

N° 7

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 octobre 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le **financement et l'organisation de la délocalisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques à Metz,***

Par M. François REBSAMEN,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beauvils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.*

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
I. LE PROJET DE CRÉATION D'UN PÔLE STATISTIQUE À METZ	9
A. SEPTEMBRE 2008 : L'ANNONCE DE LA DÉLOCALISATION.....	9
1. <i>L'impact de la restructuration des armées sur la ville de Metz</i>	9
2. <i>Les mesures de délocalisation décidées à titre de compensation</i>	10
B. DÉCEMBRE 2008 : LES PROPOSITIONS DU RAPPORT « COTIS-DUPORT ».....	10
1. <i>Une opération complexe et de grande ampleur</i>	10
2. <i>Les besoins exprimés pour l'installation d'un centre statistique</i>	11
C. LE LANCEMENT DE LA PHASE OPÉRATIONNELLE DU PROJET	13
1. <i>La conduite du projet</i>	13
2. <i>La montée en charge de l'installation</i>	13
II. UN PREMIER ÉTAT DES LIEUX SUR LE VOLET IMMOBILIER DE L'INSTALLATION	14
A. LA SITUATION FONCIÈRE LOCALE.....	14
1. <i>Les sites pressentis : privilégier la proximité de la gare ferroviaire</i>	15
2. <i>Le processus d'installation : une opération « à tiroirs »</i>	15
B. LE CHOIX DE LA RÉHABILITATION DE LOCAUX ANCIENS APPARTENANT À LA SNCF	16
1. <i>Une solution privilégiée par l'administration...</i>	16
2. <i>...mais qui ne garantit ni la meilleure utilisation des deniers publics, ni la meilleure adéquation aux besoins</i>	18
C. LE CHOIX D'UNE CONSTRUCTION NEUVE : UNE ALTERNATIVE PROPOSÉE PAR LA VILLE DE METZ	19
1. <i>Une réalisation emblématique envisagée d'emblée par l'INSEE</i>	19
2. <i>...qui présente des avantages en termes financiers et d'attractivité du territoire</i>	19
III. UN BILAN D'ÉTAPE SUR LE FINANCEMENT ET L'ORGANISATION DE LA DÉLOCALISATION	22
A. QUELQUES CONSTATS SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE L'OPÉRATION	22
1. <i>Les objectifs du rapport « Cotis-Duport » ont été revus à la baisse...</i>	22
2. <i>Un cahier des charges qui a évolué</i>	22
B. LES RECOMMANDATIONS D'ÉTAPE SUR LE CHOIX DE LA FUTURE IMPLANTATION.....	25
1. <i>Assurer la transparence du processus de sélection du site d'implantation de l'INSEE dans le respect des deniers publics</i>	25
2. <i>Assurer les meilleures conditions d'installation en tenant compte des contraintes locales</i>	25
C. LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DU PROJET	25
1. <i>Veiller au respect des objectifs de la délocalisation</i>	25
2. <i>Veiller au respect de l'indépendance et de la qualité de la statistique publique</i>	26

EXAMEN EN COMMISSION	29
ANNEXE I - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	37
ANNEXE II - QUESTION ORALE SANS DÉBAT SÉANCE DU 27 JANVIER 2009	39
ANNEXE III - RAPPORT AU PREMIER MINISTRE SUR LA CRÉATION D'UN CENTRE STATISTIQUE À METZ - (JEAN-PHILIPPE COTIS, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'INSEE ET JEAN-PIERRE DUPORT, VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE)	43

Mesdames, Messieurs,

La délocalisation de l'INSEE à Metz, annoncée en 2008, avait pour objet de compenser les pertes d'emplois occasionnées par la restructuration des armées.

Toutefois, les enjeux de cette opération ne se limitent pas à la seule mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). En effet, une telle entreprise ne saurait être menée au détriment du maintien de la qualité et de l'indépendance de la statistique publique. Or, depuis 2008, l'INSEE a perdu plus de 40 % de ses crédits de fonctionnement et subi une diminution de 5,75 % de ses effectifs.

Compte tenu du rôle primordial qu'occupe l'INSEE dans les débats de société et la vie économique, votre rapporteur spécial s'est très tôt interrogé sur les répercussions d'une telle délocalisation pour l'institut lui-même, à Paris et en région, mais aussi pour les collectivités locales. D'emblée, l'évaluation du coût financier et des bénéfices à retirer de la création d'un « Pôle national de la statistique publique » à Metz demeuraient des questions sans réponse en l'absence d'éléments de chiffrage clairement établis par le Gouvernement¹.

Aussi, à l'initiative de votre rapporteur spécial, qui a la charge des crédits du programme 220 « Statistiques et études économiques » au sein de la mission « Economie », votre commission des finances a-t-elle inscrit sur la liste des contrôles budgétaires de l'année 2010 la réalisation d'un rapport d'information sur « **le financement et l'organisation de la délocalisation de l'INSEE à Metz** »²

Après avoir visité la direction générale et les locaux de l'INSEE à Malakoff, votre rapporteur spécial s'est rendu à Metz le 23 juin dernier afin de mieux évaluer l'état d'avancement du projet. Il a également entendu les organisations représentatives du personnel.

Au terme de ces « premiers travaux d'approche », le présent rapport d'information présente un **bilan d'étape du volet immobilier de l'installation du centre statistique de l'INSEE en Lorraine**.

¹ Question orale sans débat n° 0366 S de François Rebsamen du 18 décembre 2008 et réponse de la secrétaire d'Etat chargée des affaires étrangères et des droits de l'Homme, Rama Yade, du 27 janvier 2009 (cf. annexe II).

² Dans un communiqué de presse du 3 février 2010, Jean Arthuis, président de la commission des finances, a rendu public le programme des 46 contrôles à mener par les rapporteurs spéciaux.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

La décision du Président de la République d'implanter un centre statistique à Metz, en compensation des pertes d'emplois occasionnées par la restructuration de la carte militaire, a été prise en septembre 2008 dans l'**objectif de délocaliser 750 emplois issus de l'INSEE et des services statistiques ministériels**.

Alors que le calendrier initial de déploiement prévu par le rapport « Cotis-Duport » du 2 décembre 2008 prévoyait l'installation de 15 postes dès 2010 et trois vagues successives de 270 personnes en 2011, puis 170 les deux années suivantes (soit 625 emplois en 2013), **votre rapporteur spécial a constaté que, faute de locaux, définitifs ou transitoires, disponibles à brève échéance, le rythme des affectations a été considérablement réduit** : seulement 93 postes en 2011, puis 179 en 2012 et 163 en 2013, soit un total de **435 emplois en 2013 au lieu de 625**.

Alors que le choix du lieu d'implantation doit être très prochainement décidé, **votre rapporteur spécial s'est inquiété de l'orientation qui pourrait être prise par l'administration d'installer l'INSEE dans des bâtiments anciens appartenant à la SNCF et nécessitant une profonde restructuration**. Le coût global d'une telle opération (près de 50 millions d'euros), la durée des travaux (51 mois) et la nécessité de procéder à de multiples déménagements pour les fonctionnaires de l'INSEE comme pour les 400 agents de la SNCF déjà présents à Metz, conduisent le rapporteur à formuler de **fortes réserves**. Il considère que le chiffrage de cette opération constitue une hypothèse basse qui ne prend pas en compte, notamment, les surcoûts inhérents aux travaux effectués dans un périmètre de protection des monuments historiques.

Le choix de la réhabilitation de locaux anciens ne garantirait ni la meilleure utilisation des deniers publics, ni la meilleure adéquation aux besoins exprimés par l'INSEE.

C'est pourquoi, votre rapporteur spécial a appelé à un **réexamen approfondi de toutes les propositions, notamment l'installation du centre statistique dans des immeubles neufs, conformément aux préconisations initiales de l'INSEE et de la ville de Metz**.

La construction de bâtiments neufs – à proximité directe de la gare et du centre Pompidou-Metz – présente des atouts déterminants :

- des **délais de livraison plus courts** (une installation dès septembre 2012) ;
- des **surfaces et des équipements plus conformes aux objectifs initiaux** (près de 12.000 m² SHON, des salles de formation, un restaurant pour le personnel, etc.) ;
- un **coût global inférieur au projet de réhabilitation**, notamment si l'on considère les économies qui seront réalisées sur la location de bureaux transitoires.

C'est pourquoi **votre rapporteur spécial appelle de ses vœux un dénouement rapide du volet immobilier de la délocalisation et la réalisation d'un ouvrage emblématique pour la statistique publique**, propre à mobiliser toutes les parties prenantes et à mieux emporter l'adhésion du personnel de l'INSEE, pour lequel l'absence de perspective clairement dessinée constitue un motif légitime et supplémentaire d'inquiétude.

Enfin, votre rapporteur poursuivra sa mission d'information afin de **suivre le déroulement opérationnel de l'implantation, d'évaluer les impacts financiers des mesures d'accompagnement et de mesurer les répercussions en moyens et en personnels sur les directions régionales de l'INSEE** ainsi que, plus globalement, sur la qualité de la statistique publique.

I. LE PROJET DE CRÉATION D'UN PÔLE STATISTIQUE À METZ

A. SEPTEMBRE 2008 : L'ANNONCE DE LA DÉLOCALISATION

1. L'impact de la restructuration des armées sur la ville de Metz

La refonte de la carte militaire, dévoilée le 24 juillet 2008, a prévu la suppression de 83 sites militaires et le déménagement de 33 unités. L'impact de la restructuration des armées entraînera la perte de près de 7 000 emplois pour la Moselle. Dans ce contexte, la ville de Metz se trouve particulièrement touchée puisque 4 300 emplois civils et militaires seraient directement supprimés du fait des fermetures ou des transferts des sites suivants :

- le 2^{ème} régiment du Génie (875 personnes) ;
- la base aérienne 128 de Metz-Frescaty (2 502 personnes) ;
- le 1^{er} régiment médical de Châtel-Saint-Germain (930 personnes).

Au total, la direction régionale de l'INSEE en Lorraine a estimé que les restructurations militaires pourraient concerner près de **6 200 emplois dans l'agglomération messine en tenant compte des pertes d'emplois par effet induit**. En effet, même si le propre de ces unités est de vivre en autarcie, les salaires versés sont en partie injectés dans le circuit économique local qui génère ainsi des emplois¹.

Evaluation des pertes d'emplois du fait des restructurations militaires sur l'agglomération messine

Unités	Pertes d'emplois par effet direct	Pertes d'emplois par effet induit	Total
BA 128	2 502	1 100	3 602
1 ^{er} RMED	930	420	1 350
2 ^{ème} RG	875	370	1 245
Total	4 307	1 890	6 197

Source : INSEE Lorraine

¹ INSEE Lorraine n° 215 (avril 2010), « Évaluation de l'impact des restructurations militaires sur l'espace résidentiel de l'agglomération messine ».

2. Les mesures de délocalisation décidées à titre de compensation

Pour compenser, en partie, les conséquences de la restructuration des armées, le Président de la République a, le 2 septembre 2008, lors d'une rencontre à l'Élysée avec des élus mosellans, annoncé l'installation à Metz de 1 500 nouveaux emplois publics, dont 750 en provenance de l'INSEE et des services de la statistique dans les ministères. La création de ce pôle statistique s'inscrivait dans le cadre d'une opération de délocalisation plus vaste, impliquant des établissements publics et différents ministères : notamment la Défense, l'Éducation nationale, la Sécurité sociale et un centre interministériel de renseignements administratifs.

En application de cette décision présidentielle, le Premier ministre a demandé, par une lettre de mission du 17 septembre 2008, à Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'INSEE, et à Jean-Pierre Duport, vice-président du conseil national de l'information statistique (CNIS), de réaliser un rapport afin de préciser les contours, les effectifs et l'organisation d'un pôle statistique à Metz, en particulier le nombre d'agents de la statistique publique potentiellement concernés par la délocalisation au sein de la direction générale et des directions régionales de l'INSEE, ainsi que des services statistiques des ministères.

B. DÉCEMBRE 2008 : LES PROPOSITIONS DU RAPPORT « COTIS-DUPORT »

1. Une opération complexe et de grande ampleur

Le rapport « Cotis-Duport » a été remis le 2 décembre 2008 au Premier Ministre¹. Celui-ci a décidé, en janvier 2009, de mettre en place un centre statistique à Metz sur la base des propositions du rapport. Il convient de souligner qu'il ne s'agit pas d'une délocalisation de la direction générale de l'INSEE située à Malakoff, où plus de 1 000 personnes travaillent pour la production de données, les études et la recherche, mais plutôt de la création d'une nouvelle entité. Le rapport précité vise à préciser ce que pourraient être les contours d'un pôle statistique à Metz tout en s'attachant à préserver au mieux le fonctionnement de la statistique publique. Il met en lumière la complexité et l'ampleur du projet au regard de la situation financière et en personnels de l'institut. Cette délocalisation représente en termes d'effectifs plus de 10 % des ressources humaines de la statistique publique² : il s'agit donc bien d'un « **défi considérable** ». Compte tenu de l'importance de l'enjeu, **votre rapporteur spécial regrette qu'à ce rapport n'aient été annexée aucune étude d'impact financier** de l'opération.

¹ Cf annexe III « Rapport au Premier ministre sur la création d'un centre statistique à Metz » (2 décembre 2008).

² Le plafond d'emploi autorisé pour l'INSEE en 2010 s'élève à 5 487 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

2. Les besoins exprimés pour l'installation d'un centre statistique

Le besoin immobilier exprimé par l'INSEE a mis en avant le risque d'échec de la délocalisation si la teneur du projet n'était pas suffisamment attractive tant d'un point de vue immobilier que fonctionnel. Il s'agissait donc de définir un contenu à fort potentiel d'activité.

Dans cette optique, la partie la plus importante du centre de Metz serait constituée à partir du transfert de services spécialisés dans plusieurs types de travaux actuellement réalisés à l'INSEE mais également de services statistiques ministériels. Ils seraient regroupés et organisés autour de quatre piliers :

- les statistiques sociales et locales,
- la gestion des ressources humaines,
- l'informatique avec la mise en place d'un « data center » (centre unique de production de pointe),
- et un centre de valorisation et de conservation du patrimoine.

En outre, il est également envisagé de créer directement sur place : un centre de collecte multimodal (plateforme d'enquêtes) et un centre de formation aux statistiques européennes afin de bénéficier de la proximité géographique avec EUROSTAT, situé au Luxembourg.

Un objectif de 750 délocalisations de postes à Metz avait été annoncé dont environ 625 pour l'INSEE (500 provenant du service statistique public et 125 recrutés sur place). Le calendrier initial de déploiement prévoyait une installation progressive, selon l'échéancier suivant : d'abord 15 personnes dès 2010 et trois vagues successives de 270 personnes en 2011, puis 170 en 2012 et en 2013. En outre, environ 125 postes « en adhérence » avec l'INSEE étaient annoncés, en provenance des ministères en charge du travail et de la santé¹.

Le besoin immobilier, évalué par le rapport Cotis-Duport entre 9 000 et 11 000 m² de surface utile pour accueillir de 625 à 750 personnes (entre 12 000 et 15 000 m² de surface hors œuvre nette), était orienté par préférence vers la **construction d'un bâtiment neuf dans la ZAC de l'Amphithéâtre**², qui jouxte la gare et le centre Pompidou-Metz.

¹ Il s'agit d'effectifs en provenance, respectivement, de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).

² La ZAC de l'Amphithéâtre, d'une superficie de 50 hectares, jouxte la gare TGV de Metz et compte un palais omnisports de 20 000 m², les Arènes et le Parc de la Seille (20 hectares). Il doit comprendre, à terme, 50 000 m² de bureaux, 38 000 m² de commerces et 1 500 logements qui cohabiteront avec de grands équipements publics. Le Centre Pompidou-Metz est depuis cette année la pièce maîtresse du quartier.

L'expression des besoins immobiliers relatifs au centre statistique de Metz

Extraits du rapport Cotis-Duport :

« 3.3 Une implantation attractive

Les questions immobilières ont souvent été, dans les précédentes expériences de délocalisation observées, un élément essentiel de réussite ou d'échec de l'opération. C'est en effet un aspect important quant à l'attractivité du nouveau site à créer, en particulier pour ceux des agents habitués à la densité des services disponibles dans la partie centrale de l'agglomération parisienne. En outre, l'impact de l'immobilier est très direct en ce qui concerne le calendrier et les coûts, en investissement et en fonctionnement.

3.3.1 Le calibrage du projet

La surface utile recherchée dépend à la fois :

-du nombre d'agents à accueillir (en prévoyant une possibilité de progression si l'on veut afficher une détermination concrètement vérifiable à assurer la viabilité de ce nouvel établissement statistique à Metz) ;

-de l'organigramme envisagé ;

-des activités finalement retenues sur le site : en effet, l'archivage, l'informatique et l'enseignement conduisent par exemple à prévoir des surfaces et équipements particuliers (aires de stockage et équipement afférents pour les archives, salles machine pour l'informatique, divers locaux d'enseignement et locaux sociaux pour les élèves, auxquels il convient sans doute aussi d'ajouter des logements pour les étudiants, voire pour les enseignants de passage pour de moyennes ou longues durées).

Compte tenu du scénario proposé plus haut dans le rapport, une première estimation conduirait à calibrer le bâtiment comme suit : consacré à une activité tertiaire, sur 9000 à 11000 m2 de surface utile, 12000 à 15000 m2 de surface hors œuvre nette (SHON), et destiné à héberger 625 à 750 agents.

3.3.2 La faisabilité du projet

Un premier repérage effectué à Metz a permis de poser les premiers jalons de la problématique immobilière de l'opération.

En respectant la contrainte de la proximité de la gare, qui paraît impérative pour rendre l'opération attractive et pour l'efficacité du travail statistique, le choix nous semble être à faire entre une implantation dans un site existant, libéré par le ministère de la Défense à une date qui reste à préciser, et une implantation dans la ZAC de l'Amphithéâtre, qui conduirait à construire ou à louer (éventuellement en location avec option d'achat -LOA) un bâtiment neuf, à une date qui dépend du rythme de la réalisation.

Hormis la caserne Ney, les sites proposés, bien qu'intéressants car bien situés, prestigieux et plutôt en bon état, ne sont jamais suffisants pour accueillir la totalité des emplois envisagés, même au bas de la fourchette (625). L'installation sur deux sites aurait des inconvénients de gestion et de coût en fonctionnement, qu'il conviendrait d'éviter.

Dans ce cas de figure, l'implantation qui correspondrait au besoin est une implantation dans un bâtiment neuf, construit suivant un programme élaboré à partir d'une expression détaillée de nos besoins, dans la ZAC de l'Amphithéâtre, le contexte urbain étant également favorable. »

C. LE LANCEMENT DE LA PHASE OPÉRATIONNELLE DU PROJET

1. La conduite du projet

Afin de lancer la phase opérationnelle du projet, l'INSEE a nommé, en février 2010, un directeur de programme pour la création du centre statistique de Metz¹.

Parallèlement, le service des affaires budgétaires et immobilières du Secrétariat général des ministères en charge de l'économie et du budget conduit le pilotage de l'implantation immobilière car, *in fine*, c'est lui qui assume la charge financière de l'opération immobilière dans le cadre de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Toutefois, votre rapporteur spécial précise que l'impact de cette opération n'est pas encore chiffré et que la programmation triennale des finances publiques pour la période 2011-2014 devra donc tenir compte de cet élément pour déterminer les crédits de personnels et de fonctionnement du programme « Statistiques et études économiques » de la mission « Economie »².

2. La montée en charge de l'installation

Dans la perspective annoncée du déploiement d'une première vague consistante de postes dès 2011, soit 270 personnes selon le schéma initial prévu par le rapport Cotis-Duport, l'INSEE a organisé, le 15 septembre dernier, un comité directeur qui est venu préciser le rythme des affectations à venir : celui-ci a été revu à 93 postes en 2011, puis 179 en 2012 et 163 en 2013 ; soit au total **435 postes au lieu des 625 attendus en 2013**.

Dans ce nouveau calendrier, ni le centre de collecte multimodale, ni le centre de formation aux statistiques européennes ne sont prévus au cours de la période 2011-2013, leur installation n'étant envisagée que dans le cadre du bâtiment définitif. De fait, **l'absence à ce jour de locaux identifiés et disponibles pour accueillir les agents de l'INSEE dès 2011 est un obstacle au déroulement de la délocalisation dans le respect du calendrier initialement prévu**.

¹ Pierre Muller a notamment été directeur régional de l'INSEE en Lorraine de 1999 à 2003 et a été nommé, le 17 septembre 2010, à la tête de l'Inspection générale de l'institut.

² Le projet annuel de performances de la mission « Economie », annexé au projet de loi de finances pour 2011, indique que le plafond des crédits de paiement du programme évoluera selon les données suivantes : 434,62 millions d'euros en 2011, 443,08 millions d'euros en 2012 et 442,77 millions d'euros en 2013.

Ce problème, avant tout immobilier, se pose de manière cruciale car toutes les parties prenantes (Etat, municipalité et INSEE) constatent que **l'offre de locaux de bureaux à louer manque à proximité de la gare de Metz**. Or ce critère est essentiel pour les premières années de la délocalisation où les déplacements vers Paris demeureront nombreux.

Le tableau ci-dessous présente le nouveau schéma de montée en charge et met en évidence la difficulté d'installation des personnels en 2011.

**Montée en charge des centres de Metz selon le scénario central
présenté par le l'INSEE le 15 septembre 2010**

Centres	Arrivées 2010	Arrivées 2011	Arrivées 2012	Arrivées 2013	Effectifs fin 2013
Statistiques sociales et locales	-	27	108	97	232
Service des ressources humaines	-	27	32	23	82
Informatique	-	27	27	15	69
Produits diffusion	-		4	23	27
Total	-	81	171	158	410
Fonctions support et encadrement supérieur	-	12	8	5	25
Total	-	93	179	163	435
<i>Pour mémoire : scénario initial du rapport Cotis-Duport</i>	15	270	170	170	625

Source : INSEE

II. UN PREMIER ÉTAT DES LIEUX SUR LE VOLET IMMOBILIER DE L'INSTALLATION

A. LA SITUATION FONCIÈRE LOCALE

Pour en venir plus précisément au volet immobilier de l'installation, votre rapporteur spécial a constaté que l'administration s'était déjà engagée dans la voie de la réhabilitation de locaux anciens au détriment de l'étude d'une construction neuve pourtant préconisée par le rapport Cotis-Duport. Cette orientation a été confirmée lors de la réunion que la Préfecture de Metz a organisée le 23 juin 2010 et lors de l'audition, le 15 septembre 2010, du chef du service des affaires budgétaires et immobilières du secrétariat général du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

1. Les sites pressentis : privilégier la proximité de la gare ferroviaire

Metz est située à 1 heure 20 de Paris par le TGV¹. Aussi, l'INSEE privilégie-t-elle une implantation en centre ville, proche de la gare ferroviaire, en raison des nombreux trajets que devront, dans le processus d'installation, réaliser les agents.

Parmi les solutions possibles, le rachat de la direction régionale de la SNCF a ainsi fait l'objet d'un arbitrage interministériel favorable face aux deux autres options de reprise (la caserne « Asfeld » ou les bâtiments de la SEITA), et à une première proposition de construction d'un bâtiment neuf dans la ZAC de l'Amphithéâtre présentée par la Ville de Metz.

Cette première revue de la situation foncière du centre ville messin a conduit l'administration à écarter la caserne de la rue Asfeld en raison de l'exiguïté des locaux et des terrains. Le projet de réhabilitation de l'ancienne usine des tabacs de Metz a été abandonné en même temps que les négociations de rachat avec Altadis, la société qui a succédé à la SEITA, semble-t-il, en raison des coûts élevés d'acquisition et de travaux. A ce stade, la ville de Metz ne disposait pas du cahier des charges nécessaire pour formaliser une offre complète de construction dans la ZAC de l'Amphithéâtre.

Pour l'heure, **le coût immobilier global retenu pour l'implantation de l'INSEE dans les locaux de la SNCF est estimé à environ 50 millions d'euros**, pour une surface utile de 8 331 m² (au lieu de 9 000 à 12 000 m² prévus dans le rapport « Cotis-Duport »).

2. Le processus d'installation : une opération « à tiroirs »

En prenant pour hypothèse que l'acquisition des locaux de la SNCF soit validée fin 2010 et que l'opération de réhabilitation débute dès 2011, l'INSEE n'intégrerait pas ce nouveau pôle statistique avant 2015. En effet, la durée du chantier s'étalerait sur 51 mois, en prenant en compte le déroulement des études, le choix des prestataires et la réalisation des travaux.

La difficulté réside dans le fait que l'on serait amené à déménager 400 agents de la SNCF, qui devront être également relogés à Metz, pour accueillir ensuite 625 personnes de l'INSEE, ce qui donnera lieu à un chassé-croisé dans un contexte où l'offre de locaux de bureau en location dans le centre ville messin est rare. Une échéance aussi lointaine transforme la délocalisation de l'INSEE à Metz en opération « à tiroirs » à la fois coûteuse et risquée.

¹ En réalité, il faut compter environ deux heures de trajet entre Metz et la direction générale de l'INSEE qui est située à Malakoff.

***B. LE CHOIX DE LA RÉHABILITATION DE LOCAUX ANCIENS
APPARTENANT À LA SNCF***

1. Une solution privilégiée par l'administration...

Les conditions précises de l'opération de réhabilitation des locaux de la SNCF sont les suivantes :

- une acquisition auprès de la SNCF (8 millions d'euros) ;
- des travaux de restructuration, de démolition d'un bâtiment de type « Pailleron », de construction d'un bâtiment neuf avec des parkings en sous-sol (34,3 millions d'euros) ;
- la location de bureaux pendant la durée des travaux (plus de 7,2 millions d'euros).

Ce coût total est estimé à 49,5 millions d'euros sur la base d'un montant de travaux évalué par France Domaine à 1 300 euros/m² (SHON).

Or, pour connaître les risques qui entourent toute opération de réhabilitation dans l'ancien, et suite à la visite du site qu'il a effectuée le 23 juin dernier, votre rapporteur spécial ne peut s'empêcher de considérer qu'il s'agit d'une estimation basse du coût des travaux.

Si le bâtiment en lui-même n'est pas classé, il se situe dans un périmètre de protection des monuments historiques qui requerra une modification du plan local d'urbanisme. Deux vues photographiques de la direction régionale de la SNCF sont présentées page suivante.

Vue de l'entrée de la direction régionale de la SNCF



Photo : Sénat

**Vue de la cour intérieure de la direction régionale de la SNCF
(bâtiment « Pailleron » et garages à détruire)**



Photo : Sénat

2. ...mais qui ne garantit ni la meilleure utilisation des deniers publics, ni la meilleure adéquation aux besoins

La visite des lieux a mis en évidence, pour le directeur du programme de l'INSEE, la nécessité de **revoir très substantiellement l'organisation et le cloisonnement des bureaux**. Votre rapporteur spécial a pu constater que les agents de la SNCF travaillent dans de grands bureaux prévus pour quatre personnes, alors que l'organisation du travail de l'INSEE fait davantage appel à des bureaux individuels ou pour deux personnes. **Cette source de surcoût ne semble pas avoir particulièrement été prise en compte par France Domaine dans l'estimation des travaux.**

Vue d'un bureau standard de la direction régionale de la SNCF, prévu pour quatre personnes



Photo : Sénat

En dépit des constats effectués sur place, il semblerait que le choix de l'administration d'acquérir la direction régionale de la SNCF soit motivé par le seul critère financier, l'emplacement de celle-ci et celui de la ZAC de l'Amphithéâtre par rapport à la gare étant équivalents.

Pour autant, cette option ne semble garantir ni la meilleure utilisation des deniers publics, ni la meilleure adéquation aux besoins, eu égard aux facteurs très importants de surcoûts que pourrait engendrer cette opération.

C. LE CHOIX D'UNE CONSTRUCTION NEUVE : UNE ALTERNATIVE PROPOSÉE PAR LA VILLE DE METZ

1. Une réalisation emblématique envisagée d'emblée par l'INSEE...

Il convient de rappeler, que **le rapport Cotis-Duport préconisait d'emblée la réalisation d'un bâtiment neuf dédié au nouveau pôle statistique**. Le développement économique local et l'attractivité du territoire militent également en ce sens.

La Ville de Metz a présenté, le 6 octobre 2010, un nouveau dossier à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, sur la base d'**un cahier des charges transmis, le 21 septembre 2010 seulement, par l'administration**. Le délai extrêmement court imposé à la ville pour remettre une offre illustre le **déficit de transparence de la gestion immobilière de cette opération**. Néanmoins, malgré son caractère précipité, ce dossier, réouvert dans l'urgence, devrait présenter des atouts déterminants :

- une synergie évidente en termes d'attractivité avec la proximité immédiate du centre Pompidou-Metz¹ ;

- une réalisation emblématique pour l'INSEE à travers une construction neuve.

2. ...qui présente des avantages en termes financiers et d'attractivité du territoire

Naturellement, une telle implantation doit être financièrement soutenable.

De ce point de vue, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le nouveau projet proposé par la municipalité présenterait l'avantage d'être réalisé :

- dans des **délais plus courts** (une partie des locaux serait achevée dès septembre 2012 pour accueillir la première et la seconde vagues de délocalisation directement dans les locaux définitifs) ;

- sur une **surface plus conforme à l'objectif initial du projet** (environ 12 800 m² SHON pour 35,5 millions d'euros HT, soit 42,5 millions d'euros TTC) ;

¹ Inauguré le 12 mai 2010, le centre Pompidou-Metz enregistre en moyenne 3 000 entrées quotidiennes et a franchi le seuil des 200 000 visiteurs dès la mi-juillet 2010, deux mois après son ouverture.

- et pour **un coût global qui devrait être inférieur à 50 millions d'euros**, notamment si l'on considère les économies qui seront réalisées sur la location de locaux de bureaux.

L'ensemble de ces éléments nouveaux **mérite donc un réexamen sérieux du choix de la construction neuve pour l'implantation du futur centre statistique de l'INSEE.**

Eléments clés du projet de construction neuve dans la ZAC de l'Amphithéâtre

Le projet porté par la ville de Metz avec les promoteurs Lazard, Foncière des régions et Nexity présente les caractéristiques suivantes :

- les permis de construire ont déjà été délivrés et sont « purgés de recours » ;
- il s'agit de plateaux de bureaux dans des bâtiments de huit étages, construits selon les normes « basse consommation » ;
- ils comprennent cinq salles de formation dans la perspective de la création du Centre de formation aux statistiques européennes (l'absence d'amphithéâtre pouvant être comblée par un accord avec le CNFPT qui s'installera à proximité directe).

Les surfaces proposées sont au total de 12 800 m² SHON répartis en trois immeubles situés dans un même îlot :

- deux immeubles (Lazard et Foncière des régions) pour un total de 11 800 m² SHON (coût de 32 millions d'euros hors taxes) ;
 - 1 000 m² SHON dans un immeuble Nexity (coût de 3 millions d'euros hors taxes) ;
- au total, le coût du projet immobilier « clés en mains » serait de 35,5 millions d'euros hors taxes, soit **42,5 millions d'euros TTC.**

La livraison des premiers locaux neufs est prévue pour la rentrée de septembre 2012, permettant ainsi de prévoir une installation de la seconde vague de délocalisation directement dans les bâtiments définitifs.

Source : ville de Metz

Vue actuelle de la ZAC de l'amphithéâtre depuis le centre Georges Pompidou – Metz



Photo : Sénat

Projet d'aménagement de la ZAC de l'Amphithéâtre



Source : ville de Metz

III. UN BILAN D'ÉTAPE SUR LE FINANCEMENT ET L'ORGANISATION DE LA DÉLOCALISATION

A ce stade d'évolution du dossier, votre rapporteur spécial souligne qu'il ne s'agit pas de remettre en cause le projet de délocalisation de l'INSEE à Metz. Quelles qu'en soient les motivations politiques, il apparaît nécessaire que l'ensemble des parties prenantes se mobilisent pour **faire de cette « contrainte » un atout** pour l'institut et les territoires. **Cela suppose que soient pleinement prise en compte l'expression des besoins financiers.**

Toutefois, il convient de formuler quelques constats sur l'état d'avancement de la délocalisation et quelques recommandations sur les conditions de mise en œuvre de celle-ci. Il faut, en la matière, veiller à la **meilleure utilisation des moyens financiers**, mais également à **ne surtout pas désorganiser la statistique publique par un calendrier de délocalisation trop complexe et étiré dans le temps.**

A. QUELQUES CONSTATS SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE L'OPÉRATION

1. Les objectifs du rapport « Cotis-Duport » ont été revus à la baisse...

S'agissant des premiers constats, il apparaît très nettement que la manière dont se déroule **le projet ne répond pas complètement aux préconisations du rapport Cotis-Duport**, ni en termes de calendrier de transfert des effectifs (435 personnes installées en 2013 au lieu de 625), ni de contenu fonctionnel de la future implantation.

Les objectifs ont été revus à la baisse, en grande partie à cause de la pré-sélection des locaux de la SNCF trop exigus pour accueillir des « éléments phares » du futur centre statistique, tels que le centre de valorisation du patrimoine documentaire de l'INSEE (il manque 2 000 m²) et le centre de formation aux statistiques européennes (il manque un auditorium ou un amphithéâtre).

2. Un cahier des charges qui a évolué

L'expression des besoins immobiliers communiquée, le 21 septembre 2010, par le Secrétariat général du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi précise que *« l'immeuble projeté, de type BBC¹, totalisera une surface estimée à 15 500 m² SHON. Composé de 3 ensembles fonctionnels [espaces de bureaux et de formation, centre de collecte multimodale et*

¹ Bâtiment basse consommation.

restaurant administratif], il inclura également des places de parking en sous-sol sur la base d'une place pour 100 m² de SHON ».

Ce faisant, cette description a pour objet de transposer à la situation locale les éléments de préfiguration préconisés par le rapport Cotis-Duport. Ainsi, le besoin en salles informatiques n'est plus spécifié dans la mesure où leur implantation peut être mutualisée avec des locaux déjà détenus par l'administration. En revanche, il convient de souligner que l'un des quatre « piliers » du pôle statistique, **le centre de conservation et de valorisation des documents, a été retiré du cahier des charges.**

Le tableau ci-après montre, d'une part, que **l'expression des besoins immobiliers a évolué** depuis la remise du rapport Cotis-Duport, d'autre part, que l'offre immobilière locale, qu'il s'agisse de la réhabilitation ou de la construction même, diffère nécessairement de certains critères du cahier des charges.

Si le projet de construction neuve se caractérise par une segmentation des fonctions en trois bâtiments, il convient de souligner qu'ils sont situés dans un même îlot immobilier.

Quant à la réhabilitation de la direction régionale de la SNCF, elle présente des incertitudes dans la réalisation et la consistance des travaux et ne paraît pas offrir la possibilité d'implanter un restaurant administratif.

**Tableau comparatif de l'expression des besoins immobiliers
et des caractéristiques des sites d'implantation**

Caractéristiques	Rapport Cotis-Duport	Expression des besoins immobiliers du Secrétariat général	Locaux de la direction régionale de la SNCF	Projet de construction neuve dans la ZAC de l'Amphithéâtre
Effectifs hébergés	625	625	400 (réhabilitation et construction)	625
Effectif moyen par bureau	2	2	4 (restructuration à prévoir)	2 (plateaux cloisonnables)
Bâtiment basse consommation (BBC)	-	Oui	Non (rénovation)	Oui
Nombre d'immeubles	1	1	2 (dans un même îlot)	3 (dans un même îlot)
Bureaux et salles de formation	Oui	Oui	Oui	Oui
Centre de collecte multimodale	Oui	Oui	Oui	Oui
Restaurant administratif (900 m² SUN)	Oui	Oui	Non	Oui
Surface hors œuvre nette (SHON)	12 000 à 15 000 m ²	15 500 m ²	Non précisé	12 834 m ²
Surface utile nette (SUN) hors restaurant	9 000 à 11 000 m ²	8 330 m ²	8 331 m ²	9 690 m ²

Source : commission des finances, d'après les données issues du rapport Cotis-Duport, du Secrétariat général du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, de l'INSEE et de la ville de Metz

B. LES RECOMMANDATIONS D'ÉTAPE SUR LE CHOIX DE LA FUTURE IMPLANTATION

1. Assurer la transparence du processus de sélection du site d'implantation de l'INSEE dans le respect des deniers publics

Au vu de l'ensemble des éléments précédemment exposés, il apparaît **sage de suspendre en l'état la reprise des locaux de la SNCF pour étudier les conditions dans lesquelles une construction neuve répondrait mieux aux besoins de l'INSEE**. A cet égard, il importe que tous les acteurs du dossier disposent des mêmes critères de sélection.

Par l'instauration d'une procédure transparente de sélection du site d'implantation de l'INSEE, il s'agit de veiller également à la meilleure utilisation des deniers publics. En effet, le coût de l'offre de construction proposée par la ville de Metz peut sembler encore trop élevé et il conviendrait d'identifier des marges d'économie sur ce dossier. Mais il faudrait aussi **mettre en lumière le coût réel de la réhabilitation des locaux de la SNCF** car les chiffrages proposés par France domaine semblent sous-évalués.

2. Assurer les meilleures conditions d'installation en tenant compte des contraintes locales

Cette opération complexe et « à tiroir » justifie que le calendrier des travaux soit le plus réduit possible, voire que la délocalisation des agents s'effectue, à partir de 2012, directement dans des locaux neufs afin d'éviter les phases de transition et de déménagements.

C. LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DU PROJET

Enfin, votre rapporteur spécial souhaite conclure ce rapport d'étape en indiquant que les conditions de réussite de ce projet restent à réunir.

1. Veiller au respect des objectifs de la délocalisation

En effet, les trois objectifs assignés par le Premier ministre en septembre 2008 restent pleinement d'actualité. Il s'agit :

- d'apporter de l'attractivité au territoire ;
- de réduire le coût de gestion, notamment immobilière de l'administration ;
- d'améliorer le fonctionnement des services publics par une meilleure efficacité et une meilleure efficience.

Si le premier point ne semble pas soulever d'objection –la création du centre statistique de l'INSEE à Metz est certainement une chance pour la Moselle–, en revanche, **les perspectives de réduction du coût de gestion et d'amélioration du fonctionnement des services publics ne semblent pas encore perceptibles**. Aucune des libérations de locaux planifiées à Malakoff n'est liée à la délocalisation à Metz¹. A la décharge de l'administration, celle-ci est légitimement accaparée par la conduite de l'opération de délocalisation proprement dite et n'est pas en mesure de chiffrer de tels objectifs à moyen ou long termes.

2. Veiller au respect de l'indépendance et de la qualité de la statistique publique

A court terme, comme pour toute réorganisation structurante, il n'est pas exclu qu'une telle opération soit source de surcoût sur le budget de fonctionnement propre de l'INSEE, même si, il faut le rappeler, les opérations immobilières sont gérées directement par le secrétariat général du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi sur les crédits de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

C'est pourquoi, il conviendra de veiller particulièrement à ce que le financement du projet soit assuré en loi de finances et en loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014. Il s'agit de garantir le maintien de la qualité et de l'indépendance de la statistique publique.

En effet, en 2008 et 2009, l'INSEE a connu une réduction très importante de ses crédits de fonctionnement et d'investissement (hors crédits de personnels de titre 2), ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

Evolution des crédits hors titre 2 de l'INSEE

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Crédits ouverts	66,9	71,4	69,1	55,0	56,5	67,3
Evolution (en %)		+ 6,7	- 3,2	- 20,4	+ 2,7	+ 19,1

Sources : INSEE et projet annuel de performances de la mission « Economie » pour 2011

¹ La direction générale de l'INSEE occupe actuellement deux sites à Malakoff. Le « MK 1 », propriété de l'Etat, borde le périphérique et accueille plus de 1 000 personnes en comptant la Tour, la cafétéria et l'Ecole nationale supérieure d'économie et de statistiques (ENSAE). Le « MK 2 » est un immeuble de location dont il sera mis fin au bail de 3 millions d'euros lorsque l'ENSAE rejoindra le campus Paris Tech sur le plateau de Saclay. L'économie qui résultera de cette libération de surface n'est donc pas liée à la délocalisation de l'INSEE à Metz.

Le rebond de 19,1 % des crédits hors titre 2 de l'INSEE pour 2011 constitue, certes, une première réponse favorable du Gouvernement en faveur de la pérennité des moyens d'action de l'institut, mais il ne s'agit que d'un retour à l'étiage financier de l'année 2006.

Par ailleurs, malgré l'entrée prévue en 2011 de 150 nouveaux agents recrutés par voie de concours et la création de 159 emplois nouveaux correspondant majoritairement à l'installation de l'INSEE à Metz, votre rapporteur spécial constate que la diminution globale des effectifs, déjà dénoncée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, se poursuivra en 2011 avec une réduction de 266 équivalents temps plein travaillé (ETPT)¹. Aussi, dans le contexte particulier de la délocalisation de l'institut, **il met en garde contre le risque d'atteinte à la qualité et à l'indépendance de la statistique publique que représenterait une application stricte et pérenne de la règle de non remplacement d'un départ en retraite sur deux.**

En tout état de cause, votre rapporteur spécial suivra attentivement les conditions d'organisation de la délocalisation des agents ainsi que son impact sur les implantations régionales de l'INSEE.

¹ Le projet annuel de performances de la mission « Economie », annexé au projet de loi de finances pour 2011, prévoit 367,3 millions d'euros de crédits de personnel de titre 2 (361,6 millions d'euros en 2010). Ils progressent de 1,66 %, alors que les effectifs sont réduits de 5 % et s'établissent à 5 221 ETPT (moins 266 par rapport à 2010). L'augmentation des dotations résulte du surcoût annuel de masse salariale engendré par le glissement-vieillesse-technicité (GVT).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 6 octobre 2010 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. François Rebsamen, rapporteur spécial, sur le financement et l'organisation de la délocalisation de l'INSEE à Metz.

M. François Rebsamen, rapporteur spécial. – La délocalisation de l'INSEE à Metz a été annoncée il y a un peu plus de deux ans, en 2008, et j'en ai un souvenir très précis car j'étais avec son directeur général, Jean-Philippe Cotis, au moment où il apprenait la nouvelle. Il s'agit à présent d'examiner les conditions de financement et d'organisation d'une opération dont les enjeux peuvent être perçus sous deux aspects : d'une part la compensation légitime des effets de la révision générale des politiques publiques (RGPP) sur des territoires durement touchés par la restructuration des armées, la Moselle en particulier, et d'autre part le maintien de la qualité et de l'indépendance de la statistique publique. Dans un contexte où l'INSEE a perdu plus de 40 % de ses crédits de fonctionnement depuis 2008 et subi une diminution de 5,75 % de ses effectifs, le projet de loi de finances pour 2011 permet d'entrevoir un redressement des dotations de l'institut par une augmentation de 41 % des crédits de fonctionnement et une relative stabilité du plafond d'emploi, hormis le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

Après m'être entretenu de ce projet avec le directeur général et la secrétaire générale de l'INSEE, et après avoir visité la direction générale et les locaux de l'INSEE à Malakoff, je me suis rendu à Metz le 23 juin dernier afin de mieux évaluer l'état d'avancement du projet. J'ai pu mesurer toute l'importance donnée à cette opération par la ville de Metz et par les services de l'Etat. J'ai également reçu les organisations représentatives du personnel. Il m'a semblé utile de présenter ce point d'étape à l'heure où doit enfin se décider le choix de l'implantation immobilière du centre statistique de l'INSEE à Metz.

C'est le 2 septembre 2008 que le Président de la République a annoncé l'installation à Metz de 1 500 nouveaux emplois publics (dont 750 en provenance de l'INSEE et des services de la statistique dans les ministères) pour compenser, en partie, le départ de deux régiments et d'une base aérienne avant 2012 dans le cadre de la restructuration des forces armées.

La création d'un tel pôle statistique s'inscrit dans le cadre d'une opération de délocalisation plus vaste, impliquant des établissements publics et différents ministères : la défense, l'éducation nationale, la sécurité sociale, un centre interministériel de renseignements administratifs, etc. En application de cette décision présidentielle, le Premier ministre a demandé le 17 septembre 2008 à Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'INSEE, et à Jean Pierre Duport, vice-président du conseil national de l'information statistique (CNIS),

de réaliser un rapport pour préciser les contours, les effectifs et l'organisation d'un centre statistique à Metz.

Le rapport « Cotis-Duport » a été remis le 2 décembre 2008 au Premier ministre qui a décidé, en janvier 2009, la création du centre statistique de Metz sur la base de ces propositions : il ne s'agit pas d'une délocalisation de la direction générale de l'INSEE située à Malakoff, où plus de 1 000 personnes travaillent pour la production de données, les études et la recherche, mais plutôt de la création d'une nouvelle entité. La partie la plus importante du centre de Metz serait constituée à partir du transfert de services spécialisés dans plusieurs types de travaux actuellement réalisés à l'INSEE, mais également de services statistiques ministériels. Ils seront regroupés et organisés autour de quatre piliers : les statistiques sociales et locales, la gestion des ressources humaines, l'informatique avec la mise en place d'un « data center » et les produits de diffusion avec la création d'un centre de conservation du patrimoine. En outre, il était également prévu de créer directement sur place un centre de collecte multimodal (plateforme d'enquêtes) et un centre de formation aux statistiques européennes afin de bénéficier de la proximité géographique avec EUROSTAT situé au Luxembourg.

Un objectif de 750 délocalisations de postes à Metz avait été annoncé, dont environ 625 pour l'INSEE (500 provenant du service statistique public et 125 recrutés sur place). Le calendrier de déploiement prévoit une installation progressive : tout d'abord, 15 personnes dès 2010 et trois vagues successives de 270 personnes en 2011, puis 170 en 2012 et en 2013. En outre, environ 125 postes dits « en adhérence » avec l'INSEE sont prévus, en provenance des ministères en charge du travail et de la santé.

La satisfaction du besoin immobilier, évalué dans le rapport « Cotis-Duport » entre 9 000 et 11 000 m² de surface utile pour accueillir de 625 à 750 personnes (entre 12 000 et 15 000 m² de surface hors œuvre nette), était orientée de préférence vers la construction d'un bâtiment neuf dans la ZAC de l'Amphithéâtre qui jouxte la gare et le centre Pompidou-Metz.

Afin de lancer le projet dans sa phase opérationnelle, l'INSEE a nommé, en février 2010, un directeur de programme pour la création du centre statistique de Metz. Parallèlement, le service des affaires budgétaires et immobilières du secrétariat général des ministères en charge de l'économie et du budget assure le pilotage de l'implantation immobilière. In fine, c'est lui qui assumera la charge financière de l'opération immobilière, avec toutefois un impact à prévoir sur les crédits de personnels et de fonctionnement de l'INSEE. Je précise que cet impact n'est pas encore chiffré et que la programmation triennale des finances publique devra donc tenir compte de cet élément, s'agissant des crédits du programme « Statistiques et études économiques » de la mission « Economie ».

Dans la perspective du déploiement d'une première vague consistante de postes dès 2011, soit 270 personnes selon le schéma initial, l'INSEE a

organisé, le 15 septembre dernier, un comité directeur qui est venu redéfinir le rythme des affectations à venir : d'abord 93 postes en 2011, puis 179 en 2012 et 163 en 2013. Soit au total 435 postes au lieu des 625 prévus en 2013. Dans ce nouveau calendrier, ni le centre de collecte multimodale, ni le centre de formation aux statistiques européennes ne sont prévus au cours de la période 2011-2013, leur installation n'étant envisagée que dans le cadre du bâtiment définitif. De fait, l'absence à ce jour de locaux identifiés et disponibles pour accueillir les agents de l'INSEE, dès 2011, est un obstacle au déroulement de la délocalisation dans le calendrier initialement prévu. Ce problème immobilier, que j'ai déjà soulevé l'année dernière lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, se pose de manière cruciale car toutes les parties prenantes (Etat, municipalité et INSEE) constatent que l'offre de locaux de bureaux à louer manque à proximité de la gare de Metz. Or, ce critère est essentiel pour les premières années de la délocalisation où les déplacements vers Paris demeureront nombreux.

En outre, l'INSEE prévoit également que les délocalisations de postes devront s'adosser à un « dispositif d'accompagnement de grande ampleur » : notamment des mesures de nature financière (primes de restructuration et reconversion, allocations d'aide au conjoint, indemnités temporaires de mobilité, etc.).

Pour en venir plus précisément au volet immobilier de l'installation, j'ai constaté que l'administration s'était très tôt engagée dans la voie de la réhabilitation de locaux anciens au détriment de l'étude d'une construction neuve. J'ai eu confirmation de cette orientation lors de ma visite à Metz et de l'audition du chef du service des affaires budgétaires et immobilières de Bercy.

Parmi les solutions possibles, le rachat de la direction régionale de la SNCF a fait l'objet d'un arbitrage interministériel favorable face à deux autres options de reprise (la caserne Asfeld ou les bâtiments de la SEITA), et à la proposition de construction d'un bâtiment neuf dans la ZAC de l'Amphithéâtre dont le dossier, alors présenté par la Ville de Metz et estimé à 55 millions d'euros, n'était pas encore finalisé.

Pour l'heure, le coût immobilier global de l'implantation de l'INSEE dans les locaux de la direction régionale de la SNCF est estimé à environ 50 millions d'euros, pour une surface utile de 8 331 m² (au lieu de 9 000 à 12 000 m² prévus dans le rapport « Cotis-Duport »). En outre, la durée de l'opération s'étalerait sur 51 mois, y compris le déroulement des études et le choix des prestataires. La difficulté réside dans le fait qu'il s'agit d'une opération à « tiroirs », dans laquelle l'on déménagerait 400 personnes de la SNCF, qui devraient être également relogées ailleurs à Metz, pour accueillir ensuite 625 personnes de l'INSEE, à la fin des travaux, en 2014. Tout ceci donnerait lieu à un chassé-croisé dans un contexte où l'offre de locaux de bureau en location est rare.

Plus précisément, l'opération de réhabilitation des locaux de la SNCF, sur laquelle j'ai émis des réserves, implique d'une part une acquisition auprès de la SNCF (8 millions d'euros), d'autre part des travaux de restructuration très importants, de démolition d'un bâtiment de type « Pailleron », de construction d'un bâtiment neuf avec des parkings en sous-sol (34,3 millions d'euros) et également la location de bureaux pendant toute la durée des travaux (7,2 millions d'euros). Ce coût total est estimé à 49,5 millions d'euros sur la base d'un coût de travaux évalué par France Domaine à 1 300 euros/m² (SHON).

Or, pour connaître les risques qui entourent toute opération de réhabilitation dans l'ancien, votre rapporteur spécial ne peut s'empêcher de considérer qu'il s'agit d'une estimation basse du coût des travaux. De plus, la visite des lieux a mis en évidence, pour le directeur du programme de l'INSEE, la nécessité de revoir très substantiellement l'organisation et le cloisonnement des bureaux. J'ai pu constater que les agents de la SNCF travaillent dans de grands bureaux prévus pour quatre personnes, alors que l'organisation du travail de l'INSEE fait davantage appel à des bureaux individuels ou prévus pour accueillir deux personnes. Cette source de surcoût ne me semble pas avoir particulièrement été prise en compte par France Domaine dans l'estimation des travaux. Néanmoins, on m'a opposé l'argument selon lequel le choix de l'ancienne gare SNCF était motivé par le seul critère financier, l'emplacement de celle-ci et celui de la ZAC de l'Amphithéâtre par rapport à la gare étant équivalents. Pour autant, ce choix ne garantit ni la meilleure utilisation des deniers publics, ni la meilleure adéquation aux besoins de l'INSEE.

Il me semble donc que la nouvelle proposition de la Ville de Metz devrait présenter des atouts déterminants : une synergie évidente en terme d'attractivité avec la proximité immédiate du centre Pompidou-Metz, une réalisation emblématique pour l'INSEE à travers une construction neuve (de nombreux exemples locaux montrent que les budgets contraints n'empêchent pas une certaine originalité architecturale et des bâtiments à basse consommation énergétique). Il convient de rappeler que le rapport « Cotis-Duport » préconisait d'emblée une telle solution. Le développement économique local et l'attractivité du territoire militent également en ce sens.

Naturellement, une telle implantation doit être financièrement soutenable. De ce point de vue, ce projet présenterait les avantages suivants : il serait réalisé dans des délais plus courts (la première pierre pourrait être posée avant la fin 2010 et une partie des locaux serait achevée dès septembre 2012 pour accueillir la seconde vague de délocalisation directement dans les locaux définitifs) ; il serait réalisé sur une surface plus conforme à l'objectif initial du projet (environ 12 000 m² de SHON pour 35,5 millions d'euros hors taxes, soit 42,5 millions d'euros toutes taxes comprises) et son coût global serait inférieur à 50 millions d'euros, notamment si l'on considère les économies qui seraient réalisées sur la location de locaux de bureaux. L'ensemble de ces éléments nouveaux mérite un réexamen sérieux du choix de

la construction neuve pour l'implantation du futur centre statistique de l'INSEE.

M. Jean Arthuis, président. – Pourquoi la reprise d'une des casernes a-t-elle été écartée ?

M. François Rebsamen, rapporteur spécial. – Le ministère de la défense souhaite conserver les casernes Ney et Séré de Rivière, cette dernière devant être occupée par un régiment actuellement stationné en Allemagne. Il restait la caserne Asfeld, mais l'exiguïté des lieux exigeait une profonde réhabilitation ainsi que l'acquisition de terrains supplémentaires en centre ville, avec un délai de réalisation estimé à 57 mois.

Pour en revenir à l'orientation de mes travaux, je voudrais souligner qu'il ne s'agit pas de remettre en cause le projet de délocalisation de l'INSEE à Metz. Quelles qu'en soient les motivations politiques, il apparaît légitime que l'ensemble des services de l'Etat se mobilise pour l'application, au profit des territoires, d'une telle décision gouvernementale. Toutefois, je souhaite formuler quelques constats et recommandations sur les conditions de mise en œuvre de cette opération. Il faut, en la matière, veiller à la meilleure utilisation des moyens financiers, mais également à ne surtout pas désorganiser la statistique publique par un calendrier de délocalisation trop complexe et étiré dans le temps.

S'agissant de mes premiers constats, il apparaît très nettement que la manière dont se déroule le projet ne répond pas complètement aux préconisations du rapport « Cotis-Duport », ni en termes de calendrier de transfert des effectifs, ni de contenu fonctionnel de la future implantation. Les objectifs ont été revus à la baisse, en grande partie à cause de la présélection des locaux de la SNCF qui ne seraient pas disponibles avant 2014 et trop exigus pour accueillir certains « éléments phares » du futur pôle statistique, tels que le centre de valorisation du patrimoine documentaire de l'INSEE (il manque 2 000 m²) ou, simplement, un restaurant pour le personnel.

J'en viens maintenant à mes recommandations d'étape. En premier lieu, il m'apparaît sage de suspendre en l'état la reprise des locaux de la SNCF pour étudier les conditions dans lesquelles une construction neuve répondrait mieux aux besoins de l'INSEE. A cet égard, il importe que tous les acteurs du dossier disposent des mêmes critères de sélection, tout en veillant à la meilleure utilisation des deniers publics. Ensuite, cette opération complexe et « à tiroirs » justifie que le calendrier des travaux soit le plus réduit possible, voire que la délocalisation des agents s'effectue à partir de 2012, directement dans des locaux neufs, afin d'éviter les phases de transition et de déménagements, et afin également de dénouer la crise sociale qui agite l'INSEE sur ce projet.

Enfin, je conclurai cette communication d'étape en indiquant que les conditions de réussite de ce projet restent à réunir. En effet, les trois objectifs assignés par le Premier ministre en septembre 2008 demeurent pleinement d'actualité. Il s'agit, premièrement, d'apporter de l'attractivité au territoire,

deuxièmement, de réduire le coût de gestion, notamment immobilière de l'administration, troisièmement, d'améliorer le fonctionnement des services publics par une meilleure efficacité et une meilleure efficience.

Si le premier point ne semble pas soulever d'objection – la création du centre statistique de l'INSEE à Metz est certainement une chance pour la Moselle –, en revanche, les perspectives de réduction du coût de gestion et d'amélioration du fonctionnement des services publics ne me semblent pas encore perceptibles. Aucune des libérations de locaux planifiées à Malakoff n'est liée à la délocalisation à Metz. A la décharge de l'administration, celle-ci est légitimement trop accaparée par la conduite de l'opération de délocalisation proprement dite pour être en mesure de chiffrer de tels objectifs à moyen ou long termes.

A court terme, il n'est, en revanche, pas exclu qu'une telle opération soit source de surcoût. C'est pourquoi, je veillerai à ce que le financement du projet soit garanti en loi de finances et en loi de programmation des finances publiques avant de me prononcer sur le budget de la mission « Economie ». Il s'agit de garantir le maintien de la qualité et de l'indépendance de notre statistique publique. Dans la suite de ma mission et lorsque le lieu d'implantation sera connu, je suivrai attentivement les conditions d'organisation de la délocalisation des agents ainsi que son impact sur les implantations régionales de l'INSEE.

M. Jean Arthuis, président. – Ce rapport illustre les difficultés de mise en œuvre d'une décision politique.

M. Philippe Dallier. – Qu'advient-il des bâtiments de l'INSEE situé à Malakoff et est-il possible de rechercher des économies sur la libération de locaux ?

M. François Rebsamen, rapporteur spécial. – La direction générale de l'INSEE demeurera dans le principal immeuble situé à Malakoff, le long du périphérique, qui reste la propriété de l'Etat. En revanche, un second bâtiment en location, dit « MK2 », sera libéré pour des raisons qui ne sont pas liées à l'implantation à Metz mais à la réorganisation du groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES) que l'école nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) rejoindra sur le plateau de Sarclay.

Mme Nicole Bricq. – Je souscris aux constats et aux recommandations de notre rapporteur et partage sa crainte sur les surcoûts qui entourent généralement les projets de réhabilitation dans l'ancien, sans compter l'impact financier des mesures d'accompagnement qu'il conviendra de chiffrer. J'ajoute, sur la base de mon expérience en tant que rapporteure sur la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, que le pilotage de telles opérations demeure mal maîtrisé par France Domaine.

M. Éric Doligé. – Effectivement, il conviendra de s'assurer du contenu de ces mesures d'accompagnement et notamment de leur coût.

M. Jean Arthuis, président. – Il ne faut pas sous-estimer le prix à payer pour vaincre les résistances au changement. Par ailleurs, il faut reconnaître que la gestion patrimoniale de l'Etat n'est pas optimale.

M. François Rebsamen, rapporteur spécial. – Un comité directeur de l'INSEE s'est réuni le 15 septembre et a fait part aux syndicats, le 22 septembre, des conditions de montée en charge de la délocalisation. Il y est question, je cite, « d'un dispositif d'accompagnement de grande ampleur » en matière financière, avec toute une gamme de primes, et d'appui à l'installation des familles. Cela demeure, semble-t-il, en négociation.

M. Pierre Bernard-Reymond. – Quel est le différentiel du coût du logement entre Metz et Paris ?

M. François Rebsamen, rapporteur spécial. – D'évidence, la différence est considérable. J'ajoute que cet élément ne jouera pas pour tous les agents de l'INSEE car 120 personnes seront recrutées sur place.

M. François Fortassin. – Il me semble que le coût du projet de réhabilitation est prohibitif et que celui de la construction neuve reste élevé, même s'il est globalement plus réduit. Ne pourrait-on pas fixer une limite en termes de prix au m² ?

M. François Rebsamen, rapporteur spécial. – Effectivement, le prix proposé par les promoteurs demeure élevé. En revanche, le sérieux de leur offre ne peut être remis en cause, d'autant qu'il comprend une livraison « clé en main », incluant le foncier. Toutefois, il y a, me semble-t-il, des marges d'ajustement sur ce dossier car je précise que la ville de Metz n'a reçu que très tardivement, le 22 septembre dernier, le cahier des charges élaboré par l'administration.

M. Jean Arthuis, président. – Ne risque-t-il pas à terme d'y avoir plus d'emplois à cause des recrutements ?

M. François Rebsamen, rapporteur spécial. – La délocalisation des agents est basée sur le volontariat ; c'est pourquoi l'INSEE a prévu des recrutements locaux notamment pour les agents de catégorie C. Le plafond d'emplois n'augmentera pas et il reste soumis à la règle de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

M. Adrien Gouteyron. – Il sera intéressant de chiffrer le montant des loyers des locaux libérés par l'INSEE.

M. François Rebsamen, rapporteur spécial. – Après ce rapport d'étape, je poursuivrai mes travaux afin de répondre à ces questions. Mais je voudrais insister sur le fait que l'ensemble de ces problèmes ne trouvera de solution qu'à la condition que se débloque le dossier immobilier de la délocalisation.

A l'issue de ce débat, la commission des finances a donné acte à M. François Rebsamen, rapporteur spécial, de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE I

-

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 19 mai 2010 : visite de la direction générale de l'INSEE

- Mme Virginie MADELIN, secrétaire générale
- Mme Claudine LAGUYET, responsable des services généraux

Mercredi 23 juin 2010 : déplacement à Metz

➤ **Réunion à la préfecture de la Moselle :**

- M. Bernard NIQUET, préfet de la région Lorraine et préfet de la Moselle,
- M. Pierre MULLER, directeur du programme « Création du centre statistique de Metz », INSEE
- M. Jean-Francis TREFFEL, secrétaire général de la préfecture de la Moselle
- Mme Christine WILS-MOREL, secrétaire générale adjointe de la préfecture de la Moselle,
- M. Jacques PERREAULT, trésorier payeur général de la région Lorraine
- Mme Christiane PAUCHET, France Domaine
- M. Richard LIOGER, premier adjoint au maire de Metz
- M. Didier PARDONNET, directeur de cabinet du maire de Metz
- M. Christophe LAFOUX, directeur général des services de la mairie de Metz
- Mme Véronique PHELPS, directrice adjointe du cabinet du préfet de la Moselle
- Mme Aline BIRK, responsable de l'unité territoriale de la DIRECCTE
- M. Patrick JOLY, délégué départemental Pôle Emploi

➤ **Visite de la direction régionale de la SNCF :**

- M. Alain AUTRUFFE, directeur régional
- M. Daniel WENDEL, directeur aux affaires territoriales à la direction régionale

➤ **Visite de la ZAC de l'amphithéâtre :**

- M. Dominique GROS, maire de Metz
- M. Nicolas MICHELIN, architecte urbaniste lauréat du concours de l'aménagement de la partie ouest du quartier de l'amphithéâtre
- M. Pascal KELLER, secrétaire général adjoint du centre Pompidou-Metz.

Mercredi 15 septembre 2010 : audition au Sénat

- M. Roland SPARFEL, chef du service des affaires budgétaires et immobilières du secrétariat général du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi
- M. Henri GRANDJEAN, responsable de l'antenne de Strasbourg du bureau de la gestion immobilière de l'administration centrale

Mardi 28 septembre 2010 : audition des organisations syndicales

- CFDT : M. Christophe BAUR
- CFTC : M. Stéphan FESQUET
- CGT : Mmes Julie HERVIANT pour l'INSEE et Isabelle Leroux pour la DREES et la DARES
- FO : Mme Marie-Josée DEFRANCE
- SNADIGE-CGC : M. Bernard ZAKIA
- SUD : M. Laurent BISAULT, Bureau national
- UGA-CGC : M. Gilles LAZAROU, secrétaire général
- Comité de défense de la statistique publique (CDSP) : M. Gaël de PERETTI

ANNEXE II

-

QUESTION ORALE SANS DÉBAT SÉANCE DU 27 JANVIER 2009

QUESTION ORALE SANS DÉBAT N° 0366 S DE M. FRANÇOIS REBSAMEN (CÔTE-D'OR, SOC.) PUBLIÉE AU J.O. SÉNAT DU 18 DÉCEMBRE 2008, PAGE 2515.

M. François Rebsamen attire l'attention de Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi sur le projet de création d'un « pôle national de la statistique publique » décidé au cours de l'été.

Il s'interroge notamment sur l'absence de concertation préalable à ce projet et sur les effets néfastes que cette décision aurait sur le droit des citoyens, des acteurs économiques, sociaux, syndicaux, associatifs et politiques à une information objective des réalités économiques et sociales et sur l'avenir des directions régionales et de leurs agents, et notamment celle de Dijon qui compte aujourd'hui 145 salariés.

Plus de 500 agents de la statistique publique pourraient être délocalisés de l'Île-de-France vers Metz. Présenté comme une création et un regroupement, ce projet apparaît plutôt comme un démantèlement d'activités déjà existantes. L'objectif est de porter la taille de l'établissement messin à 750 agents en transférant 543 postes, dont 310 seraient issus des directions générale et régionale de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et 142 des centres nationaux informatiques. Le rapport commandé par le Premier ministre au directeur général de l'INSEE et au vice-président du Conseil national de l'information statistique (CNIS), et remis le 2 décembre dernier, est jalonné de rappels sur les difficultés de mise en œuvre du projet.

En effet, une délocalisation entraînerait des coûts financiers importants : aménagement de nouveaux locaux, dédommagement des agents qui accepteraient de se déplacer, remboursement des frais de transport pour les nombreuses réunions de travail, etc. Et que dire des coûts humains ?

Début septembre, le Président de la République avait annoncé à des élus de Moselle, département le plus touché par les restructurations dans l'armée, des mesures de compensation, dont la délocalisation d'un millier d'emplois de la statistique publique à l'horizon 2011. Le système statistique public a pour mission d'éclairer en toute indépendance les grands débats de la société en produisant des chiffres fiables et des études économiques et sociales objectives. Il ne doit pas être un moyen de compensation d'autres réformes, une variable d'ajustement de la politique d'aménagement du territoire.

Ce projet menace l'existence même d'établissements régionaux et notamment celui de Dijon qui, s'il compte aujourd'hui 145 agents, se rapprocherait dangereusement du seuil de viabilité d'un établissement régional (fixé à 80 agents par la direction générale) si ce projet arrivait à terme.

Aussi, il lui rappelle que toute décision de délocalisation porterait atteinte à la qualité et à l'indépendance des travaux de la statistique publique et aux conditions de vie et de travail des agents. Il regrette qu'aucune réelle consultation préalable n'ait été menée sur ce projet de délocalisation. Il lui demande par conséquent les mesures que compte prendre le Gouvernement pour que ce projet ne se traduise pas par un démantèlement pur et simple de l'actuel outil statistique dont chacun reconnaît la qualité de l'expertise.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DES DROITS DE L'HOMME, PUBLIÉE AU J.O. SÉNAT DU 28 JANVIER 2009, PAGE 919.

Mme Rama Yade, secrétaire d'État chargée des affaires étrangères et des droits de l'homme. - Monsieur le sénateur, je vous prie tout d'abord d'excuser l'absence de Christine Lagarde, qui est chargée de ce dossier.

Vous avez bien voulu attirer son attention sur le projet de création d'un pôle national de la statistique publique.

Le Président de la République a souhaité relancer une politique d'implantation d'emplois publics en région, en s'appuyant sur plusieurs principes : d'abord, apporter de l'activité économique à des territoires qui en ont besoin ; ensuite, réduire le coût de gestion des administrations, notamment en matière immobilière ; enfin, réaliser des synergies permettant une meilleure efficacité des services publics.

Compte tenu de la restructuration des forces armées sur notre territoire, le Président de la République a désiré que cette politique s'applique prioritairement à l'agglomération de Metz. En effet, la proximité de cette ville avec l'Office statistique des Communautés européennes ainsi que sa desserte par le TGV ont conduit le Gouvernement à considérer que le service statistique public pouvait contribuer à une opération de délocalisation vers la Moselle.

Le Premier ministre a donc demandé à M. Jean-Pierre Duport, vice-président du Conseil national de l'information statistique, et à M. Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'INSEE, de dessiner les contours d'un tel centre statistique en prenant en compte les quatre objectifs suivants : préserver la qualité de la production du service statistique public ; apporter une véritable valeur ajoutée au fonctionnement des administrations, en exploitant toutes les sources de synergie ; créer à Metz un acteur important du service statistique public et un bassin d'emploi attractif pour les agents ; enfin,

faciliter l'installation des agents via les mesures d'accompagnement appropriées.

Le 2 décembre dernier, MM. Duport et Cotis ont transmis leur rapport au Gouvernement. Sur la base de celui-ci, le Premier ministre a décidé, le 15 janvier 2009, la création d'un centre statistique à Metz. Ce centre sera structuré en quatre piliers : les statistiques sociales et locales ; les produits de diffusion ; les ressources humaines ; l'informatique.

Il s'agira d'une implantation de près de 625 postes, dont 500 en provenance du service statistique public – la direction générale de l'INSEE, les directions régionales, les centres nationaux informatiques, la DARES, la DREES – et environ 120 créations sur place, à savoir un centre d'enquêtes téléphoniques et un centre de formation aux statistiques européennes.

La création du mastère de statistiques publiques européennes sera mise à l'étude, au préalable, en lien avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Les modalités de mise en œuvre du projet et ses mesures d'accompagnement feront l'objet de concertations avec les organisations représentatives dans les meilleurs délais.

Cette décision constitue une mesure d'aménagement du territoire et une mesure de solidarité nationale envers des régions touchées par la réforme de la carte militaire.

Le Gouvernement restera spécialement attentif à la qualité de la statistique publique ainsi qu'aux personnels du service statistique public, qui remplissent leur mission avec une compétence et un dévouement exemplaires.

M. le président. La parole est à M. François Rebsamen.

M. François Rebsamen. - Votre réponse ne me surprend pas, madame la secrétaire d'État. Je suis moi-même très attaché, comme tous les habitants du Grand-Est, à la compensation du préjudice subi par Metz du fait du retrait total de plusieurs régiments.

Un rapprochement de l'INSEE et de l'Office statistique des communautés européennes, EUROSTAT, certes envisageable, ne peut néanmoins pas s'effectuer au détriment de l'activité et de l'attractivité de l'INSEE ni, comme l'a souligné le directeur général de l'INSEE, entraver la relation nécessairement étroite qui doit exister entre l'INSEE, les autres services du ministère et la recherche académique.

Madame la secrétaire d'État, vous n'avez pas répondu précisément à ma question – mais je ne vous en veux pas pour autant – concernant le coût qu'entraînerait une telle opération sur les finances publiques, le devenir des personnels et les menaces qui pèsent sur les directions régionales, lesquelles seront fortement mobilisées alors qu'elles contribuent largement à l'expertise des territoires. Les élus locaux travaillent en effet à partir des statistiques qui leur sont fournies par l'INSEE.

ANNEXE III

-

**RAPPORT AU PREMIER MINISTRE SUR LA CRÉATION
D'UN CENTRE STATISTIQUE À METZ**

-

**(JEAN-PHILIPPE COTIS,
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'INSEE
ET JEAN-PIERRE DUPORT, VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL
NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE)**

Rapport au Premier ministre sur la création d'un centre statistique à Metz

2 décembre 2008

Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'Insee

Jean-Pierre Duport, vice-président du Conseil national de l'information statistique

Sommaire

1	Lettre introductive	3
2	Le contour fonctionnel du futur centre statistique de Metz.....	9
2.1	<i>La démarche et les critères de choix.....</i>	<i>9</i>
2.2	<i>Le contour du centre statistique de Metz.....</i>	<i>13</i>
2.2.1	Le centre messin de statistique publique.....	13
2.2.2	Les opérations complémentaires	21
2.3	<i>Les effectifs concernés</i>	<i>23</i>
2.3.1	Les effectifs messins	23
2.3.2	Les transferts d'effectifs directement ou indirectement concernés par la création du centre messin	26
2.4	<i>Une montée en charge progressive</i>	<i>28</i>
3	Les conditions de réussite du projet	30
3.1	<i>Un recrutement dans de bonnes conditions</i>	<i>30</i>
3.1.1	Les principes du recrutement	30
3.1.2	Les emplois supplémentaires nécessitant une hausse du plafond d'emploi.....	32
3.2	<i>Des mesures d'incitation et d'accompagnement.....</i>	<i>34</i>
3.2.1	Des mesures destinées à inciter les agents de la statistique publique à rejoindre le centre statistique de Metz	34
3.2.2	Des mesures destinées au reclassement des personnes non volontaires pour aller à Metz et ayant perdu leur poste	36
3.3	<i>Une implantation attractive.....</i>	<i>39</i>
3.3.1	Le calibrage du projet.....	39
3.3.2	La faisabilité du projet.....	39
4	Annexe 1 : Lettre de mission	41
5	Annexe 2: Déclaration intersyndicales / CDSP (Insee et SSM).....	42

1 Lettre introductive

Monsieur le Premier ministre,

Dans votre lettre du 17 septembre 2008, vous nous avez confié la mission de dessiner les contours d'un futur centre statistique destiné à être implanté à Metz. En réponse à cette requête, le rapport joint à cette lettre s'efforce de décrire dans leurs grandes lignes les caractéristiques d'une telle implantation : effectifs et services concernés, mesures d'accompagnement, calendrier de l'opération. Cette proposition ou toute autre option retenue par le gouvernement fera ensuite l'objet, comme c'est d'usage, d'une concertation avec les responsables des services concernés et les organisations syndicales.

Le redéploiement des effectifs envisagés pour alimenter le site de Metz porte sur l'ensemble du service statistique public (SSP), qu'il s'agisse d'agents de l'Insee (siège, directions régionales et centres informatiques) ou des services statistiques ministériels. Etant donné la taille et la complexité de l'opération, nous faisons l'hypothèse qu'aucune autre opération de délocalisation statistique n'est envisageable dans les années à venir.

Un défi considérable

Comme le suggèrent les expériences passées, les délocalisations de structures administratives sont source de coûts élevés et débouchent souvent, si l'on n'y prend garde, sur des échecs. Pour une très large part, ces difficultés trouvent leur origine dans la faible mobilité géographique des agents concernés, notamment lorsque leurs conjoints exercent, par ailleurs, une activité professionnelle. Comme en témoignent les expériences récentes en matière de délocalisation, en France et à l'étranger, environ 10 % seulement des effectifs concernés tendent en moyenne à « suivre le mouvement ». Il en résulte alors des coûts élevés, qu'il s'agisse des coûts de recrutement et de formation des nouveaux personnels et du coût que représente la perte du savoir-faire des personnels d'origine. Ces coûts sont d'autant plus importants que les personnels concernés opèrent dans des secteurs hautement spécialisés,

requérant des compétences très spécifiques et très « pointues », tels que la statistique publique.

La délocalisation restreint alors les possibilités de recrutements à des personnels locaux, ou très jeunes, au risque de déséquilibrer la pyramide des âges et de précipiter « l'évaporation » des compétences. À titre illustratif, pour une délocalisation portant sur 500 postes de statisticiens, il faudrait envisager 450 recrutements à Metz¹ et 450 reclassements sur les lieux d'activité actuels des personnels concernés, soit un total de 900 mouvements. Ces chiffres doubleraient pour un transfert de 1 000 postes, occasionnant au passage une hausse de 1 800 personnes du « turn over » au sein de l'appareil statistique.

Ces bouleversements de la pyramide démographique du service statistique public interviendraient par ailleurs dans un contexte déjà « chahuté » par le départ à la retraite programmé de près de 1 500 statisticiens de l'Insee au cours des 5 prochaines années, pour un effectif total de 6 000 agents. Dans l'hypothèse haute d'un transfert de 1 000 agents en direction de Metz, ce pourrait donc être plus de 2000 agents de l'Insee sur 6000 qui quitteraient définitivement le service statistique public au titre des départs en retraite et des délocalisations. Une telle opération comporte un risque élevé de perte d'expérience professionnelle et de « capital humain », ainsi que des coûts de relocalisation qu'il faut mettre en regard du gain obtenu en termes d'aménagement du territoire.

Ces gains d'aménagement du territoire doivent être eux-mêmes analysés dans une double perspective : gains pour la collectivité d'accueil et impact sur l'efficacité du réseau statistique en région. Si elle est bien conduite, il n'y a pas à douter qu'une implantation de l'Insee à Metz soit favorable au développement de l'agglomération messine. S'agissant, en revanche, du réseau statistique régional, les gains à attendre d'une telle opération apparaissent moins probants. On peut noter en particulier que 70 % des effectifs du service statistique public sont d'ores et déjà localisés en dehors de la région Ile-de-France, ainsi qu'environ la moitié des personnels d'encadrement. Dans un contexte où, par ailleurs, l'Institut s'est engagé, en application de la RGPP, dans une réduction programmée des effectifs, le risque d'un trop grand « étirement » territorial des agents de l'Insee se précise et l'opportunité d'ouvrir une nouvelle implantation territoriale en Moselle ne va pas nécessairement de soi.

¹ Ce chiffre baisserait si l'on affectait directement à Metz une forte proportion des élèves sortis des concours de statisticiens.

Les difficultés que pourrait susciter la délocalisation des services statistiques ministériels (SSM) relèvent, elles, d'un autre registre. Ces services, qui regroupent des compétences statistiques et économiques variées, ont pour vocation la dissémination d'une expertise technique de qualité au sein d'administrations centrales traditionnellement portées à privilégier le prisme juridique. À travers la proximité physique entre économistes/statisticiens et fonctionnaires généralistes, l'administration française s'est efforcée de promouvoir la « culture économique au quotidien ». C'est par ce biais que nos administrations pourront atteindre, à terme, le niveau d'excellence économique dont jouissent aujourd'hui leurs homologues des pays nordiques ou anglo-saxons, dans des domaines tels que les politiques sociales, agricoles ou environnementales. La délocalisation à grande échelle, aujourd'hui, de ces services statistiques pourrait compromettre durablement la montée en gamme de l'expertise économique au sein de l'administration française.

Une implantation ambitieuse dont le succès se jugera dans la durée

L'implantation d'un centre statistique de très grande taille, en l'espace de 4 à 5 ans, constituerait une première dans l'histoire de l'Insee. Mais, au-delà de la phase d'implantation, une telle opération ne va pas sans risques, au premier rang desquels le manque de soutenabilité dans la durée. Il existe, à cet égard, un arbitrage entre taille, d'une part, et pérennité et qualité de l'implantation, d'autre part : un établissement de taille disproportionnée, difficile à alimenter en personnels de qualité pourrait mettre en péril l'ensemble de nos travaux statistiques et compliquer considérablement la gestion des ressources humaines.

L'addition d'une structure régionale de très grande taille, dans un ensemble déjà très fortement décentralisé, fait courir, en outre, un risque accru de dispersion des moyens et de perte d'efficacité. Il importe donc de mettre à profit une éventuelle relocalisation à Metz pour restructurer au passage l'appareil statistique, en synergie avec le plan de modernisation « Insee 2015 », actuellement en cours d'élaboration. C'est ainsi que, dans cette hypothèse, l'Insee se propose de créer un grand pilier de statistiques sociales et locales, par regroupement d'entités aujourd'hui dispersées, aux plans territorial aussi bien qu'administratif, et envisage, en outre, de regrouper à Metz et de rationaliser sa production informatique.

Au total, nous proposerions de créer à Metz **une implantation d'environ 625 postes, dont un peu plus de 500 en provenance du système statistique public et 120 sous forme de créations sur place.**

Elle engloberait, comme indiqué, le pilier national de production informatique et un pilier de statistiques sociales et locales, allant de la production à la valorisation de données statistiques fines sur l'emploi et le revenu.

À ces missions s'ajouteraient, en outre, des activités de diffusion et d'administration générale. Serait enfin envisagée la création, pour la première fois en France, d'un master de statistiques officielles européennes permettant de mettre à profit le voisinage avec nos collègues d'Eurostat.

Dans une perspective plus longue, le centre statistique de Metz pourrait, enfin, s'enrichir d'apports de personnels issus d'organismes qui se situent au-delà du strict périmètre du SSP mais en lien fort avec lui, **portant alors la taille de l'implantation à près de 750 agents.**

Dans un scénario favorable, si elle bénéficie d'un accompagnement sans faille d'un point de vue financier et logistique, par l'État et la ville de Metz, la création du centre mosellan pourrait offrir aux agents de l'Insee et des SSM concernés une « tranche de vie » professionnelle raisonnablement diversifiée et suffisamment longue pour amortir les coûts d'installation et de mobilité.

Des mesures d'accompagnement financières sont nécessaires.

De grande ampleur et appelée à se matérialiser en quelques années, une opération de délocalisation à Metz sera difficile à conduire. Comme toute opération de cette nature, elle risque notamment de bouleverser la carrière des agents appelés à une éventuelle reconversion en dehors du service statistique public. Ainsi que vous l'avez suggéré, monsieur le Premier ministre, nous dressons donc la liste des mesures susceptibles de faciliter des transitions professionnelles par ailleurs coûteuses. Nous posons d'emblée que seuls, parmi les agents actuellement en poste, les volontaires iraient à Metz. Dans un tel contexte, les mesures d'accompagnement auront une grande importance. Pour celles et ceux qui iraient à Metz, l'aide apportée au travail du conjoint sera essentielle. Il faudrait aussi prendre en charge le

reclassement des non volontaires dont les postes auront été transférés à Metz, tout en évitant, enfin, la concentration des recrutements messins sur une même classe d'âge, qui serait préjudiciable au bon fonctionnement futur du centre et donc à sa soutenabilité. Dans cette perspective, la seule hypothèse réaliste serait une montée en charge progressive des effectifs du nouvel établissement. A titre illustratif, le rapport table sur un calendrier s'étalant de septembre 2010 à septembre 2013, sous réserve bien sûr des délais, difficiles à prévoir aujourd'hui, de préparation des futurs locaux.

Un rehaussement temporaire du plafond d'emploi est indispensable

Toutes ces contraintes appellent en contrepartie une certaine flexibilité dans la gestion du plafond annuel d'emploi du SSP au cours des prochaines années. Nous estimons qu'un relèvement significatif du plafond d'emploi au cours de la période de transition serait nécessaire pour assurer la réussite de l'opération.

La qualité des locaux est une condition clé du succès

Enfin, le succès de l'opération envisagée dépend très fortement des conditions d'accueil sur place et en particulier du lieu d'implantation du futur immeuble. Il devrait être, à l'évidence, situé près de la gare afin de mettre à profit la liaison TGV avec Paris et le reste de la France. Il devrait, en outre, fournir des services modernes et adaptés aux fonctions diversifiées que requièrent les activités statistiques. Il devrait enfin être attractif du point de vue des conditions de vie et de travail des agents. La mission a eu de premiers contacts avec le maire de Metz, M. Dominique Gros, le préfet de la région Lorraine, Bernard Niquet ainsi qu'avec Hubert Blanc, préfet en charge de la mission Grand Nord-Est. Le rapport mentionne celle des opportunités immobilières offertes qui aurait notre préférence. Il s'agirait de la construction d'un immeuble neuf dans la ZAC de l'Amphithéâtre.

Un plan d'ensemble pour mieux maîtriser les risques

Plus les conditions de qualité et de soutenabilité de cette opération seront remplies, plus la probabilité de succès d'un nouvel établissement sera forte. Pour l'Insee et, au-delà, pour les services statistiques ministériels, les coûts humain et financier d'un échec en cours d'opération seraient prohibitifs. Pour minimiser ce risque, il faudrait mettre en place un

ambitieux plan d'ensemble allant de la gestion personnalisée du volontariat au reclassement, ou, encore, du recrutement à la formation des nouveaux agents, sans oublier la préservation en cours de déménagement des productions statistiques. Dans une première étape, ce plan prendrait la forme d'une concertation avec tous les services concernés pour mieux appréhender l'ensemble des conséquences qu'entraîneront ces orientations, si elles devaient être appliquées, en termes notamment de réorganisations, avant d'en tirer les conséquences opérationnelles. Une mission spéciale de l'Inspection générale de l'Insee assurerait le pilotage en temps réel de la délocalisation et la bonne articulation avec notre projet de modernisation « Insee 2015 ». L'aide d'une équipe spécialisée dans la gestion des ressources humaines serait indispensable tout au long du processus, notamment s'agissant de l'accompagnement des reclassements.

Il va de soi que la réussite de ce projet de très grande ampleur et à hauts risques appelle un soutien constant et sans faille de la part des pouvoirs publics.

Jean-Pierre Duport
Vice président du CNIS

Jean-Philippe Cotis
Directeur général de l'Insee

2 Le contour fonctionnel du futur centre statistique de Metz

2.1 La démarche et les critères de choix

Dans sa lettre de mission, le Premier Ministre fixe plusieurs objectifs au projet de constitution d'un centre statistique à Metz :

- préserver la qualité de la production du service statistique public ;
- apporter une véritable valeur ajoutée au fonctionnement des administrations en exploitant toutes les sources de synergie ;
- créer à Metz un acteur important du service statistique public et un bassin d'emploi attractif pour les agents.

Ces objectifs méritent d'être explicités plus avant afin d'en déduire des conséquences pratiques. Le quatrième objectif (faciliter l'installation des agents via les mesures d'accompagnement appropriées) est quant à lui développé dans la deuxième partie du rapport.

a) Préservation de la qualité de la production de la statistique publique

Une statistique publique de qualité doit répondre avec finesse et pertinence aux besoins des utilisateurs. Il en va ainsi tout particulièrement des statistiques destinées à éclairer l'action publique. Ce souci de pertinence trouve d'autant mieux à s'exprimer que les responsables de programmes statistiques côtoient au quotidien les principaux utilisateurs et notamment les décideurs publics. Ceux-ci doivent pouvoir bénéficier, en outre, de travaux effectués à leur demande pour éclairer les décisions de politique publique et en évaluer, ex post, les conséquences. La capacité du service statistique public français d'intégrer très en amont les besoins de la politique publique constitue un atout et une force comme le soulignait Edmond Malinvaud dans un rapport qui fait toujours référence.²

² « La fonction statistique et études économiques dans les services de l'État », E. Malinvaud, Documentation Française 1997. Rapport demandé par le Premier Ministre à E. Malinvaud, ancien Directeur général de l'Insee et professeur honoraire au collège de France.

La statistique publique doit également veiller à se déployer sans alourdir la charge des répondants, qu'il s'agisse des entreprises ou des ménages. Ceci n'est possible qu'à travers l'exploitation sans cesse accrue des sources administratives à des fins statistiques. Divers aménagements de la loi de 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques ont facilité ce mouvement tout en respectant le principe du secret statistique. Cette tendance s'est encore accélérée au cours de la période récente : l'exploitation des sources administratives géolocalisées est aujourd'hui la principale méthode permettant de fournir aux responsables locaux une information éclairant leur action sans coût budgétaire disproportionné.

Conséquences pratiques

Dans le souci de préserver la qualité de la statistique publique il importe de ne pas délocaliser un service entier, qu'il s'agisse d'une direction de l'Insee ou d'un service statistique ministériel (SSM). Le dialogue entre les responsables statistiques et leurs autorités ministérielles doit pouvoir continuer à se dérouler continûment. Ces dernières doivent être irriguées en temps réel par les analyses quantitatives effectuées à leur demande. Enfin, les maîtres d'ouvrage des opérations statistiques, dans les directions de l'Insee comme dans les SSM, doivent être en relation étroite avec les responsables des systèmes d'information des administrations afin d'asseoir sans risque la statistique publique sur des sources administratives dont les évolutions ne prennent pas spontanément en compte les impératifs statistiques.

b) Rechercher des synergies

Dégager des synergies suppose de regrouper, au sein du centre de Metz, des activités thématiquement ou professionnellement proches telles, par exemple, que les différents maillons d'une même filière d'activité. Il est ainsi nécessaire de constituer des sous-ensembles homogènes suffisamment larges. Cette recherche de synergies est en particulier indispensable pour dégager des gains de productivité dans le service statistique public.

Conséquences pratiques

Le service statistique public a de longue date pris en compte l'objectif de répartition de ses activités et notamment de la production statistique sur l'ensemble du territoire. Cela est notamment le cas avec le réseau des directions régionales de l'Insee ou les réseaux de statisticiens appartenant aux services déconcentrés des ministères sous la responsabilité fonctionnelle des SSM³. Mais cet effort est allé plus loin. A l'Insee, la politique des pôles de compétence a permis de localiser en région des fonctions relevant de la direction générale. La politique des sites spécialisés a permis, dans les années 90, de dégager des gains de productivité en spécialisant certaines directions régionales dans une production effectuée pour un sous-ensemble de régions voisines. Ces efforts de délocalisation de la conduite de la production statistique ont donné une assise solide aux directions régionales de l'Insee, fondée tant sur le développement de l'action régionale que sur le savoir faire technique statistique.

Aller au-delà pour dégager des synergies porteuses de nouveaux gains de productivité suppose de rassembler des fonctions de direction générale exercées en Ile-de-France mais aussi au sein de certains pôles régionaux de compétence. Cela suppose aussi de rationaliser des réseaux régionaux où la taille « minimale efficiente » n'est pas atteinte, rendant difficiles des développements supplémentaires. Atteindre la taille minimale efficiente était déjà la logique de la politique des sites⁴ mais le site de Metz permet de franchir un pas de plus en concentrant des activités de réseaux sur un site unique.

Les décisions à prendre doivent évidemment tenir le plus grand compte des efforts déjà réalisés pour constituer des entités statistiques significatives hors de l'Ile-de-France. Des décisions de relocalisation ne peuvent être justifiées que si les exigences de cohérence sont fortes du côté du producteur et que les effectifs en cause pour la région concernée sont faibles dans un souci de préserver notre maillage territorial. Les conséquences d'éventuelles relocalisations sur l'organisation territoriale de l'Insee seront traitées par ailleurs. En effet, un groupe de travail (« Organisation territoriale du réseau des directions régionales ») du projet « Insee 2015 » a été mis en place pour

³ Services Etudes, Prospective, Evaluation et Statistiques (SEPES) dans les DRTEFP, statisticiens des DRASS, Services Régionaux de l'Information Statistique et Economique (SRISE) du Ministère de l'Agriculture, cellules statistiques de la construction au Meeddat, statisticiens des rectorats.

⁴ Développée avec la mise en place de l'opération « Insee 2004 », dont la conception et la mise en œuvre se situent entre 1998 et 2004.

examiner en détail l'évolution des effectifs des établissements régionaux à moyen terme et ses conséquences.

c) Constituer un centre messin attractif pour les professionnels de la statistique publique

L'attractivité du centre messin reposera d'abord sur la diversité des postes et des métiers exercés en son sein. Pour les agents de catégories B et C, la diversité des métiers doit permettre d'offrir une large gamme d'emplois et faciliter ainsi le recrutement d'agents résidant dans la région. La bonne intégration du centre dans le marché lorrain du travail devrait alors s'en trouver favorisée. Pour le personnel d'encadrement, la diversité des postes et des métiers doit répondre aux exigences de mobilité professionnelle, qui conditionnent leur qualification et leur avancement, sans pour autant que cette mobilité professionnelle n'implique une mobilité géographique. Les agents de catégorie A pourraient ainsi, s'ils le veulent, envisager le déroulement d'une partie de leur carrière à Metz tout en respectant les exigences de mobilité nécessaires à un bon déroulement de carrière. C'est un élément d'attractivité fort qu'il est souvent difficile de réunir dans une même région.

Conséquences pratiques

Le centre messin doit se composer de plusieurs piliers représentatifs des grands métiers exercés au sein de la statistique publique. Mais ces piliers doivent rester peu nombreux pour que chacun d'entre eux ait une taille suffisante pour autoriser de véritables mobilités internes.

Sur la base de ces principes, la mission a retenu une démarche sans a priori consistant à explorer un large éventail des possibles, s'agissant des composantes du centre. Pour ce faire, contact a été pris avec chacune des directions de l'Insee. Pour les SSM, la consultation a été plus sélective eu égard aux critères retenus. Il n'était guère concevable de faire contribuer à l'opération des SSM de taille petite ou moyenne. Une scission de ces unités de taille réduite et fortement focalisées sur la valorisation, en aval, des données, serait peu compatible avec un fonctionnement efficace. Pour les

SSM de plus grande taille, l'investigation s'est principalement portée sur ceux dont la localisation est exclusivement ou majoritairement parisienne. Pour les autres, la gestion d'une localisation sur un site supplémentaire aurait conduit à des surcoûts excédant les synergies espérées.

2.2 Le contour du centre statistique de Metz

Le centre statistique de Metz accueillerait tout à la fois des activités issues de l'actuel service statistique public, structurées en quatre piliers, et des fonctions nouvelles émergeant à l'occasion de la création du centre. Il pourrait également s'enrichir d'opérations statistiques complémentaires qui ne font pas partie aujourd'hui du service statistique public stricto sensu.

2.2.1 Le centre messin de statistique publique

2.2.1.1 Les quatre piliers du centre

Quatre grandes catégories de métiers seraient représentées au sein du centre messin : les statisticiens au sens large (organisation de la production, méthodologie statistique, études et valorisation), les diffuseurs d'informations, les gestionnaires administratifs et les informaticiens. Ainsi, le centre se composerait-il de quatre piliers : statistiques sociales et locales, produits de diffusion, ressources humaines, production informatique. La taille de ces piliers irait d'une cinquantaine d'agents à plus de 200 pour les statistiques sociales et locales, pilier le plus caractéristique des métiers de la statistique publique. Les fonctions de diffusion, d'informatique et de gestion n'étant pas spécifiques aux corps de statisticiens, des recrutements locaux seraient envisageables, y compris parmi les personnels militaires désireux de rester sur place.

a) Pilier « Statistiques sociales et locales »

L'importance du centre de Metz nécessite de réserver à l'activité statistique une place numériquement forte : en effet, un nombre significatif de cadres de l'Insee seront appelés à y passer au moins une partie de leur carrière. Le choix du domaine, statistique sociale et locale, plutôt que statistique économique, s'est imposé naturellement. La statistique économique est, en effet, déjà fortement représentée dans des pôles Insee de l'Ouest du pays; elle est également déjà en partie délocalisée dans les grands SSM portant sur ce domaine, là aussi dans le Sud et l'Ouest de la France⁵. Regrouper à Metz tout ou partie de la statistique économique conduirait ainsi à des relocalisations massives sans justification spécifique en termes de cohérence, ce qui a conduit à écarter une telle solution.

Le pilier statistiques sociales et locales de Metz porterait sur deux domaines : d'une part la production et l'exploitation de sources administratives et d'enquêtes complémentaires en matière d'emploi, de revenus d'activité et d'activités sanitaires et sociales et, d'autre part, les travaux de géolocalisation. Ces deux domaines s'alimentent en grande partie aux mêmes sources de données. Un choix de cette nature permet de dégager des synergies.

Ce pilier serait ainsi composé de trois pôles. Le premier traiterait des données administratives sur l'emploi et les revenus d'activité au niveau national. Le deuxième aurait la responsabilité d'enquêtes sur les flux de main-d'œuvre, les salaires et le secteur sanitaire et social, permettant ainsi de compléter les sources administratives, dans une optique nationale. Le troisième aurait pour mission principale de géoréférencer certaines de ces sources et plus largement l'ensemble des sources ayant une pertinence territoriale : données du marché du travail et du recensement de la population, données relatives aux équipements, à l'éducation, à l'appareil productif. Le géoréférencement des sources représente un enjeu majeur pour la statistique publique. Il nécessite un investissement méthodologique important et des qualifications précises. Pour être efficace cet investissement doit être concentré en un lieu unique sur le territoire.

⁵ Centre d'enquêtes du Sessi de Caen (récemment rattaché à l'Insee), implantations toulousaines des services statistiques des Douanes et de l'Agriculture, pôles de compétence statistiques d'entreprises de l'Insee à Nantes et Toulouse.

La constitution d'un tel pilier appellerait des contributions, au niveau parisien, de deux directions de l'Insee (direction de la statistique démographique et sociale, direction de la diffusion et de l'action régionale) et de deux SSM sociaux, la Dares et la Drees. Les synergies recherchées proviendraient, d'une part, du rapprochement et de la mise en cohérence des diverses sources d'information et, d'autre part, de la rationalisation permise par le regroupement sur un même lieu de réseaux régionaux et de pôles impliqués dans les travaux de production issus de ces sources.

Ce pilier proposerait par ailleurs une large diversité de postes, tant sur le plan des thématiques (emploi / salaires / domaine sanitaire et social / territoires) que des métiers (production statistique / méthodologie / études et valorisation), des angles d'analyse (approche nationale / régionale et locale) et de l'environnement de travail (environnement Insee / environnement SSM). Cette diversité serait compatible avec une mobilité professionnelle variée des cadres sans nécessité de mobilité géographique à court-moyen terme.

b) *Pilier « Produits de diffusion »*

Le pilier « Produits de diffusion » aurait vocation à rassembler plusieurs fonctions du domaine. En amont, y serait assurée la préparation des ouvrages papier mais également en aval la promotion, la vente et la facturation de ces produits. Les attributions du pilier « produits de diffusion » ne se limiteraient pas aux seules publications, elles concerneraient aussi les exploitations de fichiers Sirene. Là aussi, c'est l'objectif de rassembler une même filière d'activité qui a été retenu.

Enfin, ce pilier assurerait une fonction de documentation notamment à travers la création d'un centre de conservation du patrimoine de l'ensemble de la statistique publique française.

c) Pilier « Ressources humaines »

Parmi les activités de support, la gestion des ressources humaines de l'Insee est de celles qui peuvent en partie s'exercer à distance de la direction générale. Ce n'est bien sûr pas le cas de toutes ces activités, dont certaines nécessitent un contact quotidien avec l'état-major. La constitution d'un pilier ressources humaines au sein du centre de Metz appelle donc un examen minutieux de la nature des différentes fonctions exercées.

C'est ainsi qu'un ensemble de fonctions susceptibles d'être délocalisées a pu être identifié. Ces fonctions touchent à la communication interne, aux affaires juridiques et statutaires, à l'administration des personnels et à la gestion de leurs rémunérations ainsi qu'à l'ensemble du système de gestion et d'information relatives au personnel. A ces fonctions de dimension nationale, il conviendra d'adjoindre certaines fonctions de proximité (administration du personnel et conseillers en parcours professionnels) spécifiques au centre de Metz.

Enfin, pour faire fonctionner le centre, il conviendra de constituer une équipe Insee chargée de la logistique et de la responsabilité des services généraux de l'établissement de Metz, puisque ce dernier dépendra de l'Insee.

d) Pilier « Informatique »

Le réseau informatique de l'Insee est réparti entre les services parisiens du secrétariat général, les quatre centres nationaux informatiques (CNI) implantés à Aix-en-Provence, Orléans, Nantes et Paris et le service intégré à la direction régionale de Lille (SIN). Un regroupement à Metz des activités de production dispersées sur le territoire permettrait de rationaliser le fonctionnement de l'informatique. Il s'agirait de créer à Metz un centre informatique unique de production de pointe analogue aux centres qu'ont pu créer d'ores et déjà d'autres directions du ministère (DGFip). De plus, pour les machines, un « data center » serait créé dans les environs de Metz.

Le fonctionnement et la sécurité de la production s'en trouveraient améliorés (risques concernant l'alimentation électrique, risque incendie, etc..). Des solutions de « back-up » seraient organisées pour garantir la continuité temporelle de la production de l'ensemble des informations sensibles de l'Institut. La mise en place de ce nouveau centre devrait se traduire par une élévation du niveau de qualification des agents.

Le fonctionnement du « data center » suppose un personnel réduit et cette partie de l'activité informatique pourrait être sous-traitée à une société informatique comme le font déjà les grandes entreprises ou administrations.

Afin d'éviter la création d'un cinquième centre informatique, il faudrait simultanément réorganiser la répartition géographique des équipes de développement. Ceci conduirait, à terme, à fermer le centre informatique d'Aix-en-Provence qui connaîtra, au cours des années à venir, de nombreux départs à la retraite.

2.2.1.2 De nouvelles fonctions à créer

a) Un centre d'enquêtes téléphoniques

Le service statistique public a recours à plusieurs méthodes d'enquêtes parmi lesquelles l'interrogation téléphonique des ménages. A l'occasion de la mission IGF-IGAS de 2007 sur les méthodes statistiques d'estimation du chômage, des critiques ont été formulées sur l'organisation et le contrôle des enquêtes et notamment des enquêtes téléphoniques. La constitution d'un centre d'enquêtes téléphoniques permettrait de mieux satisfaire aux règles de l'art qu'une organisation totalement décentralisée. Cela permettrait aussi de mieux répondre aux remarques de la revue par les pairs de l'Insee⁶, qui insiste sur la nécessité

⁶ Dans le cadre de la procédure de suivi du respect des principes du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne, chaque institut national de statistique a répondu à un questionnaire d'autoévaluation conçu par Eurostat et qui a fait l'objet d'un examen dans chaque pays par un groupe de trois experts (les pairs) dont deux sont issus d'autres INS d'Etats membres et le troisième appartenant à Eurostat. A l'issue de leur examen, les

d'être plus systématique dans l'explicitation et le respect des règles de qualité, l'enquête emploi ayant fait à cet égard l'objet d'une remarque particulière.

Dans cette perspective, serait créé à Metz un centre d'enquêtes téléphoniques en charge de la collecte de certaines vagues de l'enquête emploi en continu et d'autres enquêtes téléphoniques de l'Insee : enquête loyers et charges, enquête de conjoncture auprès des ménages mensuelle (Camme), European household survey... Les postes seraient très vraisemblablement à temps incomplet, compte tenu de la nécessité de concentrer les appels sur des plages horaires restreintes où les ménages sont joignables à leur domicile (4 heures par jour environ). Le contour et les tâches dévolues à ce centre d'enquêtes téléphoniques seront précisés dans le cadre des réflexions sur le moyen terme que l'Insee vient de lancer.

b) Un centre de formation aux statistiques européennes

Le projet de création d'un centre de formation aux statistiques européennes doit d'abord répondre aux besoins de formation des attachés de l'Insee. Actuellement, les élèves non fonctionnaires de l'Ensaï ont la possibilité d'effectuer une scolarité en trois ans débouchant sur un diplôme d'ingénieur. Pour les élèves fonctionnaires (attachés de l'Insee), la scolarité n'est que de deux ans et ne débouche pas sur un diplôme. Une formation complémentaire est donc souhaitable. Elle est actuellement assurée par la formation continue diplômante des attachés (FCDA), qui se déroule au cours des premières années de carrière, mais ne permet pas l'obtention d'un diplôme d'ingénieur.

Par ailleurs, la dimension d'harmonisation européenne de la statistique publique prend une place grandissante dans l'activité professionnelle des cadres statisticiens. Cette tendance a connu deux fortes accélérations au cours des dernières années. La première avec la création de la zone Euro qui s'est traduite par une exigence d'harmonisation forte et rapide de l'ensemble de la statistique macroéconomique de court terme à la demande de la Commission et de la

pairs apprécient dans leur rapport le respect des principes du Code par l'INS audité et formulent des propositions pour améliorer le respect des principes qui ne sont pas totalement suivis.

Banque Centrale Européenne. La seconde avec l'adoption du code de bonnes pratiques de la statistique européenne qui juridiquement constitue une recommandation de la Commission et qui a conduit à initier un processus de définition de normes de la profession et d'évaluation de son respect dans l'ensemble du système statistique européen (Eurostat et les composantes des systèmes statistiques de chaque Etat Membre). Il en résulte un véritable besoin de formation complémentaire des élèves attachés pour les préparer à leurs futures missions, besoin qui n'est pas actuellement assuré par l'enseignement de l'école.

La réponse à ce besoin pourrait être apportée par la mise en place d'une option de troisième année de formation pour les attachés de l'Insee sur le thème de la statistique officielle européenne, pour reprendre le vocable employé dans les instances communautaires. Il s'agirait d'une formation large portant non seulement sur la connaissance de l'harmonisation de la statistique européenne mais, en amont, sur celle des nomenclatures et, en aval, sur celle de la comptabilité nationale. Elle supposerait aussi une bonne maîtrise des processus et procédures par lesquels cette harmonisation s'opère et donc des enseignements sur le droit et les institutions communautaires, les règles et la pratique de leur fonctionnement ainsi que de l'anglais adapté aux professionnels de la statistique. Pour cette partie de la formation, la localisation à Metz aurait un double avantage : elle pourrait tirer profit de la proximité d'Eurostat dont les cadres pourraient assurer certains enseignements, mais aussi de l'ENA à Strasbourg pour les aspects, moins spécifiques à l'activité statistique, des caractéristiques et du fonctionnement des instances communautaires.

Une telle formation devrait pouvoir être diplômante et le directeur du Genes a déjà confié à un universitaire la mission d'explorer la possibilité et les modalités de création d'un master de statistique officielle européenne. Une collaboration avec les centres universitaires de Metz et de Nancy serait sans doute utile pour faire aboutir ce projet. Sans anticiper sur les conclusions d'une mission qui vient juste d'être lancée, on peut imaginer que cette troisième année pourrait se composer d'un semestre de formation académique sur le site de Metz, pour lequel il faudrait évidemment pouvoir offrir des possibilités d'hébergement aux

élèves, et d'un stage d'application. Cette formation, une fois mise au point pour la formation initiale des attachés, pourrait être ouverte aux cadres de l'Insee ou d'autres administrations, en cours de carrière, dans le cadre de la formation permanente selon des modalités restant à définir. Cette formation pourrait contribuer à l'essaiage dans les institutions communautaires, et en particulier au sein d'Eurostat, de certains cadres statisticiens français intéressés par une carrière internationale.

Ce centre pourrait également contribuer à la formation des statisticiens d'autres pays européens. En effet, cette formation est actuellement assurée dans le cadre d'un appel d'offre remporté par deux consortiums rassemblant les instituts nationaux de statistique (INS) de l'Union européenne. Chaque INS organise les cours dont il a la responsabilité dans le cadre de cet appel d'offre. Ce dispositif s'achève à l'automne 2010 et une task force européenne (ESS-LDF European Statistical System - Learning Development Framework) cherche à concevoir un dispositif d'une plus grande pérennité pour une action de nature permanente. Si cette réflexion devait conclure à la mise en œuvre d'un réseau européen de centres de formation débouchant en particulier sur la préparation à un master de statistique officielle européenne, le centre de Metz constituerait une capacité d'offre de premier plan dans le dispositif. Il serait notamment concevable d'organiser une alternance au cours de l'année entre formation des élèves attachés et formation des statisticiens européens. Dans cette optique, le Cepe, centre de l'Insee chargé de la formation professionnelle, aurait un rôle naturel à jouer dans cette opération où il s'agirait de monter une offre de formation internationale et polyglotte en collaboration avec des universités européennes. A ce titre, il pourrait rejoindre le site de Metz

2.2.2 Les opérations complémentaires

2.2.2.1 Des « adhérences ministérielles » envisageables avec le centre statistique

La création du centre de Metz permet aussi d'envisager le transfert d'activités ministérielles qui ne s'effectuent pas au sein du service statistique public, mais qui ont de fortes adhérences avec celles du futur centre statistique ; elles peuvent être liées aux fonctions de cœur de métier du centre ou aux fonctions support qui y seraient transférées.

Le regroupement, sur un même site, d'activités de production statistique du réseau des Directions régionales de l'Insee inviterait ainsi à centraliser également à Metz certaines activités de production statistique. Seraient concernés les réseaux déconcentrés des ministères sociaux qui comportent de fortes synergies avec les activités transférées de la Dares et de la Drees.

Il pourrait ainsi être souhaitable de regrouper à Metz la collecte des déclarations des mouvements de main-d'œuvre (DMMO) assurée aujourd'hui par les directions départementales et les directions régionales de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle. En effet, l'exploitation nationale de cette source et la collecte de l'enquête complémentaire (EMMO), assurée par la Dares, serait appelée à rejoindre le pilier « statistiques sociales et locales » de Metz (logique d'intégration de filière).

Pour des raisons similaires, la centralisation à Metz des opérations de collecte des enquêtes auprès des établissements sanitaires et sociaux, qui mobilise actuellement des agents dans les Drass, pourrait accompagner le transfert à Metz des postes actuellement dévolus à l'exploitation de ces sources à la Drees. Il conviendrait aussi d'examiner la délocalisation éventuelle de la maîtrise d'œuvre de la gestion des nouveaux répertoires des établissements (RMESS) et des professionnels (RPPS) qui se mettent en place à partir de 2008.

La localisation à Metz du futur système d'information des ressources humaines (SIRH) de l'Insee qui constitue un point d'application d'une opération ministérielle pourrait être une opportunité pour localiser également à Metz le futur pôle d'expertise et de services (PESE) du Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. La logique de délocalisation de cette activité, pour ce qui concerne l'Insee, pourrait en être confortée et accroître ainsi l'espace de mobilité des agents concernés.

2.2.2.2 Délocalisation complémentaire⁷

Il a été indiqué ci-dessus que le choix de la spécialisation statistique du pôle de Metz était dicté par l'examen des délocalisations déjà effectuées au sein du service statistique public. Il en résulte que seuls les SSM sociaux participent à la constitution du pôle de Metz. Toutefois, si la statistique d'entreprise est déjà largement délocalisée, tant à l'Insee que dans les SSM, ce n'est que partiellement le cas du SOeS, nouveau service statistique du Meeddat. La composante de ce service qui appartenait à l'ancien ministère de l'Équipement reste parisienne et elle abrite encore une activité de production statistique significative, à la différence des autres SSM de grande taille. La question de la participation du SOeS à l'opération de délocalisation se trouve ainsi naturellement posée, sachant toutefois, comme il l'a été expliqué dans la section 1.1, qu'il importe tout particulièrement de ne pas délocaliser un service statistique ministériel en entier.

Un examen approfondi montre toutefois que la délocalisation d'une partie du SOeS à Metz serait doublement inopportune. Premièrement, elle constituerait le seul élément de la statistique d'entreprise à rejoindre Metz. Aucune synergie ne pourrait donc y être attendue et les statisticiens spécialisés dans la statistique d'entreprise ne pourraient pas facilement opérer une mobilité professionnelle sur place. Deuxièmement, comme la composante environnement du SOeS, avec l'Institut français de l'environnement (Ifen), est déjà localisée depuis sa création à

⁷ Bien que cette opération ne contribue pas directement à la constitution du centre de Metz, elle se devait d'être mentionnée dans ce rapport qui, comme indiqué dans son introduction, est exhaustif des délocalisations susceptibles de concerner des éléments du service statistique public à moyen terme.

Orléans, une localisation sur trois sites (Paris, Orléans, Metz) est fortement déconseillée pour la bonne gestion du SSM.

En revanche, un changement d'équilibre du SOeS entre Paris et Orléans pourrait avoir du sens. Des synergies seraient ainsi possibles avec la composante Ifen et le SSM resterait localisé sur ses deux sites actuels. Ce transfert pourrait provenir des composantes des sous-directions de l'observation statistique des transports et de la construction qui suivent particulièrement les statistiques des entreprises des secteurs concernés. Le regroupement sur un même site de l'observation des questions d'environnement et de l'activité des entreprises de transport et de construction aurait aussi une symbolique forte dans le cadre d'une politique de développement durable. Par ailleurs, le transfert de postes parisiens du SOeS à Orléans pourrait faciliter le reclassement de certains agents des établissements orléanais de l'Insee dont les postes rejoindraient Metz.

2.3 Les effectifs concernés

Le chiffrage des effectifs des fonctions proposées pour rejoindre Metz se fonde sur les organigrammes détaillés ou les documents de programmation actuellement disponibles.

2.3.1 Les effectifs messins

La proposition de constitution du centre statistique messin, détaillée ci-dessous, conduirait à créer une implantation de près de 625 postes, dont un peu plus de 500 en provenance du service statistique public et 120 sous forme de créations sur place. Si l'on y ajoute certains postes ministériels présentant de fortes adhérences avec le centre statistique mais hors du périmètre strict du SSP, près de 750 postes pourraient, à terme, être localisés à Metz.

2.3.1.1 Les postes transférés ou créés à Metz en provenance du service statistique public

Les quatre piliers du centre messin précédemment décrits impliqueraient le transfert à Metz d'environ 500 postes actuellement répartis entre la Direction générale de l'Insee, le réseau des directions régionales de l'Insee, les Centres nationaux informatiques et les deux SSM sociaux (Dares et Drees) (tableau 1).

Le pilier « Statistiques sociales et locales » rassemblerait 235 postes. La moitié d'entre eux seraient dévolus au traitement des fichiers administratifs sur l'emploi et les revenus d'activité (Dads-U, bordereaux récapitulatifs de cotisations des Urssaf, fichiers de paye de la fonction publique...), un tiers aux enquêtes sur les flux de main-d'œuvre, les salaires et le secteur sanitaire et social et 20 % aux travaux de géoréférencement. Ce pilier proposerait une cinquantaine de postes de catégorie A dans des domaines variés et comprendrait également de nombreux postes de niveau B.

Le pilier « Produits de diffusion » serait constitué d'environ 70 postes répartis sur les principaux métiers de la diffusion : édition de publications ; ventes, promotion, facturation ; conservation, archivage.

Le pilier « Ressources humaines » se composerait d'une cinquantaine de postes majoritairement consacrés à l'administration des personnels, à la gestion de leurs rémunérations ainsi qu'à l'ensemble du système de gestion et d'information du personnel.

Enfin, 140 postes environ, en provenance des quatre CNI actuels, rejoindraient Metz pour constituer un centre informatique de production unique.

Un peu plus de cent postes nouveaux seraient également créés à Metz. Ceux-ci proviendraient en large partie de l'implantation du centre d'enquêtes téléphoniques. Les postes de ce centre seraient très vraisemblablement à temps incomplet, de l'ordre d'un mi-temps.

Le projet de création d'un centre de formation aux statistiques européennes pourrait conduire à la création d'une quinzaine de postes permanents auxquels viendraient s'ajouter les effectifs de stagiaires résidents (estimés à environ une trentaine tout au long de l'année). Enfin, une dizaine de postes dévolus à l'encadrement et à la logistique du centre de Metz seraient créés.

Au total, avec plus de 620 postes d'agents du service statistique public (dont 150 environ de catégorie A), le centre statistique de Metz deviendrait le plus gros établissement régional de la statistique publique. Son taux d'encadrement (part des personnels de catégorie A dans le total) de 25 % serait proche de celui de l'ensemble de l'Insee (27 %) et sensiblement supérieur à celui de la moyenne des établissements de l'Insee situés en région (directions régionales et CNI) de 18 %.

Tableau 1

Postes du Service statistique public transférés ou créés à Metz (en ETP, sauf indication contraire)

	Effectifs totaux	Catégorie A	Catégories B et C
STATISTIQUES SOCIALES ET LOCALES	235	45	190
Traitements de données administratives sur l'emploi et les revenus d'activité	112	10	102
Enquêtes sur les flux de main d'œuvre, les salaires, le secteur sanitaire et social	81	26	55
Géoréférencement de données localisées	42	9	33
PRODUITS DE DIFFUSION	66	10	56
Edition de publications (PAO)	13	1	12
Ventes, promotion, facturation	27	4	23
Conservation, Archivage	26	5	21
RESSOURCES HUMAINES	55	18	37
Cellule juridique et RH de proximité	10	2	8
Système de gestion du personnel et des rémunérations	45	16	29
INFORMATIQUE	142	34	108
Production CNI Paris	36	14	22
Production CNI AIX	18	5	13
Production CNI Orléans	40	9	31
Production CNI Nantes	48	6	42
ENCADREMENT DE L'ETABLISSEMENT DE METZ	5	5	0
TOTAL DES POSTES TRANSFERES A METZ	503	112	391
	100%	22%	78%
CENTRE D'ENQUETES TELEPHONIQUES*	70	2	68
CENTRE DE FORMATION AUX STATISTIQUES EUROPEENNES**	45	40	5
LOGISTIQUE DE L'ETABLISSEMENT DE METZ	5	0	5
TOTAL DES POSTES TRANSFERES OU CREEES A METZ	623	154	469
	100%	25%	75%
Transferts éventuels de postes ministériels en adhérence avec le centre statistique			
Collecte des déclarations de mouvements de main d'œuvre (MTRSFS***)	50		
Collecte des enquêtes auprès des établissements sanitaires et sociaux (MTRSFS***)	10		
Pôle d'expertise et de services (PESE) du Ministère chargé de l'économie	60		
Total	120		
TOTAL POTENTIEL DES POSTES TRANSFERES OU CREEES A METZ	743		

* emplois à temps incomplet - 70 postes équivalent à 35 ETP

** yc 30 stagiaires résidents temporaires

*** Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

2.3.1.2 Les éventuelles opérations ministérielles complémentaires

Le regroupement à Metz de la collecte des déclarations des mouvements de main-d'œuvre (DMMO) couvrirait des fonctions actuellement exercées par une cinquantaine d'ETP dans les directions départementales et les directions régionales de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle. La centralisation à Metz des opérations de collecte des enquêtes auprès des établissements sanitaires et sociaux mobiliserait une dizaine d'ETP actuellement dans les Drass. Enfin, la localisation à Metz du pôle d'expertise et de services (PESE) du Ministère de l'économie, de l'emploi et de l'industrie, pourrait concerner environ 60 postes.

Sous ces hypothèses, ce serait près de 750 postes dans le service statistique public et dans ses adhésions proches qui pourraient, à terme, être créés à Metz.

2.3.2 Les transferts d'effectifs directement ou indirectement concernés par la création du centre messin

La création d'un centre statistique à Metz conduirait, de façon directe ou indirecte, au transfert d'environ 540 postes en provenance du service statistique public (tableau 2).

500 postes environ seraient appelés à rejoindre Metz. Ces postes proviendraient, dans des proportions proches, de la Direction générale de l'Insee, du réseau des Directions régionales et des CNI de l'Insee (de 140 à 160 postes, pour chacune de ces composantes) et, dans une moindre mesure, des deux SSM sociaux (50 postes au total pour la Dares et la Drees). Si l'on ajoutait les transferts induits par la possible centralisation d'opérations de collecte effectuées dans les échelons déconcentrés des ministères sociaux, la contribution de ces ministères atteindrait une centaine d'agents (tableau 3).

Par ailleurs, une quarantaine de postes du SOeS, le SSM du Meeddat, rejoindraient Orléans pour se rapprocher de l'Ifen.

Tableau 2
Transfert de postes en provenance du Service statistique public (en ETP)

	Effectifs transférés				Effectifs transférés en proportion des effectifs totaux des unités concernées		
	Effectifs totaux	en % du total des effectifs transférés	dont catégorie A	dont catégories B-C	% effectifs totaux	% des effectifs de A	% des effectifs de B-C
INSEE-DG	149	27%	50	99			
Direction des Statistiques Démographiques et Sociales (DSDS)	20	4%	11	9	10%	8%	13%
Direction de la Diffusion et de l'Action Régionale (DDAR)	69	13%	16	53	28%	20%	32%
Secrétariat général (hors informatique)	55	10%	18	37	21%	23%	20%
Hors unité	5		5	0			
INSEE-DR	161	30%	7	154	4%	1%	5%
Rationalisation du réseau	110	20%	0	110			
Relocalisation de pôles	51	9%	7	44			
Centre Nationaux Informatiques	142	26%	34	108	33%	21%	40%
Services statistiques ministériels (SSM)	91	17%	32	59			
Dares - MTRSFS*	28	5%	10	18	15%	8%	30%
Drees - MTRSFS**	23	4%	11	12	14%	9%	29%
SOeS-Meeddat***(vers Orléans)	40	7%	11	29	26%	11%	54%
TOTAL DES POSTES TRANSFERES	543	100%	123	420			

*Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité et ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

** Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative et ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

*** Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Tableau 3
Transfert potentiel de postes SSP et hors SSP par Ministère (en ETP)

	Effectifs totaux
POSTES POTENTIELLEMENT TRANSFERES VERS METZ	623
Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi	512
Postes du SSP (Insee)	452
Postes hors SSP (pôle d'expertise et de service PESE)	60
Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité	111
Postes du SSP (Dares et Drees)	51
Postes hors SSP (collecte DMMO - établissements sanitaires et sociaux)	60
POSTES POTENTIELLEMENT TRANSFERES VERS ORLEANS	40
Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire	40
Postes du SSP (SOeS)	40

2.4 Une montée en charge progressive

Indépendamment des conditions matérielles d'accueil, essentielles pour la réussite du projet, le phasage de l'opération doit aussi tenir compte d'autres considérations visant notamment à minimiser le coût de transition de la délocalisation pour les services. Le cadencement de la constitution du centre messin, proposé par le rapport, a cherché à concilier les trois principes suivants.

Le premier principe consiste à éviter de délocaliser un service lorsque celui-ci est engagé dans une phase de projet qui nécessite des contacts intensifs avec les différents partenaires de l'opération. En revanche, une fois le projet achevé, la simultanéité de la délocalisation et de la mise en œuvre pratique du nouveau processus de travail peut être opportune.

Le deuxième principe consiste à exploiter d'abord les synergies les plus manifestes et se donner plus de temps pour des synergies plus ambitieuses. Ceci conduit à transférer à la même date l'ensemble des composantes régionales d'un réseau que l'on souhaiterait regrouper à Metz mais à étaler dans le temps les diverses opérations de rationalisation de réseau dès lors qu'elles ne sont pas fortement complémentaires. Ce principe peut aussi conduire à espacer le transfert des pôles de compétence de l'Insee concernés par la délocalisation⁸. De façon générale, ce phasage progressif doit permettre d'éviter les à-coups dans les plans de charge locaux et favoriser une réallocation simultanée des tâches entre les DR, en phase avec les réflexions que l'Insee conduira sur le moyen terme.

Le troisième principe consiste enfin à sécuriser d'abord les processus de production et de valorisation de premier niveau (tableaux détails, publications de premiers résultats) avant de décider jusqu'où la valorisation aval des sources peut être poussée.

La mise en œuvre de ces trois principes conduit à retenir un scénario de déploiement du centre s'étalant jusqu'à la fin 2013. Ce scénario suppose qu'il n'y ait aucun retard ni dans

⁸ Il s'agit des pôles Localisation géographique, DADS, Emploi fonction publique, Développement social urbain, Centre technique de documentation, Clap, et Epure.

les conditions matérielles de la délocalisation ni dans l'aboutissement des projets menés par les unités concernées du service statistique public (cf. premier principe).

Selon ce scénario, un petit nombre de postes (entre 10 et 20) rejoindraient Metz fin 2010 en sorte de préparer l'arrivée importante d'effectifs fin 2011. A la fin 2011, près de la moitié des effectifs seraient transférés ou nouvellement recrutés, sous réserve notamment de la disponibilité des locaux nécessaires. L'autre moitié des effectifs rejoindrait le centre messin au cours des années 2012 et 2013 (tableau 4).

Tableau 4 :
Scénario de déploiement

	Fin 2010	Fin 2011	Fin 2012	Fin 2013	Cumul fin 2013
Total des postes transférés ou créés à Metz	15	270	170	170	625

3 Les conditions de réussite du projet

Nous posons d'emblée que seuls, parmi les agents actuellement en poste, les volontaires iront à Metz. Pour que le centre statistique messin puisse démarrer dans de bonnes conditions et fournir une production de qualité, il sera nécessaire qu'y déménage un nombre suffisant d'agents volontaires, compétents et expérimentés dans les domaines traités. L'objectif que nous nous fixons est qu'au moins 10 % des postes du centre de Metz soient pourvus par des agents volontaires actuellement en poste dans le système statistique public. Pour l'atteindre, il sera donc nécessaire de prévoir une procédure spécifique pour que ces volontaires puissent se faire connaître, ainsi qu'un certain nombre de mesures incitatives.

Mais même si l'objectif de 10% de volontaires est atteint, il restera à organiser le recrutement de 90% des effectifs du centre de Metz. Une simulation se basant sur les recrutements prévus ne peut que conclure qu'un rehaussement très significatif du plafond d'emploi est indispensable pour la période de montée en charge de l'établissement.

Une autre condition nécessaire à la réussite de la mise en place du centre de Metz est que les agents qui ne suivront pas leur emploi relocalisé lors de cette restructuration trouvent rapidement un nouvel emploi dans des conditions satisfaisantes. Les mesures à mettre en place pour accompagner ces agents sont également présentées.

Enfin une implantation attractive est aussi une condition importante de réussite du projet. Les possibilités qu'offrent Metz ont été examinées et sont discutées également dans cette partie.

3.1 Un recrutement dans de bonnes conditions

3.1.1 Les principes du recrutement

La mise en place du centre de Metz ferait appel à toutes les voies possibles de recrutement à savoir :

- en priorité, le personnel du SSP, de statut Insee ou non, volontaire ;
- les nouveaux entrants affectés à Metz parmi les catégories suivantes :
 - o les admis aux concours administratifs Insee ;
 - o des emplois réservés ;

- du personnel détaché en provenance d'autres fonctions publiques ;
- des CDD.

Il est en particulier possible que certains fonctionnaires de la défense nationale, touchés par la délocalisation de leurs régiments, puissent bénéficier, s'ils sont volontaires, d'un poste au centre Insee de Metz. L'Insee a déjà l'expérience de ce type de recrutement.

3.1.1.1 Le volontariat et les reclassements

L'Insee organiserait un appel au volontariat dès que les conditions d'accompagnement des agents seraient arrêtées. Cet appel s'adresserait d'une part à tout le SSP pour ce qui concerne les postes à dominante statistique, et beaucoup plus largement, à toute la fonction publique pour les postes à dominante non statistique.

Les fonctions délocalisées feraient l'objet de descriptions de postes insérées dans les campagnes de mobilité. Les volontaires seront invités, lorsque cela leur sera possible, à occuper au plus vite les postes appelés à être délocalisés. Mais cela ne sera pas toujours possible et il sera donc nécessaire d'encourager les personnes non volontaires occupant des postes destinés à être délocalisés à rester en place jusqu'à la délocalisation effective, en demandant qu'un effort particulier soit fait pour les aider à trouver à ce moment là un poste suffisamment attractif.

L'Insee mettrait en œuvre une politique de communication active pour susciter le plus grand nombre de volontaires. Le succès du démarrage aura vraisemblablement un effet déterminant sur l'attractivité du centre dans la durée.

Les agents non volontaires dont les postes seraient délocalisés devraient bénéficier d'une priorité pour être reclassés dans le SSP s'ils le souhaitent. Des moyens seraient mis en place pour permettre un suivi personnalisé de chaque agent et lui proposer éventuellement des reclassements dans le reste de la fonction publique (voir section 2.2.2).

3.1.1.2 Les emplois réservés, les emplois au titre du Pacte

Les emplois réservés correspondraient à ceux décrits dans le nouveau décret de la fonction publique sur les emplois réservés, comprenant notamment les emplois délocalisés et le personnel des armées. L'offre d'accueil serait de 10 % du recrutement pour chacune des catégories A, B ou C, selon ce texte. L'Insee s'appuierait sur le dispositif mis en place pour gérer ces recrutements (obtention préalable d'un « passeport », puis entretien de recrutement par l'Insee et autres unités concernées du SSP). L'Insee organiserait une publicité locale et nationale importante pour susciter plus activement que par le passé ce recrutement que l'on affecterait en quasi-totalité à Metz.

Pour la catégorie C, le dispositif du « Pacte » pourrait être mobilisé.

3.1.1.3 Les concours

La première affectation des agents recrutés sur concours externe serait une ressource pour la montée en régime du centre de Metz. En effet, ces agents sont les plus mobiles géographiquement. Toutefois il ne faudrait pas aller au-delà d'un ratio raisonnable d'affectation imposée dans le centre statistique de Metz, pour éviter les risques de le peupler avec des agents dont l'objectif premier serait de le quitter, de déstabiliser le reste du dispositif statistique dont les postes ouverts doivent aussi être pourvus par des sortants des concours, et même de créer une désaffectation pour ces voies de recrutement.

Pour la réussite du projet, il sera également important de rester attentif à la pyramide des âges du centre statistique de Metz et de ne pas sous-estimer les difficultés à faire fonctionner un service avec 90 % de nouveaux agents sur les postes. Ceci milite pour un étalement sur plusieurs années de l'implantation du centre statistique de Metz. Au-delà des critères de faisabilité, l'étalement dans le temps des recrutements permettrait également d'éviter que les mobilités suivantes ne soient pas trop simultanées.

3.1.2 Les emplois supplémentaires nécessitant une hausse du plafond d'emploi

La montée en charge du centre de Metz créera pour le programme 220 (Statistiques et études économiques) mais aussi pour les autres programmes auxquels sont rattachés les SSM

concernés des tensions sur le respect des plafonds fixés avant la décision de création de ce nouveau centre. Ces tensions résulteront surtout de besoins supplémentaires transitoires, après qu'il aura été fait appel aux volontaires (estimés ici à 10 % des postes transférés) et aux affectations à Metz les plus larges possibles des nouveaux entrants (concours, emplois réservés).

Il est possible de conduire une simulation pour évaluer le recrutement supplémentaire nécessaire pour les années 2011 à 2013, estimé comme l'écart entre les emplois délocalisés et ceux pourvus par les volontaires ainsi que par le recrutement tel qu'il serait possible, à moyens inchangés. Cette simulation montre qu'il serait nécessaire de rehausser de manière très significative les plafonds d'emploi prévisibles pour cette période. Ces emplois supplémentaires pourraient être assurés par une augmentation transitoire des postes ouverts aux concours et par des détachements ou, pour certains postes spécifiques (sphère informatique, communication, promotion, questions juridiques, centre d'enquêtes téléphoniques) par des recrutements en CDD. A ces effectifs, qui correspondent aux fonctions délocalisées, s'ajouteront des besoins de recrutement liés à la gestion des reclassements et au renforcement de l'encadrement du Cefil (centre de formation des contrôleurs). Ce rehaussement temporaire des plafonds d'emploi générera des coûts additionnels importants qui ne se résorberont que lentement.

3.2 Des mesures d'incitation et d'accompagnement

La mission a exploré l'ensemble des mesures susceptibles d'accompagner la création du centre de Metz. L'ampleur de ces mesures devra faire l'objet de discussions ultérieures.

3.2.1 Des mesures destinées à inciter les agents de la statistique publique à rejoindre le centre statistique de Metz

3.2.1.1 Des mesures financières

Ces mesures sont encadrées par des textes en vigueur (décret n°2008-366 du 17 avril 2008 et circulaire n°2166 du 21 juillet 2008), sous réserve que soit confirmé, par un arrêté ministériel, qu'elles s'appliqueraient à l'ensemble de l'opération de délocalisation vers Metz qui serait ainsi assimilée à une opération de restructuration.

La prime de restructuration

Les agents travaillant actuellement dans la statistique publique et qui rejoindront Metz lors de la phase de la mise en place du centre statistique messin devraient bénéficier de la prime de restructuration de service. Le montant à verser aux agents devrait être le montant maximal prévu par le texte, soit 15 000 euros.

La prime de changement de résidence

Les agents délocalisés percevraient l'indemnité de changement de résidence, habituellement versée aux agents qui effectuent une mobilité géographique.

La prime d'attractivité

L'Insee verse une prime aux agents qui acceptent de rejoindre une région où les postes sont difficiles à pourvoir. Cette prime pourrait être étendue à l'établissement messin.

3.2.1.2 Des mesures liées au transfert d'habitat

La recherche d'un logement, que ce soit en location ou à l'achat, dans une nouvelle région est toujours difficile, nécessite du temps et est coûteuse. Deux types de mesure seraient à prévoir pour aider les agents de la statistique publique volontaires pour travailler à Metz :

- des mesures pour faciliter la recherche et les démarches : la préfecture et/ou les collectivités locales devraient être sollicitées pour coordonner la recherche de logements auprès des professionnels locaux et mettre en place une cellule d'aide pour accomplir les démarches liées à un changement de logement (recherche de places en crèche ou d'assistantes maternelles, inscription dans les écoles ou collèges pour les enfants en particulier) ; les agents devraient pouvoir bénéficier d'autorisations d'absence pour conduire ces démarches ;
- des mesures financières : prise en charge dans la limite d'un montant à fixer des frais d'agence ou des dépôts de garantie ou des surcoûts liés à des prêts relais.

Toutes les mesures qui permettront d'aider les agents à acheter sur Metz seraient de nature à les fixer sur place.

3.2.1.3 Des mesures liées au conjoint

L'allocation d'aide à la mobilité du conjoint

Les textes prévoient qu'un conjoint qui abandonne son activité pour suivre un agent déplacé devrait percevoir une aide à la mobilité, dont le montant maximum forfaitaire est de 6 100 euros.

Une aide locale

La préfecture et/ou la mairie de Metz, en lien avec les mairies avoisinantes, devraient mettre en place une cellule d'aide pour aider les conjoints d'agents transférés à trouver un emploi localement : conseil à la recherche d'emploi, suivi individualisé, prospection des emplois. Elles pourraient être également sollicitées pour examiner les possibilités d'emploi en leur sein, pour les conjoints des fonctionnaires transférés à Metz.

3.2.1.4 Des mesures liées au déroulement de la carrière

Des mesures visant à reconnaître les efforts particuliers effectués par les agents affectés sur le site de Metz pendant la période de sa mise en place pourraient être prises. En effet, ces agents auront à faire face à des situations nouvelles (mise en place d'équipes, organisation des travaux, adaptation à des travaux nouveaux, etc.). A ce titre, tous les agents de catégorie B et C affectés par la délocalisation pourraient bénéficier de la NBI pendant toute la période de mise en place du centre.

Enfin, afin d'assurer la soutenabilité du centre messin, il serait utile que les agents, en particulier les cadres, y déroulent une partie, mais pas l'ensemble de leur carrière. Un parcours type pour un cadre Insee pourrait être, dans ce nouveau contexte, d'effectuer une partie de sa carrière à Metz et une partie dans les autres établissements du service statistique public ou d'autres directions de ministères. Ces déroulements de carrière ne pourraient être mis en place qu'accompagnés de mesures financières incitatives qu'il faudrait prévoir.

3.2.1.5 Des mesures de découverte de la région

Afin d'aider les agents hésitants dans leur choix, des voyages de découverte de Metz et de sa région pourraient être organisés par les collectivités locales pour ces agents ainsi que leur famille proche (conjoint et enfants). Un agent référent à la préfecture ou à la mairie de Metz pourrait être désigné pour répondre à toutes les questions que les agents pourraient se poser sur l'environnement messin.

3.2.2 Des mesures destinées au reclassement des personnes non volontaires pour aller à Metz et ayant perdu leur poste

3.2.2.1 Mesures concernant la réorientation professionnelle

De nombreux agents (estimés à 450 dans ce rapport) ne suivront pas leur emploi délocalisé dans le cadre de cette opération de restructuration de la statistique publique. Il serait

nécessaire de mettre en place un dispositif de suivi personnalisé de ces agents afin de leur permettre de retrouver un emploi correspondant à leur formation et à leurs compétences au sein de la statistique publique ou du reste de la fonction publique. Ils devraient pouvoir bénéficier d'actions d'orientation, de formation, d'évaluation et de validation des acquis de leur expérience professionnelle. Ce changement d'emploi devrait se faire sans perte de rémunération ni manque à gagner sur leur déroulement de carrière.

Pour gérer la réorientation professionnelle des agents non volontaires dont le poste sera relocalisé, il serait nécessaire de mettre en place des équipes spécifiques. Ainsi, les unités en charge de la gestion des carrières des cadres A de la statistique publique pourraient être épaulées par des responsables de ressources humaines ayant déjà opéré dans la fonction publique d'Etat et dans la fonction publique territoriale. En effet, il serait nécessaire d'explorer toutes les pistes de débouchés possibles dans l'ensemble des ministères ainsi que dans les collectivités territoriales, en particulier pour les cadres de province qui auraient besoin de retrouver un nouvel emploi. Il pourrait donc être nécessaire de pouvoir profiter des services de responsables de ressources humaines connaissant bien ces environnements.

Pour les agents de catégorie B et C, de l'Insee et des services statistiques ministériels, de Paris et de province, il pourrait être nécessaire, du fait du nombre de personnes qui seront concernées, de faire appel à une unité spécialisée pour les aider dans la recherche d'un emploi dans la fonction publique; le service attendu est à la fois d'effectuer les recherches d'emploi mais aussi d'accompagner les agents dans leurs démarches (formation à l'entretien de recrutement, bilan des compétences etc.), ce qui serait d'autant plus nécessaire que les agents concernés sont peu familiers de ce type d'exercice.

Des stages de découverte de services dans les unités qui pourraient accueillir les agents de la statistique publique qui perdront leur emploi pourraient être organisés pour que les agents voient concrètement en quoi consiste le travail dans ces unités et découvrent ainsi les possibilités qui peuvent leur être offertes.

3.2.2.2 Mesures financières

Les agents qui perdront leur emploi lors de la restructuration devraient pouvoir conserver leur niveau de rémunération sur le nouvel emploi où ils seront affectés, qu'il soit dans le périmètre du service statistique public ou ailleurs.

Il pourrait ainsi être nécessaire de maintenir des primes de fonction même si l'agent concerné occupe un poste ne donnant pas lieu à la même prime de fonction suite à la restructuration. De même, il pourrait être nécessaire de maintenir les primes TAI des informaticiens qui quitteraient la sphère informatique ou qui changeraient de fonction au sein de la sphère informatique en prenant des responsabilités pour lesquelles la prime TAI serait inférieure à celle perçue sur leur poste qui a été transféré.

Cette restructuration conduirait à ce que des agents issus d'horizons différents accomplissent les mêmes tâches dans les mêmes services : par exemple, agents de la statistique publique et agents des autres directions du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et/ou du budget des comptes publics et de la fonction publique. Par souci d'équité, l'écart de primes entre agents de la même compétence devrait être résorbé.

Les agents de l'Insee ou des SSM concernés pourraient bénéficier d'une prime annuelle d'accompagnement de la restructuration, à l'instar de celle versée aux agents de la DGFip et mentionnée dans le rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2009. Par ailleurs, la mise en place du centre d'enquêtes téléphoniques conduirait à diminuer la charge de travail d'une partie des enquêteurs du réseau actuel. Des compensations pourraient être prévues sous forme financière ou en termes de volume de travail.

Enfin, les agents qui décideraient de quitter l'administration après transfert de leur poste devraient pouvoir percevoir l'indemnité de départ volontaire, prévue par le décret n°2008-368 du 17 avril 2008. Son montant est déterminé au cas par cas dans la limite de deux ans de rémunération brute.

3.3 Une implantation attractive

Les questions immobilières ont souvent été, dans les précédentes expériences de délocalisation observées, un élément essentiel de réussite ou d'échec de l'opération. C'est en effet un aspect important quant à l'attractivité du nouveau site à créer, en particulier pour ceux des agents habitués à la densité des services disponibles dans la partie centrale de l'agglomération parisienne. En outre, l'impact de l'immobilier est très direct en ce qui concerne le calendrier et les coûts, en investissement et en fonctionnement.

3.3.1 Le calibrage du projet

La surface utile recherchée dépend à la fois :

- du nombre d'agents à accueillir (en prévoyant une possibilité de progression si l'on veut afficher une détermination concrètement vérifiable à assurer la viabilité de ce nouvel établissement statistique à Metz) ;
- de l'organigramme envisagé ;
- des activités finalement retenues sur le site : en effet, l'archivage, l'informatique et l'enseignement conduisent par exemple à prévoir des surfaces et équipements particuliers (aires de stockage et équipement afférents pour les archives, salles machine pour l'informatique, divers locaux d'enseignement et locaux sociaux pour les élèves, auxquels il convient sans doute aussi d'ajouter des logements pour les étudiants, voire pour les enseignants de passage pour de moyennes ou longues durées).

Compte tenu du scénario proposé plus haut dans le rapport, une première estimation conduirait à calibrer le bâtiment comme suit : consacré à une activité tertiaire, sur 9000 à 11000 m² de surface utile, 12000 à 15000 m² de surface hors œuvre nette (SHON), et destiné à héberger 625 à 750 agents.

3.3.2 La faisabilité du projet

Un premier repérage effectué à Metz a permis de poser les premiers jalons de la problématique immobilière de l'opération.

En respectant la contrainte de la proximité de la gare, qui paraît impérative pour rendre l'opération attractive et pour l'efficacité du travail statistique, le choix nous semble être à faire entre une implantation dans un site existant, libéré par le ministère de la Défense à une date qui reste à préciser, et une implantation dans la ZAC de l'Amphithéâtre, qui conduirait à construire ou à louer (éventuellement en location avec option d'achat -LOA) un bâtiment neuf, à une date qui dépend du rythme de la réalisation.

Hormis la caserne Ney, les sites proposés, bien qu'intéressants car bien situés, prestigieux et plutôt en bon état, ne sont jamais suffisants pour accueillir la totalité des emplois envisagés, même au bas de la fourchette (625). L'installation sur deux sites aurait des inconvénients de gestion et de coût en fonctionnement, qu'il conviendrait d'éviter.

Dans ce cas de figure, l'implantation qui correspondrait au besoin est une implantation dans un bâtiment neuf, construit suivant un programme élaboré à partir d'une expression détaillée de nos besoins, dans la ZAC de l'Amphithéâtre, le contexte urbain étant également favorable.

4 Annexe 1 : Lettre de mission

Avertissement : Monsieur Jean-Pierre Duport a reçu la même lettre de mission.

Le Premier Ministre

Paris, le 17 SEP. 2008

REF/3045

Monsieur le Directeur Général,

Le Président de la République a souhaité développer significativement l'implantation des emplois publics dans les régions. Cette politique doit s'appuyer sur plusieurs principes :

- *apporter de l'activité à des territoires qui en ont besoin ;*
- *réduire le coût de gestion des administrations, en particulier en matière immobilière ;*
- *améliorer le fonctionnement des services publics par des synergies permettant une meilleure efficacité et une meilleure efficience.*

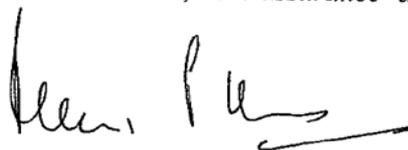
Compte tenu de la restructuration des forces armées, il souhaite que cette politique s'applique prioritairement à l'agglomération de Metz, à hauteur de 1 500 emplois. La proximité de Metz avec l'office statistique européen, la localisation géographique privilégiée de cette ville, maintenant distante de 1h20 de Paris en TGV, ont conduit le gouvernement à identifier le service statistique public comme pouvant contribuer significativement à cette opération de délocalisation, qui devra être réalisée d'ici à la fin de l'année 2011.

Nous vous demandons avec Monsieur Jean-Pierre DUPORT de proposer au gouvernement pour le 30 novembre les contours, les effectifs, l'organisation d'un tel pôle statistique en prenant en compte les objectifs suivants :

- *préserver la qualité de la production du service public statistique ;*
- *apporter une véritable valeur ajoutée au fonctionnement des administrations en exploitant toutes les sources de synergies ;*
- *créer à Metz un acteur important du service statistique public et un bassin d'emploi attractif pour les agents ;*
- *faciliter l'installation des agents via les mesures d'accompagnement appropriées.*

Nous vous demandons d'associer l'ensemble des acteurs du service statistique public et les élus locaux à cette réflexion, ainsi que la délégation interministérielle à l'attractivité et à la compétitivité des territoires.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur Général, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



François FILLON

Monsieur Jean-Philippe COTIS
Directeur Général de l'INSEE
18, Boulevard Adolphe Pinard
75014 PARIS

5 Annexe 2: Déclaration intersyndicales / CDSP (Insee et SSM)

Avertissement : cette déclaration faite lors de la réunion du 12 novembre 2008 a été annexée au rapport à la demande des intersyndicales et du CDSP (Insee et SSM).

Préambule sur les modalités d'organisation de cette réunion :

La mobilisation historique actuelle du personnel contre le projet de délocalisation de la statistique publique est un événement d'importance, qui marque le refus de voir la statistique publique détruite. C'est sa voix, porteuse d'intérêt général, que nous venons faire entendre ici.

Nous estimons qu'après avoir présenté l'audition des représentants des personnels de la statistique publique comme une nécessité de la mission que vous menez, les modalités d'invitation des participants sont plus qu'obscurcs : certaines fédérations syndicales invitées, pas les autres. D'abord, seuls certains SSM ont été invités à cette réunion. Et parmi eux, certains SSM invitant une délégation de x agents représentants, d'autres déterminant elles-mêmes la délégation. Mais d'autres ne passant visiblement pas de message...

Ces procédures révèlent une méconnaissance des différentes structures de représentation du personnel dans les différents SSM. Elles révèlent par ailleurs une volonté de ne pas prendre en compte la création des Comités de défense de la statistique publique, qui, dès l'annonce du projet de démantèlement a montré l'ampleur de la mobilisation de tous les personnels.

Nous sommes aujourd'hui ici une délégation unie de l'intersyndicale et des Comités de Défense de la statistique publique, de l'Insee et des SSM (dont ici sont présents Insee, Dares, Depp, Drees, Soes, Sessi), selon les modalités de notre choix. Nous tenons à rappeler que les agents de la statistique publique, par leur déontologie, leur formation et leur expérience professionnelles sont les garants essentiels de la qualité des travaux de la statistique publique, et de la défense de son indépendance.*

Refus d'un projet de démantèlement de la statistique publique

Le premier point de notre intervention concernera le refus catégorique du projet de délocalisation de la statistique publique annoncée par le gouvernement et le président de la république.

Il s'agit d'une décision arbitraire du gouvernement et non d'un projet pour la statistique publique, puisqu'elle a été prise dans la précipitation pour compenser la perte d'emplois consécutives à la fermeture des casernes.

Nous tenons à préciser une nouvelle fois ici que ce refus du projet ne tient en rien à sa localisation. De même, nous ne remettons pas en cause le principe de solidarité entre les régions que l'aménagement du territoire doit prendre en charge, ni sur la possibilité de délocalisation de certains travaux, y compris de conception, en région. Rappelons que la statistique publique est déjà organisée pour les deux tiers de ses effectifs en région. L'Insee a déjà procédé, depuis de nombreuses années, à la mise en place progressive de pôles nationaux dans les directions régionales.

Rappelons également que les agents de la statistique publique ont toujours œuvré pour faire évoluer leur administration en fonction des besoins exprimés par la société, et que, pour y répondre, nous avons réclamé et mis en œuvre en permanence des innovations technologiques et d'organisation. Il est inacceptable que le plus haut niveau de l'État se permette de nous accuser d'être des administrations refusant par principe le changement.

Ce projet de délocalisation apparaît clairement pour ce qu'il est : une tentative de démantèlement de la statistique publique, venant après plusieurs autres événements récents montrant la forte hostilité des pouvoirs publics de l'État à l'encontre d'une statistique publique indépendante qui produit et publie des informations qui peuvent les déranger.

- Les implantations actuelles de l'Insee et des SSM répondent à des nécessités de coordination des travaux, de connaissance des domaines traités par nos interlocuteurs producteurs ou utilisateurs de statistiques, et de mise en œuvre des conditions de production de chiffres et études de qualité.
- C'est la nécessité d'une grande proximité avec de très nombreux partenaires, notamment de niveau national, présents dans la région parisienne qui justifie la présence actuelle d'une partie du SSP dans la capitale : demandeurs de statistiques et d'analyses au sein des ministères, fournisseurs de données, partenaires pour la conception et l'exploitation des enquêtes, partenariats avec les directions opérationnelles des ministères sur les indicateurs de pilotage, médias nationaux, acteurs de la société civile, partenaires sociaux et observateurs consultés régulièrement, voire partenaires associés à nos travaux, selon les thématiques traitées.
- C'est pour la même raison de proximité que les directions régionales et les services déconcentrés des SSM sont répartis sur tout le territoire national. Les conseils régionaux et généraux, les mairies, les préfetures, les CESR, les chambres de commerce sont autant d'interlocuteurs réguliers pour lesquels ils réalisent des études sur des thèmes économiques et sociaux, des projections de population, des atlas etc.

Une amputation supplémentaire dans un contexte déjà défavorable

La qualité de la statistique publique souffre déjà de l'actuelle politique de suppression de postes dans la fonction publique, par le non-remplacement des départs massifs en retraite. Dans les années à venir, elle devrait subir de plein fouet l'affaiblissement résultant du départ de plus de 2 000 postes sur les 8 500 que compte la statistique publique.

Or le bilan des délocalisations, que ce soit dans le domaine statistique en Grande Bretagne, ou dans d'autres domaines en France, montre qu'une très faible partie des agents « suivent » leur institution.

Le cumul des pertes de savoir (dans les délais impartis, c'est-à-dire 2011) deviendrait alors si élevé qu'il provoquerait une baisse importante de la qualité de la statistique publique, comme dans le cas de la statistique britannique.

En outre, les coûts matériels et financiers de la délocalisation viendraient amputer d'autant le financement de nouveaux travaux indispensables pour répondre aux besoins d'information statistique.

Ce projet s'inscrit aussi largement dans les réformes et réorganisations en cours, pouvant s'avérer destructrices pour le service public et inacceptables pour les personnels :

- La RGPP dont les décisions sont déjà annoncées pour certaines administrations : par exemple au ministère du Travail c'est déjà la DGEFP qui a été rattachée à Bercy et les DRTEFP qui seraient fusionnées avec d'autres DR au sein des DIRECCTE.
- La loi sur les mobilités et parcours professionnels, bientôt examinée à l'assemblée nationale, qui, si elle est votée, sera l'outil permettant un dégraissage accéléré : en cas de restructuration, elle instaure l'obligation pour les agents dont le poste est supprimé, de ne pas refuser plus de trois postes sous peine d'être mis en disponibilité, en d'autres termes, licenciés.

Un mépris pour les personnels du service public

Ce projet, décidé sans considération pour la réalisation et la qualité de nos travaux, ne prend pas davantage en considération les situations des agents. En estimant que ces derniers doivent accepter, sans discuter, de partir pour une autre région, le projet ignore que les agents publics ont aussi une vie sociale et familiale qui pourrait être remise en cause, notamment si les conjoints ne peuvent pas suivre faute de retrouver un emploi.

Une demande croissante adressée à la statistique publique

Dans tous les domaines concernés, SSM comme Insee, les demandes de statistiques et d'études, correspondant à de besoins nouveaux ou non, augmentent de manière importante, en se complexifiant.

La crise économique comme toutes les rapides transformations résultant de l'économie globalisée, renforcent encore la nécessité de telles investigations dans les domaines économiques, financiers, monétaires, sociaux et environnementaux.

Les besoins de statistique publique, c'est-à-dire produite avec l'indépendance et la cohérence méthodologique nécessaires, nécessitent un examen attentif. Le besoin croissant d'objectivation des connaissances quantitatives de notre société ne doit pas être traité à la légère par un simple revers de main décrétant que « le service public ne pourra pas tout faire ».

Ainsi, dans le domaine des **statistiques locales**, les demandes, issues des décisions de décentralisation et de déconcentration et des responsabilités nouvelles des collectivités territoriales (par exemple pour le RSA, ou dans le domaine de la santé) doivent trouver une réponse publique pertinente et homogène. Sans décréter pour autant que la statistique publique doit tout faire, tout traiter ou tout étudier, le besoin de coordination et de concertation, par les acteurs concernés, des besoins doit trouver une réponse dans la mise en place de CRIES (équivalents du CNIS au niveau régional) ou selon des formes équivalentes en termes de débat et de confrontations.

Les **Services Statistique Ministériels**, dont la création est la plus récente dans le SSP, voient également une nette croissance de leurs activités du fait de demandes plus importantes alors que l'insuffisance de moyens ne permet pas de toutes les traiter. Les cabinets ministériels se déploient, on l'a vu très récemment, et les demandes d'éléments de pilotages empiètent sur le programme de travail normal. Parallèlement, nous constatons des éléments inquiétants remettant en cause l'indépendance professionnelle avec des publications prévues reportées, voire même remises en cause. Par ailleurs dans plusieurs cas, on assiste à une dangereuse amorce de dissociation des fonctions statistique et études, dont l'étroite imbrication et

interrelation au sein d'une même direction constituait jusqu'ici une caractéristique forte, considérée comme une force par les pairs étrangers.

De façon générale, pour l'Insee comme pour les services statistiques ministériels, on veut imposer la gestion par la baisse des moyens (en crédits et en effectifs), alors que les priorités données aux missions devraient résulter du débat social qui se déploie en particulier au sein du Cnis. Cela fait courir un risque accru à l'indépendance de la statistique publique si les thématiques étudiées sont choisies sous contrainte de défaut de moyens et sous pression des cabinets ministériels. C'est bien le débat public qui est alors directement menacé. Nous n'accepterons pas de voir nos moyens affectés au service exclusif de l'autorité politique, et nous nous battons pour que l'information statistique reste accessible gratuitement à tous.

Éléments sur des arguments fallacieux quant à la localisation

- ▶ Ce projet de délocalisation prétend compenser les pertes d'emplois dues au départ des militaires sur l'agglomération de Metz. Après notre rencontre, mercredi 5 novembre avec le maire de Metz, nous avons ensemble affirmé que sa région ne doit pas faire les frais des décisions concernant la carte militaire, cela voulant dire que des compensations sont nécessaires. Ensemble nous avons aussi dit qu'il n'y a pas à faire venir des statisticiens dans des conditions où le reste du service public de la statistique en pâtirait, et par là même la collectivité.
- ▶ Le projet prétend aussi par un rapprochement géographique du Luxembourg permettre de mieux se faire entendre d'Eurostat. Cet argument n'est pas sérieux : peut-on prétendre qu'en raison de leur éloignement géographique, les pays du sud ou de l'est de l'Europe seraient moins écoutés ou efficaces dans la statistique européenne, que des pays comme la Belgique ou le Luxembourg lui-même ? Ce qui compte pour améliorer la présence française dans la statistique européenne, c'est se donner les moyens de mieux intervenir sur le fond dans des dossiers comme par exemple les nomenclatures ou les enquêtes européennes (y compris en lien avec le monde de la recherche), d'en faire, au sein de l'Insee et du SSP, une vraie priorité.

Revendications sur la remise du rapport

Nous demandons que :

- ▶ Cette déclaration soit jointe en annexe de votre rapport ;
- ▶ Les auditions des ministres figurent dans les annexes de votre rapport ;
- ▶ Vous nous receviez avant la remise officielle de votre rapport ;
- ▶ Votre rapport, dont la remise au gouvernement a été annoncée pour fin novembre, échéance que nous vous demandons de confirmer, soit en même temps rendu public ;
- ▶ Le CNIS soit saisi officiellement dudit rapport pour en débattre ;
- ▶ Et enfin, nous voulons avoir une réponse claire sur ce qu'il va advenir de ce rapport une fois remis au gouvernement. Par qui et quand va-t-il être examiné ?

Les personnels seront attentifs aux réponses que vous apporterez à notre intervention, c'est-à-dire nos questions et nos revendications. Ils sont déterminés à poursuivre leurs actions afin d'imposer la prise en compte de ces revendications.

* : les Comités de défense de la statistique publique sont composés d'agents de l'ensemble du Service Statistique Public, syndiqués ou non, qui souhaitent alerter l'opinion sur les conséquences de la délocalisation envisagée par le gouvernement. Ses membres proviennent aussi bien de l'Insee que des services statistiques ministériels (SSM).