernement et la représentation nationale s'attachent à évaluer régulièrement l'opportunité chacune des dépenses fiscales, par exemple à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances.

### **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*.

Ce compte est destiné à garantir, en tant que de besoin, les deux fondements de la coopération monétaire avec la Zone franc 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. Contrairement aux autres comptes de concours financiers, il est doté de crédits évaluatifs, comme le précise l'article 24 de la loi n° 2001-692 relative aux lois de finances.

**Ce compte n'est doté de crédits que si la dégradation de la situation financière de tout ou partie de la Zone franc l'exige.** Or les banques centrales de la Zone franc détiennent des niveaux de réserves considérés comme suffisants. Il en résulte une faible probabilité d'appel en garantie de l'État. Celle-ci n'a d'ailleurs plus été mise en œuvre depuis 1994.

La publication des documents budgétaires sur le compte a d'ailleurs été suspendue en 2009, de telle sorte que l'article 51-6 de la LOLF n'est pas appliqué concernant ce compte de concours financiers.

La Cour des comptes ne s'est pas opposée à cette situation, mais a considéré que si des événements conduisaient à mettre en œuvre la garantie de convertibilité, **les documents budgétaires prescrits par la LOLF devraient être rétablis, avec des objectifs et des indicateurs de performance.** En revanche, sa recommandation de faire figurer dans l'annexe au compte général de l'État (CGE) les informations sur les risques éventuels associés à ce compte a été suivie à partir de l'exercice 2011.

**Comme les années précédentes, aucun crédit n'est demandé pour 2019.**



## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du jeudi 25 octobre 2018, la commission a examiné 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. Philippe Chassaing, rapporteur spécial (*Statistiques et études économiques, Stratégie économique et fiscale et compte spécial Accords monétaires internationaux*)**. Il me revient de vous présenter les crédits demandés par le Gouvernement au titre des programmes 220 et 305, qui forment la seconde partie de la mission *Économie*, et du compte de concours financiers *Accords monétaires internationaux*.

Ces deux programmes couvrent les crédits attribués, d'une part, à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et, d'autre part, à la direction générale du Trésor et à la direction de la législation fiscale.

Le programme 220, *Statistiques et études économiques*, permet, je l'ai dit, de financer l'INSEE, qui est une direction générale du ministère de l'économie. Les crédits du programme atteignent 443 millions d'euros en autorisations d'engagement et 442 millions en crédits de paiement ; ils baissent respectivement de 4,36 % et de 2,7 % par rapport à 2018. Il est à noter que 84 % de ces crédits financent des dépenses de personnel. Les effectifs de l'INSEE représentent un peu moins de 5 300 équivalents temps plein (ETP) et sont en diminution depuis plusieurs années – la baisse est d'environ 11,5 % en dix ans. Le reste des crédits finance le fonctionnement et l'investissement, au bénéfice notamment des infrastructures informatiques.

L'INSEE s'est doté, en 2016, d'un plan stratégique détaillant les grandes orientations de son action pour les années à venir et fixant de grandes priorités : l'accessibilité, l'innovation, la coordination européenne et la capacité d'adaptation. Néanmoins, en tant que direction générale de ministère, il n'a pas le statut d'agence qui lui permettrait de bénéficier d'une programmation pluriannuelle des moyens via la négociation d'un contrat d'objectifs et de moyens avec l'État. L'INSEE est demandeur d'un tel cadre qui lui donnerait plus de visibilité budgétaire et de souplesse de gestion pour faciliter la mise en œuvre de son plan stratégique « Horizon 2025 ». Nous avons été sensibles à cette demande.

Le programme 305 *Stratégie économique et fiscale* regroupe, quant à lui, les moyens de la direction générale du Trésor et de la direction de la législation fiscale. Les crédits demandés en 2019 atteignent 421 millions en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Le programme finance, en premier lieu, à hauteur de 241 millions d'euros en 2019 – en baisse de 9 millions par rapport à 2018 – le remboursement de certaines prestations que la Banque de France sert pour le compte de l'État.

Ces missions incluent notamment le secrétariat des commissions de surendettement. En la matière, la Banque de France s'est engagée dans une trajectoire d'amélioration de la productivité de ses services que nous saluons. Par ailleurs, la situation du surendettement est encourageante, avec une baisse du nombre de dossiers déposés et un renforcement de l'efficacité de la procédure. Une amélioration durable de la situation du surendettement, liée notamment aux évolutions législatives récentes, poserait à terme la question des moyens attribués à la Banque de France pour exercer cette mission. Toutefois, le surendettement est

une des composantes de la problématique plus large des personnes financièrement fragiles. Un travail d'information en la matière serait à entreprendre, afin de mieux caractériser la situation et de proposer des solutions adaptées.

En second lieu, le programme finance la direction générale du Trésor, en charge de diverses missions de prévision économique, de régulation financière, de négociations internationales et de soutien à l'export et à l'investissement à l'étranger.

Son réseau international est concerné par la rationalisation des réseaux de l'État à l'étranger. Il vous est ainsi proposé de voter une importante mesure de transfert vers le programme 105, géré par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, de 2,2 millions de dépenses de personnel représentant 79 ETP et de 6,4 millions de dépenses de fonctionnement, au titre des fonctions support des implantations du réseau du Trésor à l'étranger. Cette mutualisation ne sera pas sans poser certains problèmes au regard de la logique de régionalisation adoptée par la DGT, qui reste étrangère à la volonté du ministère des affaires étrangères de préserver l'universalité de son réseau diplomatique.

Le second enjeu a trait à la réduction de 10 % de la masse salariale des réseaux de l'État à l'étranger, décidée dans le cadre du plan « Action publique 2022 ». Nous nous inquiétons des retours qui nous sont parvenus à ce sujet, car il semble que cette décision ait été prise sans que soit menée une réflexion stratégique globale sur les missions que doivent remplir les différents réseaux internationaux, selon quelles modalités et pour quels résultats. Le « coup de rabot » n'indique pas de choix clairs quant au périmètre des missions réalisées, aux profils recherchés ou au type d'effectifs recrutés. Dès lors, nous soutenons fortement l'idée selon laquelle une réflexion stratégique doit être menée avant de décider des orientations futures, en particulier sur le périmètre des missions confiées aux différents services internationaux.

Enfin, le compte de concours financiers *Accords monétaires internationaux* est destiné à garantir l'ancrage de la parité du taux de change du franc CFA sur l'euro et la garantie de convertibilité illimitée. L'appel en garantie est peu probable et aucun crédit n'est prévu pour 2019. Les trois programmes ne font d'ailleurs pas l'objet d'un projet annuel de performances.

Ces précisions faites, je vous propose de voter les crédits des programmes 220 et 305 proposés par le Gouvernement.

[...]

**M. Patrick Hetzel.** J'aimerais intervenir sur le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* pour déplorer la disparition du FISAC, qui a joué un rôle important. Le Gouvernement a fait des annonces sur le dispositif « Action cœur de ville », le présentant comme une manière de relancer la France des territoires. D'un côté, on exprime une volonté de relance à travers des actions tout à fait pertinentes autour de « cœur de ville », et, de l'autre, on supprime le FISAC. Je n'y comprends rien. Certains critiquaient le mode d'organisation du FISAC mais personne ne remettait en cause les projets financés. Rappelons que ces fonds finançaient à la fois des dépenses de fonctionnement pour permettre l'animation des territoires et des dépenses d'investissement.

Je ne comprends pas non plus la disparition de l'action 21 *Développement du tourisme* de ce même programme 134, alors que le tourisme joue un rôle décisif dans la balance du commerce extérieur. On nous explique qu'une partie des moyens est transférée au Quai d'Orsay. En quoi est-il légitime que le tourisme soit géré exclusivement par le Quai d'Orsay ? C'est assez étonnant.

Ce sont des points sur lesquels nous sommes quelque peu dubitatifs.

**Mme Émilie Bonnivard.** J'aimerais faire une remarque sur la suppression de l'action 20 *Financement des entreprises* du programme 134, qui permettait à Bpifrance de garantir des prêts bancaires. En 2017, cet outil de garantie a permis de financer les entreprises, notamment des très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) à hauteur de 1,3 milliard d'euros. Bpifrance utilisait ce moyen depuis 2013 pour garantir les prêts à hauteur de 40 % à 70 % et inciter les banques à financer les TPE et PME, notamment dans les phases les plus risquées – création, innovation, développement international – et à être mobilisées sur des secteurs comme le tourisme qui peinent à lever des prêts bancaires.

Les banques avaient parfaitement identifié cet instrument qui fonctionnait bien. L'économie ralentit et, au vu des derniers chiffres, le chômage augmente. Je doute de l'efficacité d'une mesure qui consiste à supprimer un moyen de garantie bancaire. Pour les années à venir, je crois que nous avons besoin de stabiliser des outils qui fonctionnent bien et non pas de les supprimer. C'est la raison pour laquelle je proposerai un amendement de rétablissement de cette action.

**M. Marc Le Fur.** Je voudrais saluer l'ensemble des collègues pour leur rapport, en particulier sur ce qui touche à la politique d'exportation et aux moyens qui lui sont alloués. Ce sont de très bons rapports dont il faudrait peut-être nuancer l'éloge qu'ils font des agents de Bercy comparés à ceux du Quai d'Orsay.

Il me reste néanmoins une ou deux sources d'inquiétude. On assiste à une montée en puissance du protectionnisme dans les grands blocs de ce monde, l'Europe restant encore très ouverte. Comment doit-elle réagir ? Quelle doit être la position de la France à cet égard ? On trouve aussi dans nos circonscriptions des relais à notre inquiétude concernant certains accords bilatéraux européens : l'accord économique et commercial global (*Comprehensive economic and trade agreement – CETA*) signé avec le Canada, et celui qui est en cours de négociation avec le Mercosur. Quelle est l'opinion de notre rapporteur spécial sur ces questions ?

**Mme Marie-Ange Magne.** Vous avez souligné que le déficit de notre balance commerciale avait dépassé 60 milliards d'euros en 2017. Vous avez aussi rappelé que le Premier ministre avait lancé, en février dernier, la stratégie du Gouvernement en matière de commerce extérieur. Selon vous, l'esprit de la réforme va dans le bon sens. La baisse des crédits de l'action me semble à relativiser. Si la rémunération de Bpifrance Assurance Export diminue, c'est en raison du transfert de la gestion des garanties à l'export à la COFACE. Et si la subvention un Business France chute, c'est parce que cet opérateur s'est pleinement engagé dans la réforme qui prévoit une rationalisation du dispositif de soutien aux exportateurs, avec la suppression des doublons à l'étranger et l'instauration d'un guichet unique en région par le rapprochement entre Business France et les chambres de commerce et d'industrie.

**M. Romain Grau.** Tout d'abord, je voulais vous faire part d'une réflexion. Le rapporteur spécial s'inquiète de la baisse des crédits relatifs au commerce extérieur. Ma foi en un libéralisme de bon aloi m'incite à penser que c'est la compétitivité qui conditionne le commerce extérieur et qu'il faudrait laisser faire les entreprises. Or lorsqu'on examine de façon précise l'action publique, on tend à injecter sans cesse des fonds publics. Cette baisse des crédits va-t-elle vraiment provoquer une perte de compétitivité ou est-ce que l'action elle-même corrigeait le commerce extérieur ?

Ensuite, j'aimerais poser une question. Dispose-t-on d'une analyse comparative des structures de soutien au commerce extérieur qui existent en France et dans d'autres pays européens comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni ? Une telle analyse nous permettrait d'évaluer l'efficacité des efforts consentis par les uns et les autres. Nous pourrions savoir si cette action, même avec une baisse de crédits, est toujours pertinente.

**Mme Olivia Gregoire, rapporteure spéciale (Développement des entreprises et réglementations et compte spécial Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés).** Je vais répondre aux questions portant sur le FISAC et sur la suppression de l'action 21 *Développement du tourisme*.

Le FISAC apporte des aides en matière d'appels à projet. Dès l'an dernier, des signaux assez clairs avaient été donnés sur « l'extinction du dispositif », une formule que je n'aime guère, si et seulement si un tuilage était proposé pour 2019. Autrement dit, les projets devant être financés devront l'être en 2019. En outre, le Gouvernement devait prendre des engagements tangibles concernant le transfert des prérogatives et des budgets du FISAC à la future Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) à compter de 2020. L'an passé comme cette année, nous avons été attentifs à ce sujet. Notre avis sur les amendements relatifs au FISAC témoignera de cette attention. Xavier Roseren est élu d'un territoire de montagne et je suis une élue de Paris, mais je tiens à dire que nous sommes tous les deux extrêmement attachés à l'artisanat. Qu'un dispositif s'éteigne, pourquoi pas ? Cependant, nous souhaitons des engagements forts en matière de soutien à l'artisanat.

J'en viens à la suppression de l'action 21. Je répète avec force ce qu'a déjà indiqué Xavier Roseren : nous appelons à une refonte totale de la maquette du programme 134. Nous sommes ambitieux mais aussi têtus. Nous pensons en effet que ce programme est trop hétérogène, que ses actions sont trop disparates, et qu'il est possible de l'améliorer à l'aune de la loi « PACTE », qui a modifié la donne pour certains opérateurs et en matière d'aide aux entreprises. La suppression de l'action 21 témoigne de cette volonté de cohérence et elle présage des modifications à venir de la maquette budgétaire. Quoi qu'il en soit, le tourisme est sorti de notre périmètre pour être intégré au sein de la mission, où il est « sanctuarisé ». Ce n'est pas tout à fait la même chose, et j'ai bien conscience de ne pas satisfaire pleinement votre préoccupation, madame Bonnivard.

**M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial.** Faut-il des aides publiques au commerce extérieur ? Même si je suis un libéral, je pense que c'est nécessaire. Il y a des domaines – comme le développement à l'international mais aussi l'innovation et la recherche – où il faut un accompagnement public, notamment pour les PME et TPE. Les grands groupes n'en ont pas besoin : ils sont internationaux par nature. Quand une entreprise décide d'exporter sur un marché, elle doit engager des recherches d'investissement et des efforts financiers considérables pendant deux ou trois ans. Au passage, j'indique que je me suis beaucoup mêlé de la création du volontariat international en entreprise, un dispositif qui fonctionne très bien.

Nous ne sommes pas très bons en matière de dispositif public d'appui à l'export. Vous avez raison, monsieur Grau, de poser la question des comparaisons européennes précises. Dans le cadre de mes fonctions de rapporteur spécial, je souhaite y travailler au cours de l'année à venir et j'en ai informé les professionnels, qui devraient nous fournir des informations. Quand les entreprises françaises vont exposer dans des salons, elles doivent payer, et il leur en coûtera de plus en plus cher si Business France est obligé d'augmenter ses ressources propres pour compenser la baisse des subventions. Or nos entrepreneurs sont à côté de collègues italiens ou allemands qui, eux, ne payent quasiment rien, outrepassant la règle des 50 % de l'Union européenne, par le biais d'aides provenant des collectivités locales, des filières et autres. Nous devons regarder la réalité.

Pour une entreprise, c'est difficile d'exporter : cela demande du temps et ce n'est pas dans la culture française. On a toujours été sur un marché riche et, quand on avait un problème, on faisait plutôt des livraisons. J'exagère à peine. Tout cela pour dire qu'il faut un dispositif public à la fois bien organisé et pourvu de crédits budgétaires. Quand je vois que le principal outil de soutien aux PME, l'assurance prospection, ne pourra plus être utilisé à partir

de la fin mars 2019, faute d'argent, je tire la sonnette d'alarme. D'autres que moi disent qu'il manque 55 millions d'euros, y compris au sein du groupe La République en Marche. Cette impasse budgétaire doit être corrigée.

Il faut construire un vrai projet. Le Premier ministre et le Gouvernement ont impulsé une nouvelle stratégie, la Team France Export. J'en suis heureux et j'espère que le projet ira à son terme parce que je pense qu'il va dans le bon sens. Cependant, il faut avoir les crédits budgétaires correspondants. Comme la subvention publique ne couvre même pas sa masse salariale, Business France est obligé de facturer tout le reste aux entreprises, ce qui nous met en situation de mauvaise concurrence. Nous devons donc être vigilants et avoir des comparaisons internationales – un benchmark – qui nous permette de taper juste et de faire au moins les mêmes efforts d'accompagnement public que nos principaux concurrents.

En réponse à Marc Le Fur, je dirais que nous devons avoir une vision conquérante. Les entreprises françaises se développeront comme l'ont fait leurs concurrentes allemandes : en allant à l'international. Il y a un écart de 300 milliards d'euros entre les balances commerciales française et allemande, en ce qui concerne les échanges de biens. Pour améliorer nos performances, il faut mettre en œuvre la réforme dont je viens de parler et faire évoluer la culture. La réforme comporte d'ailleurs des mesures sur l'apprentissage de l'anglais, par exemple.

Il faut afficher l'exportation et l'internationalisation de nos entreprises comme une priorité nationale. À cet égard, je déplore pour la deuxième année consécutive qu'il n'y ait pas de ministre en titre, quelles que soient les qualités de Jean-Baptiste Lemoyne et des autres. Quand vous allez sur un marché extérieur, accompagner une délégation de chefs d'entreprise et visiter un salon, vous représentez l'image de la France. Si vous n'êtes pas le ministre du commerce extérieur mais le secrétaire d'État, vous pesez moins que les ministres des pays concurrents. C'est aussi simple que cela. Il y a encore beaucoup à faire en termes d'affirmation politique, au-delà des mesures techniques.

S'agissant des accords internationaux, je suis beaucoup plus optimiste que certains collègues, y compris de ma famille politique. La France doit être ouverte, conquérante. Elle ne doit pas rester sur la défensive. Après un an d'existence, le CETA se révèle extrêmement profitable à nos entreprises, notamment dans le domaine agroalimentaire : les fromages sont à 92 % de leurs quotas alors que la viande bovine canadienne est à 2 % des siens. Il faudra être prudent sur la viande avec le Mercosur, mais je crois que l'on ne peut pas rester sur la défensive.

**M. Xavier Roseren, rapporteur spécial.** Je voudrais répondre à Mme Bonnivard au sujet de la suppression de l'action 20, qui permettait à Bpifrance de garantir des prêts bancaires. Nous connaissons l'importance du travail réalisé par Bpifrance dont nous avons auditionné les responsables à plusieurs reprises. Compte tenu de ses résultats, Bpifrance n'aura aucun problème à continuer, au moins en 2019, à financer les fonds de garantie. Par le biais de notre amendement, nous allons demander à garder cette ligne pour le cas où la conjoncture se détériorerait. Dans la conjoncture actuelle, il ne nous semble pas nécessaire de garder les 41 millions d'euros. Nous proposons de conserver 1 million d'euros, voire un peu moins, qui pourraient être mobilisés en cas de besoin.

*La commission en vient à l'examen des amendements.*

*Article 39 et état B*  
**Crédits du budget général**

*La commission examine l'amendement II-CF423 du rapporteur général.*

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Je vais être relativement bref puisque tout le monde a parlé de la situation particulière et singulière du FISAC. Cet amendement met l'accent sur une action utile pour les centres-bourgs, notamment de moins de 10 000 habitants, qui ne trouvent pas de réponse dans le dispositif « Action cœur de ville » lancé par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Comme l'a indiqué la rapporteure spéciale, ce dispositif est en phase d'extinction alors que ces crédits finançaient aussi bien de l'ingénierie que des investissements.

Par le biais de cet amendement, nous souhaitons avant tout avoir une réponse claire du Gouvernement, en séance, sur le devenir de ces crédits. Nous voulons savoir s'ils seront ou non affectés à la future ANCT et dans quelles conditions ils pourront être mobilisés. À l'heure actuelle, le bleu budgétaire ne permet pas de le savoir.

J'ajoute un petit codicille. L'an dernier, nous avons voté une rallonge de ces crédits pour permettre la conversion des anciennes stations-service dans les zones rurales. Cette mesure n'a absolument pas été appliquée par Bercy qui s'est arrangé pour ne rien dépenser pour cela. Au ministère de l'économie et des finances, on dit maintenant que ces crédits étaient inutiles. Forcément !

Nous devons obtenir des réponses claires sur le sujet, d'autant que la France n'est pas un pays totalement décentralisé et que les régions – qui sont souvent des féodalités un peu comparables à Paris – ne se substituent pas à l'État en la matière.

**Mme Olivia Gregoire, rapporteure spéciale.** C'est toujours une tâche délicate que de répondre à M. le rapporteur général sur le FISAC...

Il est donc prévu que le FISAC s'éteigne, et que l'on se contente d'allouer les crédits de paiement afin de respecter les engagements pris par le passé au titre de ce dispositif. Xavier Roseren et moi-même sommes extrêmement attachés au maintien d'une politique de soutien franche et tangible au commerce et à l'artisanat local car ces entreprises permettent un véritable maillage de nos territoires, notamment ruraux.

Nous attendons donc l'assurance du maintien d'un soutien à ces secteurs économiques en 2019, par le biais de l'ANCT. À ce stade, le FISAC ne nous semble pas être nécessairement l'outil le plus pertinent, au vu du montant très faible des crédits – et donc de l'impact réel pour les acteurs – et des coûts de gestion induits pour sa répartition, à savoir neuf ETP. Il semble que le bilan coûts/avantages ne soit pas nécessairement efficient. C'est pourquoi nous allons émettre un avis de sagesse en vue d'une discussion en séance publique.

**M. Marc Le Fur.** La proposition notre rapporteur général me semble pertinente. S'il n'était pas idéal, le FISAC avait le mérite d'exister et on ne sait pas ce qui va le remplacer. Or ce fonds – ou un équivalent – est plus nécessaire que jamais en raison de l'effondrement du commerce constaté dans nos anciens chefs-lieux de cantons. Cet effondrement s'explique par la montée du commerce en ligne et aussi par la baisse du pouvoir d'achat de nos compatriotes, qu'on le veuille ou non, en particulier dans ces secteurs ruraux. L'effondrement du commerce de centre-ville s'explique aussi par l'exacerbation de la concurrence entre grandes surfaces, confrontées qu'elles sont aux deux premiers phénomènes évoqués.

Il faut trouver, d'une manière ou d'une autre, un moyen d'aider ces entreprises. Il reste le dispositif « Action cœur de ville », mais c'est la taille un peu au-dessus. Au-dessous, on n'a plus rien. Il faut manifester notre soutien, ne serait-ce que pour le moral de ceux qui ont le mérite d'investir dans le commerce de centre-ville. Le faire explicitement sous l'autorité de notre rapporteur général me semble un assez bon signe.

**M. Alexandre Holroyd, rapporteur spécial.** J'interviens en tant que rapporteur spécial du programme 305 *Stratégie économique et fiscale* sur lequel les crédits sont imputés. J'ai un petit problème avec cet amendement. Le programme 305 est le fruit d'une contractualisation pluriannuelle entre la Banque de France et l'État français, et il a vocation à baisser. Cette année, la baisse est respectée de façon admirable sur l'ensemble des crédits. Or je remarque que de nombreux amendements s'imputent sur ce programme 305. J'aimerais donc suggérer au rapporteur général de retirer son amendement et de le redéposer en séance, puisque ces crédits ne pourraient pas être imputés sans remettre en cause l'équilibre financier du programme de surendettement. Cela aurait des conséquences assez graves sur tout le programme de restructuration de la Banque de France, engagé depuis quatre ans.

**M. le rapporteur général.** Cher collègue Holroyd, lorsque l'on dépose un amendement de crédits, on est obligé de le gager sur un programme, quel qu'il soit, au sein de la mission. Nous voulons que la ministre nous réponde que les crédits du FISAC sont affectés à l'ANCT ou qu'elle gage l'amendement, auquel cas la question ne se pose plus. La seule façon d'aboutir est d'adopter l'amendement, en sachant très bien que l'idée n'est pas de prendre les crédits sur le programme indiqué.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle passe à l'amendement II-CF543 de la commission des affaires économiques.*

**M. Jean-Baptiste Moreau.** Cet amendement a été adopté hier en commission des affaires économiques avec un avis favorable du rapporteur pour avis, Vincent Rolland.

La loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « EGALIM », a donné des missions de contrôle supplémentaires à FranceAgriMer et à la DGCCRF. J'ai déposé un amendement pour renforcer les moyens de FranceAgriMer ; celui-ci vise à accroître ceux de la DGCCRF, en lui accordant vingt ETP supplémentaires.

De nombreuses lois – la loi de modernisation de l'économie, la loi sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique, dite « Sapin 2 », la loi d'avenir pour l'agriculture – ont prévu des dispositifs qui ne sont pas appliqués car non contrôlés par la DGCCRF. Cette dernière n'a plus les moyens d'assurer tous les contrôles, ce qui est à l'origine d'un grand nombre de dérives. C'est ainsi que la grande distribution se croit omnipotente car elle est peu contrôlée et insuffisamment sanctionnée lorsqu'elle crée des marges arrière, par exemple, alors que cette pratique est désormais interdite. Il faut absolument renforcer les moyens de la DGCCRF.

**M. Xavier Roseren, rapporteur spécial.** Je ferai une réponse en trois points.

Premier point : la loi EGALIM confie effectivement ces contrôles à des agents désignés dans les conditions du Conseil d'État. Dès lors, il est juridiquement problématique et peu opportun d'augmenter les crédits en personnels de la DGCCRF tant que ces dispositions réglementaires ne sont pas adoptées. Le Conseil d'État a explicitement indiqué qu'il n'appartenait pas au pouvoir législatif d'édicter cette liste.

Deuxième point : mardi dernier, la commission des finances a adopté un amendement visant à augmenter les effectifs de FranceAgriMer de vingt ETP, ce qui traduit notre volonté de rendre effectifs ces contrôles nécessaires.

Troisième point : la DGCCRF est en pleine réorganisation de ses services pour éviter les doublons et assurer une meilleure efficacité de son action. Je ne pense pas ce soit le bon moment pour lui ajouter vingt ETP.

Nous vous demandons de retirer votre amendement ou nous lui donnerons un avis défavorable.

**M. Jean-Baptiste Moreau.** Non, je ne le retire pas. Les effectifs de la DGCCRF chutent depuis des années. On est dans une incurie totale à ce niveau-là.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements II-CF401 et II-CF404 de Mme Émilie Bonnivard et l'amendement II-CF488 de Mme Olivia Gregoire et Xavier Roseren, rapporteurs spéciaux.*

**Mme Émilie Bonnivard.** Mon amendement II-CF401 vise à remettre en place le fonds de garantie de l'action 20. Les rapporteurs ont répondu en partie à ma question. Je souhaite néanmoins maintenir cet amendement parce que les échanges que j'ai eus avec Bpifrance nuancent un peu leurs propos.

L'amendement II-CF404 concerne le tourisme. Depuis de nombreuses années, nous rencontrons une grosse difficulté dans nos stations : le phénomène « des lits froids et des volets clos ». Il s'agit d'hébergements touristiques qui sortent du secteur marchand, que les gens ne louent plus dans des résidences vieillissantes, alors que l'hébergement dans les stations de montagne ou du littoral doit être pensé comme un véritable outil économique.

L'idée est de créer un fonds de garantie à hauteur de 10 millions d'euros pour répondre à un besoin d'investissements dans des résidences de tourisme de nouvelle génération pour la création de lits durablement chauds. C'est nécessaire parce que les prêts accordés à un investisseur unique – ou à deux ou trois investisseurs – sont d'une durée maximale de quinze ans, pour des raisons de respect des règles prudentielles. Or cette durée de prêt ne permet pas de dégager une rentabilité minimum et les projets ne se réalisent pas. On n'arrive pas à trouver suffisamment de fonds propres pour les monter.

Un domaine skiable et ses commerçants pourraient ainsi décider d'investir dans une résidence de tourisme qu'ils gèreraient directement et auraient tout intérêt à louer durablement. Cela permettrait de sortir du système des résidences de tourisme multi-investisseurs appartenant à des propriétaires privés, à l'origine de la situation actuelle. M. Roseren connaît bien le problème. Nos stations sont pourtant de véritables outils économiques. Cette absence de lits équivaut à supprimer des machines dans une usine ! Nous proposons d'expérimenter ce dispositif de garantie afin de faciliter les prêts sur vingt ans et de rentabiliser à minima ces opérations pour ceux qui souhaitent investir. Nous pourrions limiter le dispositif aux treize stations identifiées dans le cadre du CIT. Les régions pourraient co-doter ces outils de garanties.

**Mme Olivia Gregoire, rapporteure spéciale.** L'amendement II-CF488 vise à rétablir une ligne de crédit au sein du programme 134, afin de financer l'activité de garantie des prêts aux entreprises de Bpifrance. Cette activité est l'une des principales missions de Bpifrance : elle garantit les banques commerciales pour certains prêts qu'elles accordent aux TPE-PME en France. En moyenne, sur les dernières années, Bpifrance a produit environ 5 milliards d'euros de garanties par an sur fonds nationaux. Les régions et le programme d'investissements d'avenir (PIA) ont abondé ce montant.



Nous sommes parfaitement conscients que l'absence de dotations budgétaires ne signifie pas la suppression de ce dispositif. Conformément à l'esprit de l'amendement II-CF401 de Mme Bonnavard, il nous semble important de continuer à financer cette action de garantie sur les fonds propres de Bpifrance. Supprimer la ligne ferait symboliquement peser un risque inconsidéré sur l'activité. L'activité de Bpifrance est actuellement très solide. Elle lui permet sans difficulté de pratiquer son activité de garantie. Mais rien ne nous assure de la stabilité du cycle que nous connaissons. Un retournement est probable, voire proche.

Si l'absence de dotations budgétaires ne fait peser aucun risque, ni dans l'immédiat, ni en 2019, ni même probablement en 2020, le maintien de cette ligne à un niveau minimal a une vertu pédagogique importante. Elle souligne l'attention particulière que les parlementaires de tous les bords portent au sujet. Notre amendement maintient donc la ligne, tout en l'abondant symboliquement.

Nous sommes défavorables à l'amendement II-CF401, par souci de ne pas creuser le déficit – comme nous y invite le président de notre commission ! J'espère, madame Bonnavard, que nous nous retrouverons sur l'amendement II-CF488.

**M. Xavier Roseren, rapporteur spécial.** En tant que député de la Haute-Savoie et originaire du pays du Mont-Blanc, je connais très bien la problématique des résidences de tourisme de montagne, de ces parcs de logements qui ont besoin d'être rénovés. Votre idée est intéressante, madame Bonnavard, mais difficile à mettre en œuvre à ce stade. Elle mériterait une analyse plus poussée.

Le CIT a acté une mission d'ingénierie, portée par Atout France, afin d'accompagner les collectivités dans la recherche d'une solution efficace visant à la rénovation du parc. Il me semble prématuré de créer un nouvel outil, au risque de se retrouver avec un mille-feuille inefficace de dispositifs.

Mme Gregoire et moi-même plaidons avec force pour une rationalisation et une meilleure cohérence du programme 134. Nous estimons que les crédits relatifs au tourisme ne doivent pas être inscrits dans ce programme.

Pour l'ensemble de ces raisons, mon avis sera défavorable sur l'amendement II-CF404.

**Mme Émilie Bonnavard.** Je maintiens mes amendements, même si j'apprécie l'attention portée par Mme Gregoire au maintien de cette ligne.

*La commission rejette successivement les amendements II-CF401 et II-CF404.*

*Puis elle adopte l'amendement II-CF488.*

*Elle en vient à l'amendement II-CF402 de Mme Émilie Bonnavard.*

**Mme Émilie Bonnavard.** Cette série d'amendements est relative aux actions du programme 134 concernant le tourisme. J'ai bien entendu vos explications, madame la rapporteure spéciale. Toutefois, ces actions n'ont pas été reportées sur le budget de l'action extérieure de l'État. Cela signifie qu'elles sont supprimées ! Or elles concernaient l'aide au départ en vacances des plus modestes, l'animation du dispositif Qualité Tourisme – structuration des offres touristiques en France et label « Qualité tourisme » –, l'animation et la mise en place du label « Tourisme et handicap », mais également le dispositif DATAtourisme – outil en open data qui permet aux entreprises du secteur d'accéder à toutes les informations et bases de données que les collectivités locales font remonter. Je comprends votre point de vue : il reste que ces crédits et actions de structuration touristique de notre pays n'existent plus et que cela me gêne.

À l'inverse de la position que vous soutenez, je souhaiterais au contraire que le tourisme monte en puissance au sein de la direction générale des entreprises (DGE). Je l'ai dit hier lors de la présentation de mon rapport spécial sur le tourisme : l'action des pouvoirs publics vis-à-vis du tourisme doit être plus équilibrée et non exclusivement centrée sur l'action extérieure. Le tourisme, c'est également une politique d'aménagement ! Faut-il rappeler que la filière touristique représente 8 % de notre produit intérieur brut (PIB) ? Je regrette que la DGE et le ministère de l'économie n'intègrent pas cette filière économique centrale.

En outre, même si ces actions sortent du programme, la DGE disposera toujours de compétences régaliennes sur le tourisme puisqu'elle est en charge du classement des hébergements de tourisme.

L'aide au départ pour les plus modestes, visée par l'amendement II-CF402, représente 140 000 euros. C'est une somme modeste !

**M. Xavier Roseren, rapporteur spécial.** Ce débat a déjà eu lieu dans le cadre du budget 2018. Sur le fond, nous partageons évidemment votre objectif d'aider les familles à partir en vacances. Ces crédits concernent surtout deux associations : Vacances et Familles, à hauteur de 100 000 euros, et Vacances Ouvertes, à hauteur de 40 000 euros. L'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV) soutient également ces associations : en leur versant d'une part une dotation sous forme de chèques-vacances et, d'autre part, une aide structurelle dédiée au déploiement du programme ANCV.

L'association Vacances Ouvertes perçoit 1,4 million d'euros de dotation en chèques-vacances et 251 000 euros d'aides structurelles. L'association Vacances et Familles perçoit 555 000 euros de dotation en chèques-vacances et 64 500 euros en aides structurelles.

Je le répète, nous souhaitons rationaliser le périmètre du programme. Nous estimons que le tourisme n'a pas vocation à y figurer.

Pour autant, le sujet étant important, nous en remettons à la sagesse de nos collègues.

*La commission adopte l'amendement.*

*Suivant l'avis des rapporteurs spéciaux, elle rejette ensuite l'amendement II-CF400 de Mme Émilie Bonnard.*

*Elle passe aux amendements II-CF394 et II-CF395 de Mme Émilie Bonnard.*

**M. Xavier Roseren, rapporteur spécial.** Notre avis sera défavorable pour les raisons précédemment évoquées. En tant que vice-président de l'Union départementale des offices de tourisme, je ne peux qu'être favorable au label « Qualité Tourisme ». Mais cette thématique est hors budget ; nous ne pouvons donc la conserver.

**M. le président Éric Woerth.** La retrouve-t-on ailleurs ?

**Mme Émilie Bonnard.** Désormais, elle n'est nulle part ! Si vous m'assurez que ces crédits et actions sont à présent du ressort du ministère des affaires étrangères, je signe ! Pourquoi ne pas utiliser l'année qui vient pour organiser la transition, afin que la reprise par le ministère des affaires étrangères ne pose pas de problème en octobre prochain. Je comprends votre volonté de cohérence, notamment concernant Atout France, mais rien n'est prévu pour 2019 !

Qualité Tourisme et Tourisme et Handicap sont de petites actions. Donnons-nous un an pour les transférer !

**M. le président Éric Woerth.** Ces crédits ont-ils été transférés ailleurs, madame la rapporteure spéciale ?

**Mme Olivia Gregoire, rapporteure spéciale.** D'après mes informations, ils n'ont pas été transférés ailleurs. Par conséquent, je vous propose de venir avec Xavier Roseren et moi-même, au ministère des affaires étrangères. Nous interrogerons également le cabinet du ministre de l'économie et des finances sur ce sujet. Pour l'heure, je n'ai pas de réponse à vous communiquer et cela me gêne.

**Mme Émilie Bonnard.** Je compte sur vous.

**M. le rapporteur général.** Notre collègue Émilie Bonnard a entièrement raison : la DGE n'est pas suffisamment attentive à ce secteur. Déjà, durant la campagne présidentielle, des débats avaient eu lieu sur la nécessité – ou non – de nommer un ministre du tourisme. Cela ne me semble pas être le problème principal : l'important est que les actions relatives au tourisme soient coordonnées entre les différents départements ministériels.

Comme pour les crédits alloués aux collectivités territoriales, où le « jaune » nous permet de mieux cerner la structure des concours aux collectivités territoriales, en matière de tourisme, il nous faudrait au moins bénéficier d'une vision globale. Sur le plan des exportations et du commerce extérieur, le tourisme génère des revenus bien supérieurs à l'agriculture. L'intérêt qu'on lui porte semble néanmoins inversement proportionnel à son importance ! C'est pourtant le seul secteur qui a traversé la crise sans difficulté et qui a aidé à la surmonter. Le tourisme n'est pas une anecdote : c'est une économie sur l'ensemble de notre territoire, jusqu'au plus profond des territoires ruraux.

**Mme Bénédicte Peyrol.** Nous en avons débattu hier soir puisque Mme Bonnard a soulevé cette problématique en tant que rapporteure spéciale. Nous sommes revenus sur l'hypothèse d'un « jaune budgétaire », proposé l'an dernier par le ministre Jean-Baptiste Lemoyne. Nous devons réfléchir à la meilleure solution pour disposer d'une vision plus globale de ce secteur. Je soutiens également la proposition des rapporteurs spéciaux.

**M. le président Éric Woerth.** Cela sera-t-il suffisant ? Sur la base des travaux de la rapporteure spéciale, nous pourrions créer une mission « flash ». Le problème est clairement identifié et nous souhaitons tous continuer à soutenir le tourisme, qui est un secteur économique à part entière. Il conviendrait de mieux identifier les politiques publiques, d'ailleurs souvent liées à celles des collectivités locales, mais également dépendantes de dispositifs fiscaux non négligeables, qui ont évolué au cours des dernières années. Nous pourrions faire une synthèse, puis des propositions au Gouvernement, tant sur le plan de la maquette que concernant les modalités de mise en œuvre.

*Les amendements sont retirés.*

*La commission examine l'amendement II-CF390 de Mme Marie-Ange Magne.*

**Mme Marie-Ange Magne.** Cet amendement vise à appeler l'attention du Gouvernement sur la nécessité de rapatrier les aides au transport postal de la presse du programme 134 de la mission *Économie* au programme 180 de la mission *Médias, livre et industries culturelles*.

La création d'un nouveau programme destiné aux aides au transport postal de la presse au sein de la mission *Économie* a pour but d'isoler les crédits alloués à ces aides à la presse pour en effectuer un meilleur suivi. Ce nouveau programme a également pour objectif d'éveiller l'attention sur le manque de cohérence de la structure de la mission et d'inciter à une modification de la maquette du prochain budget. Seul un rapatriement au sein du programme 180 permettrait de renforcer la lisibilité de l'effort public en matière d'aides à la

presse et de préciser le partage des compétences entre le ministère de la culture et le ministère de l'économie et des finances.

**M. le président Éric Woerth.** On ne peut pas vous donner tort...

**M. Xavier Roseren, rapporteur spécial.** Cet amendement vise à créer un programme destiné aux aides au transport postal de la presse au sein de la mission *Économie* afin d'en isoler les crédits. Si nous voulons rester cohérents en termes de maquette, cette ligne ne doit pas s'y trouver. Nous souhaitons que ces crédits soient transférés à la mission *Médias, livre et industries culturelles*. Je vous propose de retirer votre amendement et de le déposer sur la mission *Médias, livre et industries culturelles*.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement II-CF341 de Mme Sabine Rubin.*

**Mme Danièle Obono.** Cet amendement vise à créer un nouveau programme et à transférer 10 millions d'euros venant du soutien aux entreprises électro-intensives affectées par le prix du carbone de l'action 23 du programme 134, vers un nouveau programme intitulé *Économie sociale et solidaire* qui incorpore l'action 22 du programme 134.

Le montant des dépenses pour les entreprises électro-intensives affectées par le prix du carbone est un non-sens face à l'enjeu climatique actuel et à la nécessité d'une transition écologique. Une fois de plus, il met en lumière la contradiction entre libre-échange – qui implique compétitivité – et transition écologique – qui implique solidarité.

En outre, ce transfert permettrait de venir en soutien de l'économie sociale et solidaire et de favoriser le recours aux contrats à impact social (CIS), récipiendaires budgétaires du nouveau programme. Ces contrats permettent de mener des programmes innovants de prévention sociale pour apporter des réponses nouvelles aux défis sociaux contemporains, tels que l'exclusion, les addictions ou bien encore la dépendance.

Grâce à ce mécanisme, un acteur social – une association par exemple – peut faire financer un programme de prévention par un investisseur privé, qui sera lui-même remboursé par la puissance publique uniquement en cas de succès. Un contrat peut porter par exemple sur un programme d'accompagnement de mères célibataires en difficulté ou de réduction du taux de récidive de détenus à leur sortie de prison.

Par ce mécanisme, l'État rémunère des investisseurs privés en fonction de l'impact social du projet qu'ils ont financé. Le CIS, qui a pour objet de « financer l'innovation sociale à travers des projets expérimentaux répondant à des problèmes sociaux mal couverts », devrait être encouragé. Il s'agit d'ajouter un nouveau levier pour financer ce risque, peu pris en charge par la palette d'outils existants. Ce mécanisme permettra de favoriser ces mesures de progrès qui donnent plus de moyens aux acteurs sociaux pour agir et qui apportent plus de solidarité au sein de la société.

Pour l'État, le principal avantage est de faire porter le risque à un investisseur privé. Pour les investisseurs, les CIS viennent enrichir l'éventail d'outils existants.

**Mme Olivia Gregoire, rapporteure spéciale.** Cet amendement vise à favoriser le recours au CIS, outil intéressant qui permet le financement privé d'un projet social innovant, remboursé par la puissance publique en cas de succès. L'action 22 du programme 134 prévoit déjà un abondement à hauteur de 70 000 euros en autorisations d'engagement et 20 000 euros en crédits de paiement. Au total, 1,6 million d'euros en autorisations d'engagement ont été consacrés au CIS. Au regard de ces montants, il ne nous paraît pas opportun d'abonder plus fortement ce mécanisme comme vous le proposez, à hauteur de 10 millions d'euros en 2019.

Le montage de tels projets peut être complexe et, en l'absence de volonté du ministre de se saisir de cet outil, on risque d'aboutir à une large sous-consommation des crédits. Notre avis sera donc défavorable, même si le dispositif est intéressant.

**Mme Sarah El Haïry.** L'économie sociale et solidaire est un secteur complexe car il est transversal. Même si son mécanisme n'est pas adapté, cet amendement permet d'alerter sur l'importance de ces structures – sociétés publiques locales, coopératives, sociétés coopératives d'intérêt collectif –, qui accompagnent les collectivités dans les territoires.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte les crédits de la mission Économie, non modifiés.*

[...]

#### *Article 41 et état D*

### **Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers**

*Suivant l'avis des rapporteurs spéciaux, la commission adopte les crédits du compte spécial Accords monétaires internationaux, non modifiés.*

\*

\* \*



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

### **Insee :**

- M. Jean-Luc Tavernier, directeur général
- Mme Karine Berger, directrice du département affaires financières et programmation des travaux et des moyens

### **Direction générale du Trésor**

- M. Xavier Loth-Guichard, chef du bureau Budget
- Mme Catherine Mansoux, direction du Trésor, Bancfin4
- M. Arnaud Delaunay, chef de bureau, Bancfin4

### **Direction de la législation fiscale**

- M. Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale

### **Banque de France**

- M. Philippe Mongars, directeur financier et du contrôle de gestion
- M. Gilles Vaysset, secrétaire général
- M. Stéphane Tourte, directeurs des particuliers
- Mme Véronique Bensaid-Cohen, conseillère parlementaire auprès du Gouverneur