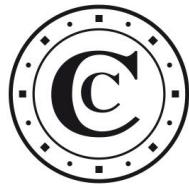


Cour des comptes



LE TRANSFERT  
DE SERVICES DE L'INSEE  
À METZ  
BILAN D'ÉTAPE

Communication à la commission des finances, de l'économie générale  
et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Octobre 2015



# Sommaire

<b>AVERTISSEMENT .....</b>	<b>5</b>
<b>SYNTHÈSE .....</b>	<b>7</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>13</b>
<b>CHAPITRE I LE PROJET INITIAL .....</b>	<b>15</b>
<b>I - LES RESTRUCTURATIONS TERRITORIALES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE.....</b>	<b>15</b>
<b>II - LE PROJET DE CRÉATION DU CENTRE STATISTIQUE DE METZ.....</b>	<b>17</b>
A - Les transferts ou les créations d'emplois publics prévus .....	17
B - L'organisation envisagée .....	19
C - Le calendrier prévisionnel de montée en charge .....	21
<b>III - LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT À LA MOBILITÉ .....</b>	<b>22</b>
<b>IV - LA RECHERCHE D'UNE IMPLANTATION IMMOBILIÈRE.....</b>	<b>22</b>
A - Le projet d'implantation définitive .....	23
B - Les implantations temporaires .....	24
<b>CHAPITRE II UNE RÉALISATION TARDIVE, UN FORMAT RÉDUIT .....</b>	<b>27</b>
<b>I - DES OBJECTIFS D'EMPLOIS REVUS À LA BAISSE .....</b>	<b>27</b>
A - Une première réduction du format du CSM à l'initiative de l'INSEE fin 2010.....	27
B - Une réduction du format décidée par le ministre de l'économie et des finances en 2013, sans approbation interministérielle .....	28
C - Le retrait unilatéral des services statistiques des ministères sociaux .....	30
D - L'absence d'approbation interministérielle.....	32
<b>II - L'ORGANISATION DU CENTRE STATISTIQUE DE METZ ET LES EFFECTIFS TRANSFÉRÉS .....</b>	<b>33</b>
A - L'organisation retenue .....	33
B - Les agents mutés ou délocalisés au CSM.....	36
<b>III - LES IMPLANTATIONS IMMOBILIÈRES .....</b>	<b>38</b>
A - Les implantations temporaires ou intercalaires.....	38
B - L'implantation définitive dans la gare impériale.....	39
<b>IV - LE CSM DANS SON ENVIRONNEMENT .....</b>	<b>42</b>
A - Les directions régionales de l'INSEE .....	42
B - Les relocalisations d'emplois publics à Metz.....	43
<b>CHAPITRE III BILAN FINANCIER D'ÉTAPE .....</b>	<b>47</b>
<b>I - LES COÛTS LIÉS AU FONCTIONNEMENT DU CSM .....</b>	<b>47</b>
A - La masse salariale .....	47
B - Les dépenses de fonctionnement.....	47
C - Les dépenses d'investissement.....	48

<b>II - LES FACTEURS D'ALOURDISSEMENT DE LA DÉPENSE.....</b>	<b>49</b>
A - Les surcoûts en matière de dépenses de personnel .....	49
B - Les surcoûts de fonctionnement .....	52
C - Les surcoûts immobiliers .....	53
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>55</b>
<b>GLOSSAIRE .....</b>	<b>57</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>59</b>

## Avertissement

Par lettre adressée au Premier président de la Cour des comptes, en date du 16 octobre 2014, le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour de réaliser une enquête portant sur le coût du transfert d'une partie des services de l'INSEE à Metz, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Le Premier président a répondu favorablement à cette demande, par lettre du 16 décembre 2014.

Le président de la première chambre, le président de section, les rapporteurs et le contre-rapporteur ont rencontré M. Thierry Robert, député de la 7<sup>ème</sup> circonscription de La Réunion et membre de la commission des finances, à l'origine de cette demande. Le Premier président a précisé, le 20 février 2015, au président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le champ d'investigation et proposé que le rapport de la Cour soit remis le 15 octobre 2015.

Les correspondances mentionnées sont annexées au présent rapport.

Un relevé d'observations provisoires a été communiqué au secrétaire général du gouvernement, au secrétaire général des ministères économiques et financiers, au directeur général de l'INSEE, au directeur du budget et à la commissaire à l'égalité des territoires ; des extraits de ce relevé ont été transmis au directeur des finances publiques, au secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, au directeur de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (DREES) du ministère chargé de la santé et à la directrice de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère chargé de l'emploi.

Tous les destinataires ont répondu, à l'exception de la commissaire générale à l'égalité des territoires. Le directeur général de l'INSEE a été auditionné par la Cour.

Le présent rapport a été délibéré le 17 septembre 2015 par la première chambre, présidée par M. Briet, président de chambre, et composée de Mme Morell, MM. Charpy, Feller, Ecalle, Mme Périn, M. Schwartz, conseillers maîtres, les rapporteurs étant MM. Vivet, conseiller maître, et de Barbeyrac, rapporteur extérieur, M. Chouvet, conseiller maître, étant le contre-rapporteur.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 1<sup>er</sup> octobre 2015 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Vachia, Paul, rapporteur général du comité, MM. Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, M. Cazala, conseiller maître, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.



## Synthèse

Sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, à la demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, la Cour a entrepris un contrôle sur « le coût du transfert de services de l'INSEE à Metz ».

Ce transfert a été décidé à la suite des restructurations des implantations des forces armées qui ont fortement affecté l'agglomération de Metz.

Sur la base de la circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2008 présentant les mesures d'accompagnement territorial destinées à compenser la dissolution ou le transfert d'unités militaires, un rapport préliminaire relatif à la délocalisation d'une partie de l'INSEE en vue de créer un centre statistique à Metz a été demandé par le Premier ministre à M. Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'INSEE et à M. Jean-Pierre Duport, vice-président du conseil de l'information statistique.

Remis fin 2008, ce rapport a chiffré à 625 le nombre d'emplois publics susceptibles d'être délocalisés à Metz, provenant d'activités existantes ou nouvelles de l'INSEE, en y intégrant des emplois provenant des pôles statistiques des ministères sociaux, dont 575 au titre de l'INSEE et 50 au titre de la DREES et DARES. Ce rapport définissait précisément les activités et l'organisation du futur centre, reposant sur quatre piliers : statistiques sociales et locales, informatique, ressources humaines et produits de diffusion. Il envisageait également la création de deux nouvelles fonctions : un centre d'enquête téléphonique et un centre de formation de statistiques européennes.

Les propositions du rapport Cotis-Duport ont été validées par le Premier ministre et ont été annoncées au personnel de l'INSEE le 22 janvier 2009.

Les investigations menées par la Cour sur la conduite de cette opération la conduisent à formuler les constats suivants à la date du 30 juin 2015.

### **Le format initialement envisagé a été sensiblement réduit**

La direction générale de l'INSEE a été confrontée, entre l'été 2008 et septembre 2011, date de l'installation des premiers agents à Metz, à des mouvements sociaux dirigés contre ce projet, qui l'ont conduit à revoir le périmètre et la consistance des activités et des emplois transférés.

L'objectif retenu a été ramené à 350 emplois relocalisés. Par rapport au schéma initial, l'organisation actuelle du centre statistique de Metz (CSM) ne repose plus que sur trois centres (anciennement dénommés piliers) : le centre « services en ressources humaines », le centre « exploitation informatique » et le centre « statistiques sociales et locales » (CSSL). La création des deux nouvelles fonctions a été abandonnée. Des doutes subsistent encore sur le

volume des emplois qui seront effectivement transférés pour le CSSL à l'horizon 2016, car les évolutions concernant la chaîne de traitement des déclarations sociales nominatives (DSN) sont susceptibles d'avoir des incidences sur la charge de travail et sur le nombre des agents nécessaires. Il n'est donc pas exclu que le nombre d'agents présents au CSM fin 2016 soit légèrement inférieur à 350.

Pour leur part, les ministères sociaux ont purement et simplement refusé de transférer des agents à Metz.

**Tableau n° 1 : évolution du format et des activités du CSM**

	<b>Configuration du CSM selon le rapport Cotis-Duport en 2008</b>	<b>Situation en juin 2015</b>
<i>Nombre d'agents</i>	625 agents (575 INSEE, 50 DREES et DARES)	350 agents (INSEE) (aucun agent pour la DREES et la DARES)
<i>Activités du CSM</i>	Quatre piliers : - Administration générale en ressources humaines - Informatique - Statistiques sociales et locales - Produits de diffusion Deux centres : - Enquêtes téléphoniques - Formation de statistiques européennes	Trois centres : - Services des ressources humaines (CSRH) - Exploitation informatique (CEI) - Statistiques sociales et locales (CSSL) + une cellule de pilotage et d'administration des ressources (CPAR)

Source : Cour des comptes d'après rapport Cotis-Duport et INSEE

### **Le calendrier d'installation définitive a été différé**

Le calendrier de montée en charge du futur centre était planifié avec un point de départ en 2010 et un achèvement du déploiement prévu fin 2013. Au 31 mars 2015, le CSM comptait 250 agents de l'INSEE et il faudra attendre fin 2016 pour que le déploiement du CSM soit achevé.

**Tableau n° 2 : calendrier de déploiement du CSM**

	<b>Projet initial (Rapport Cotis-Duport de 2008)</b>	<b>État d'avancement du projet au 30 juin 2015</b>
<i>début du projet</i>	2010	2011
<i>fin du projet</i>	2013	2017

Source : Rapport Cotis-Duport et INSEE

### **Les questions immobilières ont affecté le déroulement du projet**

Les aspects immobiliers de la création du centre statistique de Metz n'ont pas été analysés ni chiffrés dans le rapport Cotis-Duport. Ils ont néanmoins pesé sur le bon déroulement de l'opération.

La décision, après diverses hésitations, d'implanter l'INSEE en centre-ville, dans l'ancienne gare impériale, a été source de retards et de surcoûts de l'ordre d'1 M€, en moyenne annuelle sur la période 2011 à 2016. Ces surcoûts sont dûs à l'implantation temporaire des services délocalisés de l'INSEE dans deux bâtiments dans l'attente de la livraison du bâtiment définitif prévue en 2017.

Les coûts d'acquisition et de rénovation de la gare impériale supportés par l'État sont évalués au 30 juin 2015 à 22 M€. Le loyer budgétaire à la charge de l'INSEE devrait être de l'ordre d'1 M€ par an, à compter de 2017.

L'INSEE entend désormais occuper seul ce bâtiment, ce qui lui permettrait d'installer ses agents dans des conditions dérogeant à la norme habituellement retenue pour les surfaces minimales d'espace de travail par agent public (12 m<sup>2</sup> par agent).

### **Le suivi interministériel a été interrompu en 2012**

Six réunions interministérielles ont été consacrées à ce dossier entre le 2 décembre 2008 et le 14 septembre 2012. Les deux premières étaient consacrées à la validation au projet initial, les deux suivantes avaient trait aux questions immobilières, les deux dernières faisaient un point de situation plus large sur la relocalisation des emplois publics. Aucune de ces réunions n'a entériné les réductions d'effectifs.

En 2013, le ministre de l'économie et de finances a décidé de diminuer la cible des emplois délocalisés de 575 à 350 emplois pour l'INSEE et de repousser à 2016 la fin du déploiement du CSM.

Le contrôle de la Cour a permis d'établir que les ministères sociaux n'entendaient pas délocaliser à Metz les effectifs prévus (50 agents).

Ces décisions ministérielles (décision du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social pour la DARES, décision du directeur de cabinet du ministre des affaires sociales de la santé et des droits des femmes pour la DREES), tout comme la révision à la baisse par le ministre de l'économie et des finances du nombre

d'emplois de l'INSEE transférés à Metz, n'ont fait l'objet d'aucune approbation interministérielle, alors même que le schéma initial avait été approuvé par le Premier ministre.

### **L'opération a entraîné des surcoûts**

Le coût du CSM s'est élevé à 14,3 M€ en 2014, pour un peu plus de 200 agents en poste à Metz : 8,5 M€ au titre de la masse salariale (hors compte d'affectation spéciale *Pensions – CAS Pensions*), 4,1 M€ de dépenses de fonctionnement et 1,7 M€ de dépenses d'investissement. Ce coût devra être réévalué une fois que le CSM aura atteint son format définitif et son fonctionnement de croisière, en 2016.

Il est plus délicat en revanche d'estimer les surcoûts, hors dépenses immobilières, liés à la création du CSM :

- les charges liées aux mutations (primes versées aux agents délocalisés) peuvent être évaluées à 397 000 € ;
- les surcoûts liés aux facilités accordées à l'INSEE en termes d'emplois sont en revanche élevés : durant toute la phase de déploiement du CSM (de 2011 à 2016), l'INSEE a bénéficié d'un allégement de son schéma d'emplois de 182 ETP. Le surcoût budgétaire de cette facilité, sur l'ensemble de cette période, peut être estimé à 27 M€ en masse salariale (hors CAS *Pensions*) et à 8 M€ par an à compter de 2016. Pour éviter que ce surcoût ne se pérennise, la Cour recommande de revoir le schéma d'emplois de l'INSEE lors du prochain budget triennal à compter de 2017, afin de tenir compte des allégements décidés au titre de la création du CSM ;
- le surcoût net des loyers et des charges des bâtiments temporaires peut être estimé à 1 M€ par an, en moyenne annuelle sur la période 2011 à 2016.

\*\*

La création du projet de centre statistique à Metz a ainsi reposé exclusivement sur l'INSEE. Elle a été lente et incomplète, 250 emplois ayant été délocalisés ou transférés en six ans (entre 2009 et 2015), sur les 625 emplois initialement prévus en quatre ans (entre 2010 et 2013). L'étiage final devrait se situer un peu en-dessous de 350 emplois fin 2016.

Bien que la réalisation de ce projet ait engendré des surcoûts, sa mise en œuvre actuelle apparaît néanmoins fonctionnellement cohérente, compte tenu des missions de l'INSEE. Il est toutefois regrettable que la création du CSM se soit limitée à une réorganisation de l'INSEE et n'ait pas donné lieu à une rationalisation de l'appareil statistique de l'État. La Cour constate que la décision initiale du Premier ministre n'a finalement pas été respectée, que le suivi interministériel a été insuffisant et que la réduction du nombre des effectifs délocalisés n'a pas fait l'objet d'une approbation au niveau interministériel.

## **Recommendations**

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. fixer, par décision interministérielle, le nombre d'emplois de l'INSEE, de la DREES et de la DARES devant être délocalisés ou transférés à Metz ;
2. veiller à ce que les locaux rénovés de l'ancienne gare impériale soient occupés à pleine capacité, conformément aux normes de la politique immobilière de l'État ;
3. ne pas pérenniser l'avantage obtenu par l'INSEE en matière d'allègement du schéma d'emplois à la faveur de l'installation du CSM et en tenir compte lors de la détermination du prochain budget triennal.



# Introduction

## Présentation de l'INSEE

L'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE), créé par la loi de finances du 27 avril 1946, est une direction générale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le programme 220 – *Études et statistiques économiques* de la mission *Économie* retrace l'activité de l'INSEE. Cet organisme collecte, produit, analyse et diffuse des informations sur l'économie et la société françaises. Il est tourné vers la fourniture aux acteurs institutionnels et économiques, ainsi qu'au grand public, d'informations statistiques pertinentes, fiables, cohérentes et récentes. Ces informations relèvent des domaines macroéconomique, sectoriel, démographique et social. Le programme comprend également la tenue de répertoires d'état civil, des entreprises et le recensement annuel de la population.

L'INSEE dispose d'un budget de 448,5 M€ (en crédits de paiement) en loi de finances initiale pour 2015 et emploie 5 868 agents (au 1<sup>er</sup> janvier 2015). L'INSEE comprend une direction générale située à Paris et à Metz (1 419 agents), un réseau de 24 directions régionales (4 144 agents) et des centres nationaux informatiques (305 agents).

## Présentation du contrôle de la Cour

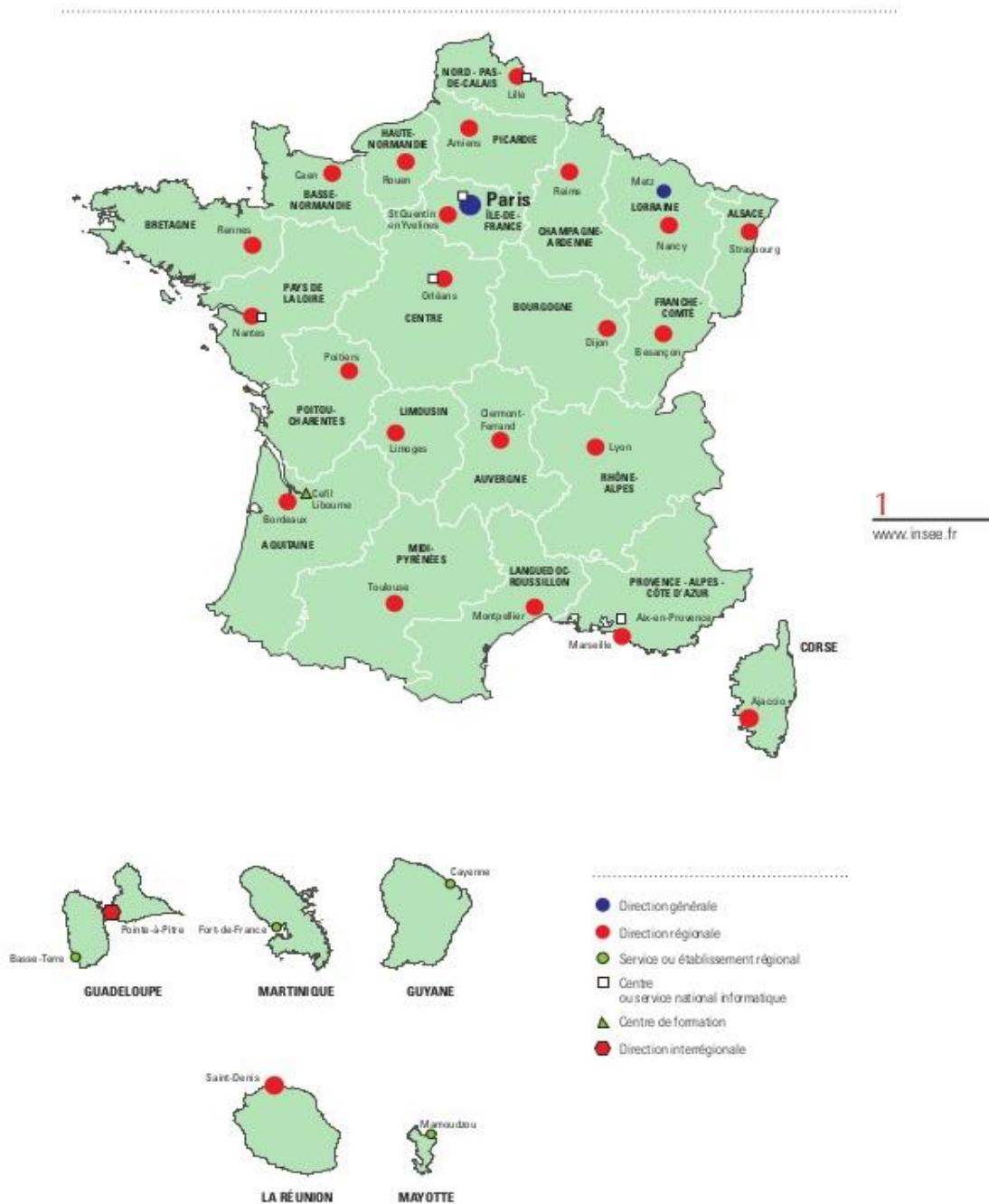
La création du centre statistique de Metz (CSM) fait partie des opérations décidées pour compenser, par la création ou la délocalisation d'emplois publics, la suppression d'unités militaires découlant du plan de restructuration des armées. Ce centre devait inclure, au côté des agents de l'INSEE, des agents issus des services statistiques des ministères sociaux.

Pour évaluer les dépenses afférentes au transfert de services de l'INSEE à Metz, la Cour s'est attachée à examiner le déroulement de cette opération, les écarts entre le projet initial et la réalisation finale et les coûts et surcoûts occasionnés.

Le rapport comporte successivement :

- un rappel du contexte des restructurations militaires en 2008, du périmètre initial du CSM et des effectifs à délocaliser ;
- une présentation des évolutions du projet en termes d'emplois, d'organisation, d'implantations immobilières, mise en perspective avec le processus global de relocalisation d'emplois publics à Metz ;
- un bilan financier d'étape, portant sur la masse salariale, les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissement et les dépenses immobilières liées aux implantations provisoires et à l'installation dans la gare impériale, choisie comme siège définitif du centre statistique de Metz. Un bilan définitif ne pourra être établi qu'au terme de la montée en charge du CSM fin 2016 et de l'installation du CSM dans la gare impériale prévue pour mi-2017.

### Carte n° 1 : l'Insee sur le territoire national en 2015



Source : Insee

# Chapitre I

## Le projet initial

### I - Les restructurations territoriales du ministère de la défense

La circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2008, adressée aux préfets de région et de département, présentait les mesures d'accompagnement territorial destinées à compenser la dissolution ou le transfert d'unités militaires, dans le cadre de la réorganisation du ministère de la défense.

Le nouveau format des armées avait pour but, tout en préservant la capacité des forces, de réduire leurs coûts de fonctionnement par une diminution du nombre des unités. Cette réforme impliquait une modification significative de l'organisation et une nouvelle répartition des unités militaires sur le territoire national.

Ce sont au total 20 régiments, 11 bases aériennes et une base aéronavale qui ont été dissous ou transférés entre 2009 et 2015. Une quarantaine d'établissements ou de sites isolés ont également fait l'objet de cette restructuration. Cette réforme devait conduire au total à la suppression de 54 000 postes.

L'implantation territoriale d'unités militaires représente souvent un élément majeur de la démographie et de l'activité économique locale. Aussi, le gouvernement a-t-il défini un plan de redynamisation des territoires concernés pour recréer à terme un volume d'emplois et d'activités compensant, au moins en partie, les restructurations militaires en termes d'emplois.

Ce plan comportait plusieurs mesures :

- l'adoption de contrats de redynamisation de sites de défense et de plan locaux de redynamisation, bénéficiant de crédits budgétaires ;
- la cession d'entreprises militaires, avec des modalités adaptées aux besoins et aux finances des collectivités locales ;
- des mesures d'aides financières aux entreprises pour favoriser l'implantation de nouvelles activités économiques dans les territoires concernés ;
- la mise en place d'un programme de délocalisations de services d'administrations centrales ;
- la définition d'un plan « Grand Nord Est », qui avait pour objectif de définir les axes d'une nouvelle dynamique de développement de ce territoire. Cette mesure n'a cependant pas eu de suite.

À l'échelon national, la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) était chargée, en liaison avec la délégation aux restructurations de la défense (DAR), d'assurer la coordination de la politique territoriale de l'État. Cette mission était relayée, au plan local, par les préfets des départements concernés, qui s'appuyaient sur des comités de sites.

La Cour des comptes a examiné, en 2014, l'utilisation des fonds publics et l'efficacité des mesures prévues à la suite de la réorganisation du ministère de la défense, notamment en termes de redynamisation du territoire, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> aout 2001 relative aux lois de finances, à la demande de la Commission des finances de l'Assemblée nationale. Le rapport de la Cour<sup>1</sup> a été transmis à l'Assemblée nationale le 6 novembre 2014.

Au titre des restructurations portant strictement sur les dissolutions ou les transferts d'unités, 12 915 emplois ont été supprimés sur neuf sites : Metz, Caen, Cambrai, Compiègne, Laon, La Rochelle, Limoges, Reims, Sourdun. Initialement, il avait été prévu de transférer 5 000 postes d'emplois publics, à titre de compensation. Divers arbitrages ont cependant réduit la cible à 3 645 postes.

Sur le site de Metz, les restructurations du ministère de la défense ont entraîné la fermeture des formations suivantes :

- l'état-major de la brigade de renseignement et le groupement de recueil de l'information de Metz ;
- la base aérienne BA 128 de Frescaty ;
- le 1<sup>er</sup> régiment médical de Chatel-Saint-Germain ;
- le 1<sup>er</sup> régiment du matériel de Woippy ;
- le 2<sup>ème</sup> régiment du génie de Metz ;
- le centre d'instruction de santé de l'armée de terre de Montigny-lès-Metz ;
- la direction régionale du service des essences des armées du Nord-Est de Metz.

Le bassin messin a ainsi été le site le plus affecté par les restructurations : 5 078 emplois ont été supprimés sur 12 915, soit 40 % du total.

Ces pertes d'emplois militaires expliquent la volonté de relocaliser 1 500 emplois à Metz. Cette cible est restée inchangée jusqu'à présent.

Le rapport précité de la Cour a recensé 1 078 emplois publics transférés ou relocalisés au 31 mars 2014 sur l'ensemble du territoire métropolitain (par rapport à un objectif de 3 645 postes) dont 1 004 emplois à Metz (par rapport à l'objectif de 1 500 postes). Ces données permettent d'apprécier l'effort particulier de l'État en faveur du bassin messin.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale : Les aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées*, décembre 2014, disponible sur [www.cccomptes.fr](http://www.cccomptes.fr)

D'autres sites ont été concernés par la réduction du format des armées, sans pour autant faire l'objet de délocalisations d'agents publics. Des mesures d'exonérations fiscales et sociales, des aides sous forme de subventions et des cessions d'entreprises militaires ont alors été mises en œuvre pour favoriser la création d'emplois privés sur ces territoires.

Hors exonérations fiscales et sociales et hors cessions d'entreprises, 66 contrats de site ont été signés entre l'État et les collectivités territoriales concernées par les départs ou les réductions d'unités du ministère de la défense, pour un montant de 1 400 M€ sur la période 2009 à 2015, dont 421 M€ pour le site de Metz<sup>2</sup>, en sus des emplois transférés.

## II - Le projet de création du centre statistique de Metz

Sur la base de sa circulaire du 25 juillet 2008, le Premier ministre a demandé à MM. Jean-Philippe Cotis et Jean-Pierre Duport, dans une lettre de mission<sup>3</sup> en date du 17 septembre 2008, de proposer au gouvernement les contours, les effectifs et l'organisation d'un pôle statistique à Metz.

Le rapport Cotis-Duport, portant sur « la création d'un centre statistique à Metz » (CSM), a été rendu le 2 décembre 2008 et a fait l'objet d'une réunion interministérielle ce même jour.

### A - Les transferts ou les créations d'emplois publics prévus

Le rapport Cotis-Duport prévoyait la création du CSM par redéploiement d'emplois de l'INSEE et des services statistiques des ministères sociaux et création d'activités nouvelles, soit : 625 postes de statisticiens, 574 au titre de l'INSEE et 51 au titre des services statistiques des ministères sociaux, dont 23 emplois pour la direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (DREES) et 28 emplois pour la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

Pour assurer une cohérence d'ensemble, il était envisagé de délocaliser au futur centre statistique de Metz, non pas des services entiers de la direction de l'INSEE ou de services statistiques régionaux, mais des activités thématiquement ou fonctionnellement proches, telles que les différents maillons d'une même filière. Il s'agissait par exemple de regrouper un pôle de production informatique, disséminé dans différents sites, ou des activités statistiques dispersées dans des directions régionales.

---

<sup>2</sup> Le contrat de site de Metz, signé le 8 juillet 2010, comporte un contrat de redynamisation du site de défense (CRSD, signé en juillet 2009) avec des aides d'État finançant des projets structurants (développement de sites portuaires pour le trafic de conteneurs, aides aux entreprises, institut de recherche dans l'optique) et des subventions aux investissements des collectivités locales (centre de congrès de Metz, zone d'activité lié au Centre hospitalier régional, salles des musiques actuelles, transport en commun en site propre, etc.)

<sup>3</sup> Lettre de mission en annexe 2.

La dénomination du centre statistique de Metz, ou CSM, recèle une ambiguïté sur la notion de « statisticiens ». L'INSEE considère tous ses agents de catégorie A, B ou C, quels que soient leurs activités ou leurs niveaux, comme des statisticiens. La notion de « back office » et de « front office » n'est donc pas pertinente pour cet organisme.

À l'origine, il était prévu d'implanter sur le site quatre catégories de métiers, au sein de quatre types d'activités, appelés « piliers », devant comprendre 50 à 200 agents :

- des informaticiens, au sein du pilier national de « production informatique » ;
- des statisticiens au sens strict, au sein du pilier de « statistiques sociales et locales », travaillant sur la valorisation de données sur l'emploi et le revenu ;
- des gestionnaires administratifs au sein du pilier « administration générale en ressources humaines » ;
- des agents chargés de la diffusion de documents d'information, au sein du pilier « produits de diffusion ».

À ces quatre piliers devaient s'ajouter deux activités nouvelles :

- une activité réellement nouvelle autour de la création d'un « master de statistique officielle européen » en liaison avec Eurostat<sup>4</sup>, localisé à Luxembourg, dans le quartier du Kirchberg.
- une activité « d'enquêteurs téléphoniques », déjà partiellement existante.

Le rapport Cotis-Duport évoquait également la création de 125 nouveaux emplois induits, dans le domaine de la statistique, dont les contours n'étaient pas précisément définis, portant le nombre total d'emplois créés à 750. Il avait en effet été envisagé que d'autres services statistiques, comme ceux relevant du ministère de l'équipement ou de la collecte de données auprès des établissements sanitaires et sociaux, pourraient se relocaliser à Metz. Cette hypothèse n'a finalement pas été retenue.

Le présent rapport retrace l'évolution du format initialement prévu des 625 emplois devant être apportés par l'INSEE, la DARES et la DREES.

Le rapport Cotis-Duport appelait l'attention sur les difficultés fréquemment rencontrées en matière de délocalisations de services administratifs : coûts élevés, résultats mineurs en termes d'emplois transférés, échecs nombreux. Pour une large part, ces difficultés trouvaient leur origine dans la faible mobilité des agents. En conséquence, l'INSEE envisageait, pour l'essentiel, des délocalisations d'emplois et non d'agents. Il lui fallait donc recruter des agents à Metz pour occuper les emplois délocalisés. Il lui incombait parallèlement de réorganiser son activité sur les sites affectés par les pertes d'emplois pour réutiliser les personnes non mobiles dans de nouvelles activités.

---

<sup>4</sup> EUROSTAT est une direction générale de la Commission européenne chargée de l'information statistique à l'échelle communautaire. Elle a pour rôle de produire les statistiques officielles de l'Union européenne, principalement en collectant, harmonisant et agrégeant les données publiées par les instituts nationaux de statistiques des pays membres de l'Union européenne, des pays candidats à l'adhésion et des pays de l'Association européenne de libre-échange.

Les difficultés de tels mouvements se sont encore accrues lorsque les organismes concernés connaissent des réductions générales de leurs effectifs. Or le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite prévu par la révision générale des politiques publiques (RGPP), officiellement lancée le 10 juillet 2007, s'appliquait à l'INSEE.

Le rapport Cotis-Duport prévoyait, enfin, que l'INSEE pourvoirait les emplois transférés ou créés en recourant à trois méthodes :

- les mutations : environ 10 % du volume, soit une cinquantaine d'emplois ;
- les recrutements : les nouveaux agents recrutés sur concours administratifs de l'INSEE seraient incités à rejoindre Metz, mais aucun objectif chiffré n'était avancé ; le rapport mentionnait uniquement « un ratio raisonnable pour conserver l'attractivité du concours » ;
- le transfert de personnels provenant d'autres fonctions publiques ou d'autres ministères comme, par exemple, le ministère de la défense.

## B - L'organisation envisagée

Le CSM devait initialement inclure les éléments décrits ci-après.

### 1 - Le pilier informatique

Le réseau informatique de l'INSEE était réparti, en 2008, entre un service général parisien et quatre centres nationaux informatiques implantés à Aix-en-Provence, Orléans, Nantes et Lille. L'objectif retenu était de regrouper les activités de production dans un centre de production unique à Metz au sein duquel seraient concentrées toutes les infrastructures (calculateurs et serveurs). La création de ce « data center » devrait entraîner la réorganisation des autres centres et, à terme, la fermeture du centre informatique d'Aix-en-Provence.

### 2 - Le pilier « statistiques sociales et locales »

Les statistiques sociales et locales portent sur deux domaines :

- la production et l'exploitation de sources administratives et d'enquêtes complémentaires en matière d'emploi, de revenu d'activités et d'activités sanitaires et sociales ;
- la localisation géographique de données statistiques sociales.

Les activités de ce pilier devaient provenir, d'une part, de deux directions parisiennes de l'INSEE (direction de la statistique démographie et sociale et direction de la diffusion et de l'action régionale) et, d'autre part, des directions régionales de l'INSEE.

À ces activités statistiques de l'INSEE devaient s'ajouter celles de la DARES et la DREES, pour des activités d'enquêtes (collecte de données).

### **3 - Le pilier « administration générale en ressources humaines »**

L'objectif retenu n'était pas de délocaliser l'ensemble de la direction des ressources humaines, mais seulement des fonctions spécifiques, comme la communication interne, les affaires juridiques et statutaires, la gestion des rémunérations et l'ensemble du système de gestion et d'information relatif au personnel.

Les agents chargés du pilotage et de l'administration du centre de Metz devaient être également regroupés au sein de ce pilier.

### **4 - Le pilier « produits de diffusion »**

Le pilier « produits de diffusion » devait regrouper :

- la préparation des ouvrages (impression de production papier) ;
- la promotion, la vente et la facturation de ces produits ;
- l'exploitation des fichiers SIRENE<sup>5</sup> ;
- la création d'un centre de la statistique publique française regroupant les archives.

### **5 - Les deux nouvelles fonctions à créer**

#### *a) Un centre d'enquêtes téléphoniques*

Une mission conjointe de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) effectuée en 2007 avait mis en cause les méthodes statistiques utilisées pour collecter les données sur le chômage. Des critiques avaient été formulées sur l'organisation et le contrôle des enquêtes, notamment des enquêtes téléphoniques. En effet, cette fonction étant dispersée, il n'existait pas d'unité de traitement. Le regroupement à Metz d'un centre d'enquêtes téléphoniques unique dans le domaine social pouvait contribuer à pallier ces défauts. Ce regroupement ne constituait pas cependant à proprement parler une activité nouvelle.

#### *b) Le centre de formation de statistiques européennes*

Il existe trois types de formation à l'INSEE :

- une formation de trois ans pour les agents non titulaires, avec l'attribution d'un diplôme ;
- une formation de deux ans pour les agents titulaires, sans attribution de diplôme ;
- une formation continue.

---

<sup>5</sup> Sirène, acronyme du « *Système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements* », est le répertoire français géré par l'INSEE qui attribue un numéro SIREN aux entreprises, aux organismes et aux associations et un SIRET aux établissements de ces mêmes entreprises, organismes et associations. Crée par le décret n° 73-314 du 14 mars 1973, sa gestion a été confiée à l'Insee.

Une harmonisation des méthodes statistiques au niveau européen avait été envisagée. La formation à ces méthodes aurait pu être dispensée par le centre de Metz, ce qui aurait donné une dimension européenne à la formation des agents titulaires et non titulaires de l'INSEE.

Le tableau ci-dessous présente la répartition prévisionnelle des emplois de chacun des piliers et des nouvelles activités.

**Tableau n° 3 : répartition prévisionnelle des emplois du centre statistiques de Metz (2008)**

Dénomination du service	Cat. A	Cat. B et C	Effectifs totaux
Statistiques sociales et locale (pilier 1)	45	190	235
Produit de diffusion (pilier 2)	10	56	66
Ressources humaines (pilier 3)	18	37	55
Informatique (pilier 4)	34	108	142
Encadrement de l'établissement de Metz	5	0	5
<b>Postes transférés à Metz</b>	<b>112</b>	<b>391</b>	<b>503 (81%)</b>
Centre d'enquêtes téléphoniques	2	68	70
Centre de formation	40	5	45
Logistique de l'établissement	0	5	5
<b>Nouveaux postes</b>	<b>42</b>	<b>78</b>	<b>120 (19%)</b>
<b>Total général</b>	<b>154</b>	<b>469</b>	<b>623</b>

Source : rapport Cotis-Duport

Les données relatives aux emplois prévus pour être installés à Metz étant différentes selon les sources (625 ou 623 dans le tableau ci-dessus), il est convenu de raisonner, dans la suite de ce rapport, sur le chiffre de référence de 625 emplois, dont 575 pour l'INSEE (articulés entre 450 emplois transférés et 125 emplois nouveaux) et 50 emplois de statisticiens des ministères sociaux (DREES et DARES).

Les emplois transférés au titre de l'INSEE devaient provenir, dans des proportions proches, de la direction générale, du réseau des directions régionales et des centres informatiques. Sur les 625 emplois prévus pour être installés à Metz, 25 % devaient être occupés par des agents de catégorie A.

## C - Le calendrier prévisionnel de montée en charge

Le rapport prévoyait le début de la montée en charge en 2010 et son achèvement fin 2013.

**Tableau n° 4 : scénario de déploiement (nombre de postes par an)**

	Fin 2010	Fin 2011	Fin 2012	Fin 2013	Total
Postes transférés ou créés	15	270	170	170	<b>625</b>

Source : rapport Cotis-Duport

Les modalités de transfert des agents ont été approuvées par une réunion interministérielle le 3 juin 2009.

### **III - Les mesures d'accompagnement à la mobilité**

Le rapport prévoyait diverses aides financières pour inciter les agents de l'INSEE à rejoindre le site de Metz, en utilisant des mécanismes prévus par les textes en vigueur (notamment le décret n° 2008-366 du 17 avril 2008 et la circulaire n° 2166 du 21 juillet 2008) :

- la prime de restructuration dont le montant maximal est de 15 000 euros ;
- la prime de changement de résidence ;
- la prime d'attractivité : l'INSEE verse une prime aux agents qui acceptent de rejoindre une région dans laquelle les emplois sont difficiles à pourvoir ;
- des aides pour les conjoints : versement de l'aide d'un montant de 6 100 euros prévue par la réglementation en vigueur et mise en place par la mairie et la préfecture de Metz d'une cellule pour aider les conjoints à trouver un emploi ;
- le versement d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI) aux agents mutés, pendant une période limitée ;
- le maintien de la prime de fonction aux agents de l'INSEE, dont l'emploi devait être délocalisé à Metz, mais qui souhaitaient rester dans leur direction d'origine, cela afin d'apaiser les relations sociales ;
- des mesures complémentaires pour faciliter les déménagements à Metz : la préfecture et les collectivités locales devaient être mises à contribution et des mesures financières spécifiques devaient permettre de prendre en charge tout ou partie des frais d'agence, de dépôts de garantie ou de prêts relais.

Par ailleurs, le rapport prévoyait que l'INSEE pourrait avoir recours à des mesures non financières pour inciter ses agents à la mobilité :

- une incidence positive en termes de déroulement de carrière ;
- des nouveaux bureaux « suffisamment attractifs », en termes de qualité de travail (sans davantage de précision à ce stade).

Le rapport alertait, dès 2008, sur les difficultés prévisibles que pouvait engendrer ce projet de délocalisation auprès de certaines organisations syndicales.

### **IV - La recherche d'une implantation immobilière**

Le rapport Cotis-Duport n'avait pas abordé les modalités d'implantations immobilières du CSM. Deux années furent nécessaires pour choisir l'implantation définitive du CSM dans la gare impériale et trouver, dans l'attente de la livraison des nouveaux locaux, des implantations temporaires pour accueillir les premiers arrivants.

## A - Le projet d'implantation définitive

Durant l'année 2010, plusieurs hypothèses ont été examinées pour l'implantation du CSM, notamment la « ZAC Amphithéâtre » (zone d'aménagement concerté d'une superficie de 38 hectares, accueillant notamment le centre Pompidou-Metz depuis mai 2010) et la gare impériale (ancienne gare ferroviaire située à proximité du centre-ville, construite par les autorités allemandes en 1878, durant l'annexion de l'Alsace-Lorraine).

Le ministère de l'économie et des finances a jugé le projet de la ZAC Amphithéâtre trop coûteux, après avoir pris en compte tous les paramètres (restauration, parking, etc.) : pour des surfaces similaires (11 200 m<sup>2</sup> SUN), les coûts étaient respectivement de 45,2 M€ pour l'ancienne gare impériale et de 53,1 M€ pour la ZAC Amphithéâtre. Il s'agit dans les deux cas de locaux destinés à être occupés par 625 personnes.

La réunion interministérielle du 19 février 2010 a validé l'implantation du CSM sur le site de la SNCF, constatant que l'hypothèse de la ZAC Amphithéâtre n'était pas pertinente.

Pourtant le maire de Metz continuait à promouvoir le projet sur la « ZAC Amphithéâtre ». Cette option était également soutenue par le sénateur François Rebsamen : son rapport d'information<sup>6</sup> sur « *le financement et l'organisation de la délocalisation de l'Insee à Metz* » du 6 octobre 2010 indiquait qu'une telle solution serait légèrement moins coûteuse que la solution d'achat et de réhabilitation de l'ancienne gare, et surtout qu'elle pourrait être opérationnelle dès 2012, contre 2015 en ce qui concerne la gare impériale.

Début 2011, l'État a acquis l'ancienne gare impériale à la SNCF en vue d'y implanter le centre statistique.

Parallèlement s'est posée la question de l'implantation de deux conteneurs jumeaux déplaçables, contenant les serveurs, les espaces de stockage et le cœur du dispositif de télécommunication du CSM, appelés dans la suite du rapport « *shelters informatiques* ».

De nombreuses réunions ont été organisées entre l'INSEE, la direction générale des finances publiques (DGFIP) et le secrétariat général des ministères économiques et financiers, afin d'étudier l'éventuelle installation des équipements informatiques de l'INSEE dans une salle de machines très récente de la DGFIP, située au centre de Metz.

Ce projet n'a pas abouti. En effet, la DGFIP aurait dû redéployer ses propres équipements à Nevers en cas de cession à l'INSEE et a demandé une compensation financière importante<sup>7</sup> qui a été jugée trop élevée. Il avait donc été prévu d'installer les équipements informatiques lourds dans l'emprise de la gare impériale mais cette option a finalement été abandonnée (cf. *infra*).

<sup>6</sup> Rapport d'information n° 7 de M. François REBSAMEN, sénateur, fait au nom de la commission des finances sur le financement et l'organisation de la délocalisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques à Metz - Session ordinaire de 2010-2011.

<sup>7</sup> À hauteur de 2,3 M€ correspondant à la différence entre le coût de réaménagement du site de Nevers (3,3 M€) et les travaux que la DGFIP aurait dû engager à Metz pour mettre le site à niveau pour ses propres besoins (1 M€). La DGFIP souligne que ces montants sont conformes aux standards du marché

## B - Les implantations temporaires

Compte tenu des délais demandés pour mener à bien la réhabilitation de la gare impériale (fin 2015 dans un premier temps, puis fin 2017), le CSM devait s'installer dans des locaux temporaires.

Le préfet de Moselle avait fortement suggéré que l'INSEE s'installe sur la base aérienne 128, totalement libérée à l'été 2012. Le directeur général de l'INSEE a refusé une telle solution, la base étant excentrée et non desservie par les transports en commun, les bâtiments étant eux-mêmes perdus au milieu de la base parmi des blockhaus et autres hangars.

D'autres emplacements ont également été proposés par la mairie de Metz ou la préfecture, mais le ministère de l'économie et des finances ne les a pas retenus. De son côté, l'INSEE a recherché d'autres solutions. Son choix s'est porté sur un bâtiment appartenant à Télédiffusion de France (TDF) appelé « TELIS », situé dans le « Technopôle » dans la proche banlieue de Metz et occupé par des agents de TDF sur le départ. Fin mars 2011, le directeur général de l'INSEE a écrit au secrétaire général du ministère des finances, soulignant l'urgence d'une décision, et a mis en avant la solution TDF.

Ce n'est que le 9 mai 2011, soit plus de deux ans après la décision de délocalisation, que le directeur général a annoncé à l'ensemble des agents de l'INSEE le choix de l'immeuble TDF comme site provisoire d'installation : « Ce bâtiment moderne, situé près du centre-ville, devrait accueillir 180 agents de l'INSEE, dont 80 dès la rentrée scolaire 2011 et 100 autres en 2012. Cette première implantation devrait être complétée ultérieurement par un second site intercalaire, avant l'installation définitive dans l'ancienne gare impériale de Metz ».

À la suite de la décision de mai 2011 entérinant l'implantation temporaire dans les bâtiments de TDF et définitive dans la gare impériale, l'équipe du "Programme Metz" constituée au sein de l'INSEE a, dans l'urgence, pris en charge les modalités pratiques de l'installation des premiers agents dans leurs locaux temporaires le 1er septembre :

- rédaction et signature du bail début août 2011 ;
- achats et livraison des matériels au cours de l'automne 2011 ;
- organisation : système d'horaires variables mis en place au 1er décembre 2011, accès à Chorus en janvier 2012, etc.

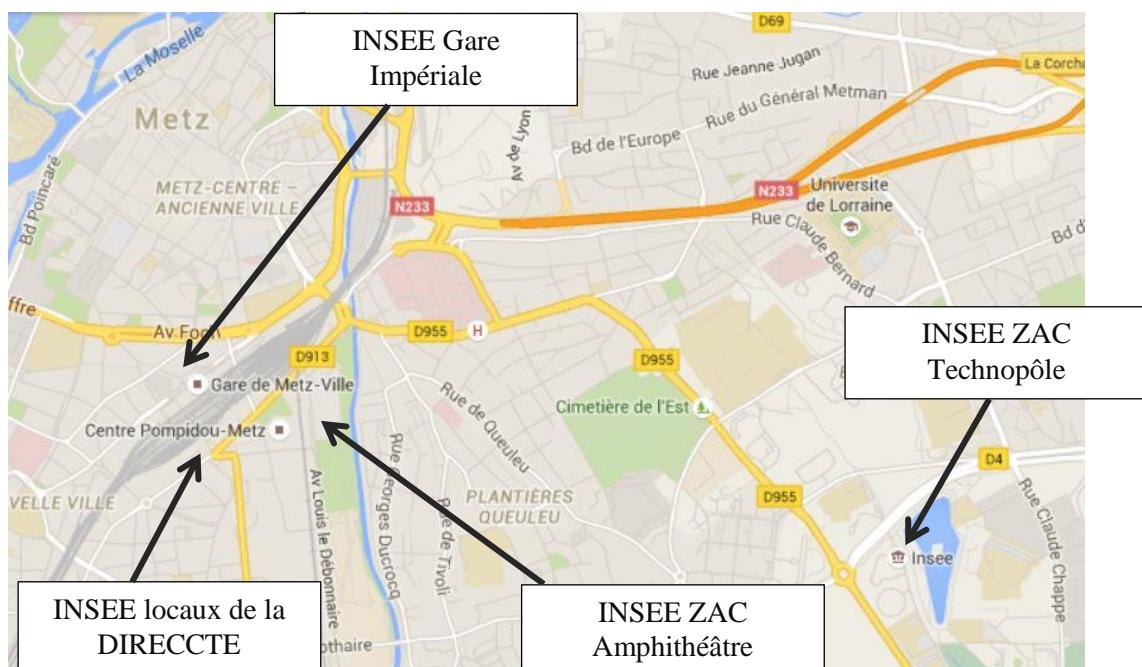
Il fallait également pourvoir aux recrutements d'agents extérieurs à l'INSEE : publication d'offres de recrutement sur la Bourse régionale interministérielle de l'emploi public (BRIEP), entretiens de recrutement et sélection d'une quarantaine de personnes dès juin, pour un recrutement effectif à intervenir à partir d'octobre 2011. Les 19 premiers agents en provenance de l'INSEE ont été mutés en septembre 2011. Des compléments de surface ont été loués dans ce même bâtiment en 2013 et 2014.

En 2015, un nouveau bâtiment a été pris à bail auprès des services déconcentrés de la préfecture de région, pour permettre l'achèvement du déploiement du CSM (bâtiment de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi – DIRECCTE).

Les vicissitudes du choix des implantations immobilières, définitives et temporaires, sont une des causes majeures de l'allongement des délais d'installation du CSM par rapport au calendrier initial.

La carte suivante permet de situer les implantations temporaires (TDF technopôle et DIRECCTE), envisagées (ZAC Amphithéâtre) et définitive (gare impériale) du CSM.

## Graphique n°1 : les implantations envisagées (ZAC Amphithéâtre), temporaires (ZAC Technopôle et DIRECCTE) et définitive (gare impériale)



Source : Google Maps

Distance entre INSEE ZAC technopôle et gare impériale : 5,5 km. Distance entre la gare impériale et la ZAC Amphithéâtre ou la DIRECCTE : 1,5 km

## CONCLUSION

*Le rapport Cotis-Duport a chiffré à 625 le nombre d'emplois publics dans le domaine statistique à localiser à Metz, correspondant à des activités existantes ou à développer et intégrant les emplois provenant des pôles statistiques des ministères sociaux, dont 575 provenant de l'INSEE et 50 provenant de la DREES et de la DARES. Cela correspond à plus du tiers des 1 500 emplois qui devaient être transférés.*

Ce rapport a défini précisément les activités et l'organisation du futur centre, autour de quatre piliers et deux activités nouvelles : les piliers « statistiques sociales et locales », « informatique », « ressources humaines » et « produits de diffusion », les activités nouvelles portant sur « les enquêtes téléphoniques » et « la formation de statistiques européennes ».

*Le calendrier de montée en charge du futur centre était planifié avec un point de départ fixé en 2010 et un achèvement du déploiement prévu fin 2013.*

*Après de longues tergiversations la décision a été prise, en mai 2011, d'installer l'INSEE dans l'ancienne gare impériale.*

*Dans l'attente de cette installation définitive, l'INSEE a pris un bail, en urgence, dans un bâtiment loué à TDF, situé dans le technopôle de Metz. Les questions immobilières ont été une des causes des retards constatés dans le déploiement du CSM.*

---

## Chapitre II

### Une réalisation tardive, un format réduit

La deuxième partie de ce rapport analyse l'évolution du projet sous l'angle :

- des emplois ;
- des effectifs et de l'organisation ;
- de l'immobilier ;
- de son environnement.

L'analyse de l'état d'avancement du projet au 30 juin 2015 faite dans la présente enquête ne constitue qu'un point d'étape. Il n'est pas possible à ce jour de dresser un bilan définitif de l'opération de délocalisation d'une partie de l'INSEE à Metz, la fin de la montée en charge étant désormais renvoyée à 2016 et l'installation dans la gare impériale rénovée prévue pour la fin du premier semestre 2017.

#### I - Des objectifs d'emplois revus à la baisse

##### A - Une première réduction du format du CSM à l'initiative de l'INSEE fin 2010

L'annonce de la création du CSM a provoqué une très forte agitation sociale au sein de l'INSEE, avec la création du CDSP (Comité de Défense de la Statistique Publique). Diverses grèves et manifestations ont eu lieu, tant à Paris qu'en province. Le transfert à Metz a été mal ressenti par une partie des agents, non pas parce qu'il créait une nouvelle implantation provinciale<sup>8</sup>, mais parce qu'il a été considéré comme traduisant une absence de reconnaissance et de valorisation du travail de l'INSEE, voire perçu comme une sanction. Cette agitation sociale a perduré au moins jusqu'en 2012, date à laquelle le CSM a commencé à monter en puissance.

L'équipe interne « Programme Metz », rattachée au directeur général de l'INSEE, a été créée en février 2010, sous la direction d'un inspecteur général de l'INSEE.

---

<sup>8</sup> Les trois quarts des agents de l'INSEE travaillent en province.

Dès fin septembre 2010, une première révision à la baisse du format du CSM était envisagée. Ainsi un document publié à l'occasion d'un comité de suivi paritaire relatif au « Programme Metz » présentait aux organisations syndicales des transformations majeures du projet et une diminution significative du nombre d'emplois transférés, sans que ce nouveau projet ait fait l'objet d'une approbation ministérielle, ni a fortiori interministérielle.

Cette réduction proposée du format concernait les deux piliers suivants.

- les contours du pilier « produits de diffusion » étaient revus à la baisse, passant de 66 emplois à 27 emplois, soit une diminution de 39 postes, avec la suppression de la conservation des fonds documentaires de l'INSEE ;
- le pilier « informatique » (centre d'exploitation informatique unique), prévu initialement pour accueillir 142 emplois dans le rapport Cotis-Duport, ne devait plus regrouper que 70 emplois grâce à des gains de productivité, soit une diminution de 72 postes.

Le procès-verbal du comité de suivi paritaire n'est pas très clair sur le nombre de postes concernés. Il est proposé de retenir le chiffre de 385 postes transférés, qui est régulièrement repris dans divers notes et courriers ultérieurs.

La direction générale de l'INSEE a justifié *a posteriori* ce scénario de réduction du format du CSM par le caractère selon elle « irréaliste » du rapport Cotis-Duport, en termes de nombre d'emplois transférés dans un contexte de réduction des effectifs de l'INSEE.

Quant aux activités nouvelles (centre d'enquêtes multimodales et centre de formation aux statistiques européennes, soit 125 emplois), elle a considéré que les emplois correspondants ne devaient être créés qu'après l'installation du CSM dans ses locaux définitifs, prévue alors pour fin 2015.

## **B - Une réduction du format décidée par le ministre de l'économie et des finances en 2013, sans approbation interministérielle**

L'INSEE n'a eu de cesse de saisir les autorités ministérielles pour faire valider la révision de l'objectif initial. Son directeur général a soutenu cette demande par plusieurs courriers au nouveau ministre de l'économie et des finances.

Ainsi, dans sa note du 16 mai 2012, le directeur général de l'INSEE a appelé l'attention du nouveau ministre de l'économie et des finances sur les difficultés auxquelles l'Institut devait faire face dans une période de réduction globale de ses effectifs et dans un climat social tendu lié à la création du CSM : « La feuille de route s'en est trouvée très perturbée et le climat social – historiquement difficile – s'est encore dégradé. » Cette note fait ressortir que la montée en puissance du CSM devrait être très progressive et ne s'achever qu'en 2020-2021. Elle souligne que la création de ce centre doit être réalisée alors même que les effectifs de l'INSEE ont été réduits de 15 % en six ans, soit une baisse de 900 agents. Sans remettre en cause l'objectif final de 625 agents, dont 575 pour l'INSEE, le directeur général de l'INSEE proposait une option consistant à limiter la taille du centre aux objectifs fixés pour 2013, soit 180 agents.

À la demande du cabinet, le directeur général a rédigé une « note blanche » en juillet 2012 qui proposait un scénario alternatif à 270 emplois.

Le ministre n'a pas retenu les propositions du directeur général de l'INSEE et a confirmé la poursuite de la montée en puissance du CSM avec un objectif intermédiaire de 400 emplois en 2014, pour atteindre l'objectif final de 575 emplois, mais à un horizon non défini.

Cette position a été confirmée à l'issue deux réunions interministérielles, en date du 24 juillet et du 14 septembre 2012 (dernière réunion interministérielle consacrée au CSM).

Préparant une prochaine visite du ministre de l'économie et des finances à Metz, le directeur général a fait de nouveau le point, dans une note en date du 8 octobre 2012. Il rappelait la position syndicale réclamant un arrêt total des embauches sur ce site. Il faisait également valoir que la montée en puissance ne pouvait être que progressive et qu'il n'était pas en mesure d'installer sur ce site plus de 70 agents publics par an. Il signalait enfin que la capacité totale d'accueil du bâtiment dans lequel étaient installés les agents de l'INSEE, n'était que de 270 personnes. La conclusion du directeur était la suivante : « Bref, je ne sais ni trouver, ni former, ni loger, ni occuper, ni payer 400 agents sur le site de Metz en 2014 ! »

La visite du ministre à Metz a été différée d'un an, pour des raisons propres à son agenda.

Les discussions sont poursuivies entre le cabinet du ministre et la direction générale de l'INSEE entre fin 2012 et début 2013 en vue de reconsidérer l'objectif final<sup>9</sup>. Il a en définitive été convenu de ramener de 625 à 400, à l'horizon 2016, le nombre total d'emploi pour le CSM. C'est au final ce schéma qui a été retenu par le ministre de l'économie et des finances et qui a été présenté au maire de Metz le 22 avril 2013 (courrier en annexe).

Aucune décision interministérielle n'est venue confirmer la position du ministre de l'économie et des finances.

Sur cette base le nombre d'agents de l'INSEE à transférer au CSM fin 2016 se trouvait ramené à 350 agents auxquels s'ajoutaient les 50 emplois toujours prévus au titre des services statistiques des ministères sociaux (DARES et DREES).

Le directeur général de l'INSEE a pris en conséquence deux décisions :

- en matière immobilière, celle de trouver un site temporaire complémentaire ;
- en termes d'activités, l'abandon définitif du pilier « produits de diffusion »<sup>10</sup> (66 emplois) et des deux activités dites nouvelles (125 emplois) : le centre de formation de statistiques européennes et le centre d'enquêtes téléphoniques<sup>11</sup>.

En définitive, le CSM devait être organisé autour des trois piliers décrits dans le rapport initial Cotis-Duport : le pilier « statistiques locales et sociales », le pilier « informatique » et le pilier « administration générale en ressources humaines ».

<sup>9</sup> Dans sa note du 4 février 2013, le directeur général de l'INSEE notait que la position du ministre consistait à porter les effectifs à 350 fin 2013, mais qu'il ne pouvait pas les atteindre en pratique dans un délai aussi court.

<sup>10</sup> Son implantation aurait majoré les coûts immobiliers.

<sup>11</sup> L'INSEE tendait à procéder aux enquêtes « ménages » davantage sur internet que par téléphone.

## C - Le retrait unilatéral des services statistiques des ministères sociaux

À l'origine, le rapport Cotis-Duport, dont les recommandations avaient été approuvées par le Premier ministre, prévoyait de délocaliser à Metz 51 postes en provenance des deux services statistiques des ministères sociaux : 28 pour la DARES (ministère du travail) et 23 pour la DREES (ministère des affaires sociales).

Cet objectif a été confirmé lors de plusieurs réunions interministérielles, dans lesquelles l'absence des représentants des deux ministères concernés avait parfois<sup>12</sup> été notée.

Le ministre de l'économie et des finances, lors de sa visite à Metz le 21 octobre 2013, a également confirmé la venue d'une cinquantaine d'agents issus des deux directions statistiques des ministères sociaux.

Le secrétaire général de l'INSEE a adressé le 20 novembre 2013 deux courriers aux directeurs de la DARES et de la DREES<sup>13</sup>. Il leur indiquait que « les travaux de réhabilitation de la gare impériale devant débuter en 2014, il serait utile que ces deux services fassent part de leurs exigences techniques concernant l'implantation de leurs agents dans la gare impériale ». Un délai avait été fixé à la première semaine du mois de décembre 2013 afin que ces besoins puissent être pris en compte par l'antenne immobilière des ministères financiers, située à Strasbourg.

Aucune réponse de la DREES et de la DARES n'est parvenue à l'INSEE.

Lors de son enquête, la Cour a constaté que ni le préfet de région, rencontré en juin 2015, ni l'INSEE n'avaient reçu d'information officielle d'une remise en cause du transfert d'une cinquantaine d'emplois de la DREES et de la DARES et le considéraient donc comme toujours d'actualité.

À l'occasion de l'instruction, les directeurs de la DARES et de la DREES ont exposé leurs positions.

### 1 - La DARES

La directrice de la DARES a reconnu qu'il n'existant aucun document écrit établissant la position du ministère du travail. Elle n'a pu se référer qu'à des entretiens oraux avec les ministres successifs du travail, qui lui auraient confirmé que les transferts d'emplois des ministères sociaux n'étaient plus programmés.

En l'absence de toutes traces écrites, la Cour a demandé à la directrice de la DARES de lui faire parvenir un courrier confirmant la position de sa direction. Le 9 juin 2015, la directrice a confirmé par écrit<sup>14</sup> son désaccord pour tout projet de délocalisation partielle de la DARES à Metz.

<sup>12</sup> Sur les six réunions interministérielles concernant le CSM, les ministères sociaux ont été représentés le 2 décembre 2008 et le 24 octobre 2011.

<sup>13</sup> Cf. annexe n° 4.

<sup>14</sup> Courrier reproduit en annexe n° 5.

Cette position a été confirmée par le ministre du travail, dans une lettre du 11 juin 2015 adressée à la directrice de la DARES : « Je souhaite vous réaffirmer mon souhait de conserver la localisation de la DARES à Paris. Elle me semble en effet indispensable à la pleine intégration des questions de veille, de recherche et de statistiques et au pilotage des politiques de l'emploi et de la formation, plus que jamais nécessaire ».

## 2 - La DREES

La Cour a également rencontré le directeur de la direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (DREES).

À la différence de la directrice de la DARES, le directeur de la DREES peut se prévaloir d'un courrier du directeur de cabinet du ministre des affaires sociales et de la santé en date du 13 mai 2013, adressé au directeur de cabinet du Premier ministre, dont l'objet portait sur la contribution du ministère des affaires sociales et de la santé au pôle statistique de Metz.

Se référant au courrier précité adressé le 22 avril 2013, au Maire de Metz par le ministre de l'économie et des finances annonçant une réduction des effectifs délocalisés de 625 à 400, dont 50 issus des services statistiques ministériels (DREES et DARES), le directeur de cabinet estimait que, le schéma initial n'étant plus valide, la contribution de chacun des services statistiques ministériels devait être réduite dans les mêmes proportions.

Il rappelait par ailleurs que la délocalisation de 23 postes (soit 13 % des 183 postes totaux de la DREES) n'était techniquement pas envisageable compte tenu de la réduction du plafond d'emploi de cette direction. « Pour ces raisons, je souhaite que la contribution des ministère affaires sociales et de la santé au pôle statistique de Metz soit remise en cause ».

Le cabinet du Premier ministre a laissé ce courrier sans réponse.

À la suite de l'entretien des rapporteurs de la Cour avec le directeur de la DREES, un courrier signé du directeur de cabinet du ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, adressé au secrétaire général de la Cour le 15 juin 2015, est venu confirmer que le ministère n'avait pas prévu de transférer 23 agents au pôle statistique de Metz.

Il fonde ce refus sur le fait qu'un transfert de compétences entraînerait une perte de ressources et d'expertises pour le ministère. Ce courrier rappelle, en outre, les faibles effectifs de la DREES (178 ETP au 31 décembre 2015), dont 18 exercent déjà en région. Il note que ce service a fait l'objet de 15 suppressions d'ETP entre 2009 et 2015. Il en conclut que la délocalisation de 23 postes constituerait un facteur de désorganisation extrêmement préjudiciable.

Lors de la contradiction, le directeur de la DREES a confirmé que cette position n'avait pas été notifiée par écrit à l'INSEE. Il a cependant signalé qu'une communication orale en avait été faite le 14 mai 2013, lors d'une réunion du comité des producteurs des statistiques publiques (devenu depuis le comité du programme statistique) à laquelle participait le directeur général de l'INSEE. Cette prise de position, non retranscrite dans le relevé de décision de ce comité, confirmait le refus du ministère des affaires sociales, de la santé et du droit des femmes de transférer des emplois à Metz.

\*\*

Ainsi, plus de six ans après l'approbation par le Premier Ministre des propositions du rapport Cotis-Duport qui prévoyait le transfert de 50 emplois de la DARES et de la DREES à Metz, les directeurs responsables de ces services statistiques ministériels ont, avec l'aval de leur ministre, décidé de ne pas appliquer cette décision. Aucune information sur cette orientation n'a été officiellement communiquée au directeur général de l'INSEE, chargé de la mise en place du CSM, ni au préfet de la Moselle. Les représentants des ministères sociaux se sont le plus souvent abstenus de participer aux nombreuses réunions interministérielles consacrées à ce dossier.

## D - L'absence d'approbation interministériel

Alors que la consistance initiale du projet de CSM avait fait l'objet d'une approbation explicite du Premier ministre, aucune décision interministérielle n'est venue confirmer ou infirmer la position des ministres du travail et des affaires sociales, ni la réduction du volume des effectifs de l'INSEE devant s'installer au centre statistique de Metz.

Normalement chargée du suivi des opérations de délocalisation, la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)<sup>15</sup> n'a pas en pratique joué un rôle actif dans le suivi du projet.

À la demande de la Cour, le secrétariat général du Gouvernement a fourni la liste exhaustive des compte-rendus des réunions interministérielles consacrées à la relocalisation des emplois à Metz, dont le dernier date du 14 septembre 2012 :

- compte rendu du 2 décembre 2008 – point d'étape sur les délocalisations ;
- compte rendu du 3 juin 2009 – délocalisation de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) : modalités des transferts et affectations d'agents sur le site de Metz (Moselle) ;
- compte rendu du 19 février 2010 – projets d'implantation immobilière de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) à Metz ;
- compte-rendu 24 octobre 2011 – point d'étape sur le calendrier de délocalisation des emplois publics sur le bassin messin ;
- compte-rendu 24 juillet 2012 – contrat de redynamisation du site de défense (CRSD) de Metz, point de situation sur la relocalisation des emplois publics ;

<sup>15</sup> La DATAR, créée en 1963, a porté le nom de Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) de 2005 à 2009, avant de reprendre son ancien acronyme en décembre 2009. Le décret du 31 mars 2014 créé le Commissariat général à l'égalité des territoires qui reprend les missions de la DATAR, du Secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

- compte-rendu du 14 septembre 2012 - contrat de redynamisation du site de défense (CRSD) de Metz, point de situation sur la relocalisation des emplois publics.

Si un suivi interministériel du projet de création du CSM a été réalisé en début de période, aucune réunion interministérielle n'a été organisée après celle du 14 septembre 2012, alors même qu'une réduction significative du nombre d'emplois de l'INSEE transférés était décidée par le ministre de l'économie et des finances et que les ministères sociaux décidaient unilatéralement de se retirer du projet.

## **II - L'organisation du centre statistique de Metz et les effectifs transférés**

Le CSM est composé, outre la direction du centre, de trois piliers, désormais dénommés « centres » et dont le périmètre est conforme au schéma du rapport Cotis-Duport :

- le centre de service en ressources humaines ;
- le centre d'exploitation informatique ;
- le centre de statistiques sociales et locales.

### **A - L'organisation retenue**

#### **1 - La cellule pilotage et administration des ressources**

Bien que le CSM relève de la direction générale de l'INSEE, l'administration du site est assurée localement par une cellule de pilotage et d'administration des ressources (CPAR). Bénéficiant du support technique du Secrétariat général de l'INSEE, les agents de cette cellule sont responsables des conditions de travail (sur les plans humain, administratif et matériel) de l'ensemble des agents du centre statistique.

Au 31 mars 2015, cette cellule comprend 26 agents (dont neuf stagiaires qui ne sont pas encore affectés dans les services).

#### **2 - Le centre de statistiques sociales et locales**

Le centre de statistiques sociales et locales (CSSL) a vocation à rassembler, à l'horizon 2016, l'ensemble des activités de collecte et de premier traitement des données d'emplois et de salaires au plan local, actuellement réparties entre la direction générale et l'ensemble des directions régionales. Une partie de ce regroupement a d'ores et déjà été accomplie et d'autres transferts d'activité sont préparés et engagés en 2015. Le CSSL s'organise ainsi depuis l'automne 2014 en trois cellules :

- la cellule « emploi », responsable du socle commun des activités OLEE (Observation locale des établissements et de l'emploi), regroupe 65 agents en provenance de dix-sept directions régionales ; sa montée en charge n'est pas terminée, cette cellule devant accueillir à terme les travaux de l'ensemble des directions régionales ;

- la cellule « pilotage », qui suit la production des données issues de traitements informatiques, en phase de montée en puissance ;
- la cellule « sources et enquête sur les salaires et géo-référencement » qui pilote l'ensemble de l'enquête sur le coût de la main d'œuvre et la structure des salaires ; elle est également en phase de montée en puissance : les activités liées aux enquêtes ECMOSS sont totalement stabilisées, tandis qu'il reste notamment à transférer les activités du pôle de géolocalisation de la direction régionale d'Aquitaine.

Au 31 mars 2015, ce centre comprend 100 agents, sur les 174 agents qui devraient être affectés à l'horizon 2016. Toutefois, quelques doutes subsistent sur la réalisation de cet objectif. Les chaînes de traitement des déclarations sociales nominatives (DSN) font en effet l'objet de modifications actuellement, qui risquent d'avoir des incidences sur la charge de travail et donc sur le nombre des agents nécessaires.

### **3 - Le centre de services des ressources humaines**

Le centre de services des ressources humaines (CSRH) est chargé de deux missions :

- la gestion administrative et la paie des agents de l'INSEE ;
- l'information des agents de l'INSEE sur leur situation personnelle et leurs droits.

Il recourt principalement à deux applications informatiques : Sirhius, pour la gestion administrative et la paie et l'outil de gestion des demandes (OGP), pour informer les agents et répondre à leurs questions.

Le CSRH reprend progressivement les activités jusqu'alors exercées par le pôle national administratif (PNA) de la direction des Pays de la Loire. Depuis le printemps 2015, il participe à la production de la pré-liquidation de la paie des agents de l'INSEE, en collaboration avec le site parisien, avec pour objectif d'assumer la responsabilité complète de du traitement de la paie au plus tard d'ici la fin de l'année 2015.

Au 31 mars 2015, ce centre comprend 80 agents, ce qui correspond au format final prévu.

### **4 - Le centre d'exploitation informatique**

Le centre d'exploitation informatique (CEI) a pour missions, à l'horizon 2017 :

- d'assurer la prise en charge de l'exploitation de l'ensemble du système d'information de l'INSEE à l'horizon de fin 2017 ;
- d'assister les utilisateurs dès 2015 ;
- de maintenir en condition opérationnelle les infrastructures informatiques du « data center » et des postes de travail.

Ses effectifs, fixés initialement à 142 ont été ramenés à 70 attendus fin 2016, cette baisse étant motivée par l'INSEE par des gains de productivité. Au 31 mars 2015, ce centre comprend 44 agents.

## 5 - Synthèse des effectifs

Le tableau suivant retrace l'évolution des effectifs, centre par centre, depuis septembre 2011.

**Tableau n° 5 : montée en charge depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2011**

Services du CSM	sept.2011	déc. 2011	déc. 2012	déc. 2013	déc.2014	mars-15
Direction et cellule pilotage et administration des ressources	5	14	15	17	17	26
Centre de service en ressources humaines	2	22	60	65	80	80
Centre d'exploitation informatique	7	7	20	40	44	44
Centre de statistiques sociales et locales	5	16	45	63	95	100
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>59</b>	<b>140</b>	<b>185</b>	<b>236</b>	<b>250</b>

Source : INSEE

**Tableau n° 6 : évolution des effectifs par domaine d'activité, au CSM**

Evolution des piliers du CSM	Prévisions initiales à l'horizon 2013	Situation en mars 2015	Perspectives fin 2016
DIR+administration des ressources	10	26	25
Centre de service en ressources humaines	55	80	81
Centre d'exploitation informatique	142	44	70
Centre de statistiques sociales et locales	185	100	174
Produits de diffusion	66	0	0
Enquêtes téléphoniques	70	0	0
Centre de formation aux stat. européennes	45	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>573</b>	<b>250</b>	<b>350</b>

Source : INSEE

Outre la suppression des activités nouvelles des « enquêtes téléphoniques », du « centre de formation de statistiques européennes » et du pilier « produits de diffusion », le tableau ci-dessus montre la déformation des emplois pour chaque activité :

- les activités de support administratif voient leurs effectifs augmenter de 50 % par rapport aux prévisions initiales (65 emplois initialement prévus pour une réalisation de 106 emplois fin 2016) ;
- en sens inverse, les effectifs dédiés au centre informatique baissent de moitié (142 emplois prévus initialement pour 70 emplois prévus fin 2016) ;
- les effectifs du centre de statistiques locales et sociales doivent croître de 70 % d'ici un an. Cependant, la direction générale de l'INSEE n'exclut pas une révision à la baisse de son format, du fait de gains d'efficacité attendus de l'entrée en vigueur de la déclaration sociale nominative<sup>16</sup>.

## B - Les agents mutés ou délocalisés au CSM

Les premiers agents qui se sont installés au CSM, dans les locaux de Metz Technopôle, provenaient de l'INSEE. Leur mutation est intervenue en septembre 2011. À partir d'octobre 2011, l'accroissement des effectifs du CSM s'est réalisé grâce à des agents de l'INSEE ou recrutés auprès d'autres administrations, pour l'essentiel dans le bassin messin.

**Tableau n° 7 : origine de la première vague d'agents affectés au CSM**

	Sept. 2011	Oct. 2011	Nov. 2011	Déc. 2011	Total
agents Insee	19	10	1	0	<b>30</b>
recuelements externes	0	10	18	1	<b>29</b>
<b>Total CSM</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>59</b>

Source : INSEE

La montée en puissance du centre statistique de Metz s'est poursuivie en 2012, les effectifs atteignant 140 agents au 31 décembre 2012, chiffre à rapprocher d'un l'objectif initial de 180 agents à cette même date.

L'installation s'est faite ensuite de manière de plus en plus progressive : 180 agents fin 2013, 236 agents fin 2014, puis 250 agents au 31 mars 2015. Les 100 derniers agents devraient rejoindre le CSM d'ici fin 2016.

Le détail des origines des agents en poste figure dans le tableau ci-après.

<sup>16</sup> Qui permettrait une mutualisation avec l'ACOSS.

**Tableau n° 8 : origine des agents du CSM au 31 mars 2015**

origine	nombre	ratio
agents INSEE mutés	59	24%
agents INSEE recrutés par concours	36	14%
Défense	55	22%
Education nationale	20	8%
la Poste	17	7%
Mairie	14	6%
Conseil départemental	12	5%
affaires sociales et santé	12	5%
Intérieur	8	3%
Ecologie	5	2%
Autres	12	5%
<b>Total au 31 mars 2015</b>	<b>250</b>	<b>100%</b>

Source : INSEE

Les agents de l'INSEE mutés représentent 24 % (59 agents) de l'ensemble des agents en place, soit un taux significativement supérieur aux prévisions initiales du rapport Cotis-Duport (10 % d'agents mutés).

**Tableau n° 9 : répartition des agents INSEE arrivés par mobilité géographique, au 1<sup>er</sup> avril 2015**

Agents arrivant de	Direction générale de l'INSEE	Direction régionale de l'INSEE Lorraine	Autres directions régionales de l'INSEE	Autres services	Total
A	6	4	10	6	26
B	4	9	10	3	26
C	2	3	2		7
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>22</b>	<b>9</b>	<b>59</b>

Sources : INSEE

L'INSEE a su orienter une proportion significative des recrutements par concours (9 %) vers le CSM.

Le rythme des recrutements externes provenant d'autres administrations est de 29 agents en 2011, 46 en 2012, 28 en 2013 et 37 en 2014 et 17 pour le premier semestre 2015. Deux agents sont repartis dans leur administration d'origine.

Alors que le rapport Cotis-Duport prévoyait une répartition de 25 % de cadres A et de 75 % de catégorie B et C (cf. tableau n° 1), le CSM accueille en réalité 17 % de cadres A et 83 % de catégorie B et C au 31 mars 2015.

Au 31 mars 2015, l'âge moyen du CSM est de 42 ans et 2 mois.

### III - Les implantations immobilières

Les diverses péripéties antérieures à 2011 ont été exposées dans la première partie du présent rapport.

#### A - Les implantations temporaires ou intercalaires

En mai 2011, l'INSEE a loué en urgence une partie d'un bâtiment appartenant à la société Télédiffusion de France (TDF) sur le Technopôle de Metz.

**Photo n° 1 : bâtiment appartenant à la société Télédiffusion de France (TDF) sur le technopôle de Metz**



*Source : Metz Technopôle*

Les vingt premiers agents sont arrivés au 1<sup>er</sup> septembre 2011. Les locaux, d'une superficie de 3 323 m<sup>2</sup>, pouvaient accueillir un maximum de 180 personnes, pour un loyer de 542 000 € annuels, charges comprises.

Le 29 août 2013, l'INSEE a loué dans le même bâtiment un complément de surface, ce qui porte le total à 3 439 m<sup>2</sup> pour un loyer annuel de 568 939 €, charges comprises, auprès du nouveau bailleur, la communauté de Metz Métropole, qui venait d'acquérir le bâtiment auprès de TDF.

En février 2014, l'INSEE a de nouveau loué des locaux supplémentaires dans ce même bâtiment, afin de pouvoir y accueillir entre 250 et 270 agents. Le bail modifié n'est entré en vigueur que le 12 septembre 2014. Les surfaces louées ont ainsi atteint 4 617 m<sup>2</sup> pour un montant total de 948 000 € de loyers annuels, charges comprises.

Avec un effectif approchant 250 agents début 2015, le bâtiment TDF était quasiment saturé. À la demande de l'INSEE, le secrétaire général de la préfecture a décidé, lors d'un comité de pilotage tenu le 17 décembre 2014, de réaffecter à l'INSEE les locaux occupés par l'unité territoriale de la Moselle de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (UT 57 de la DIRECCTE) situé 32 avenue André Malraux à Metz (l'UT 57 a été relocalisée dans la cité administrative en juin 2015 pour économiser le coût d'un bail privé).

Fin février 2015, il a été décidé qu'un service entier (le centre de statistiques sociales et locales – CSSL) occuperait le bâtiment de la DIRECCTE, avec un déménagement prévu à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015. La DIRECCTE comptait environ 120 agents. L'INSEE a décidé d'y installer 165 de ses agents (centre statistique) en optimisant les espaces alloués à chacun d'entre eux, sans travaux d'aménagement. Ces nouvelles surfaces (2 415 m<sup>2</sup>) ont été prises à bail, pour un montant de 402 480 € annuels, charges comprises.

La solution trouvée d'une implantation provisoire sur deux bâtiments permet de poursuivre le développement du centre statistique et d'atteindre la cible d'effectifs d'ici l'emménagement dans la gare impériale prévue fin du premier semestre 2017.

Au total, avec ces deux implantations, l'INSEE dispose de 400 places (250 dans l'immeuble TDF et 150 dans le bâtiment anciennement occupé par la DIRECCTE), ce qui est supérieur à ses besoins propres, mais aurait permis à la DREES et à la DARES de s'installer dans le bâtiment TDF du Technopôle.

La décision unilatérale des ministères sociaux de ne pas transférer 50 agents à Metz, non communiquée officiellement à l'INSEE, a donc conduit à louer en pure perte des locaux à Metz pour un coût qui peut être estimé à 190 000 euros par an<sup>17</sup>.

## B - L'implantation définitive dans la gare impériale

### 1 - Le format du projet immobilier

Le 28 janvier 2011, le préfet de la région Lorraine a signé l'acte d'acquisition de l'ancienne gare impériale auprès de la SNCF au prix de 8,6 M€. La SNCF a continué à occuper ce bâtiment pendant plus de deux ans, moyennant une redevance<sup>18</sup> s'élevant à 1 542 000 €, le temps nécessaire à son installation dans de nouveaux locaux, au centre-ville, occupés alors par la Caisse d'Épargne de Lorraine-Champagne-Ardenne. La SNCF a libéré les locaux de la gare impériale fin juin 2014. La remise des clés à l'INSEE par France Domaine a eu lieu le 3 juillet 2014.

Outre la réhabilitation de la gare pour transformer les locaux en bureaux modernes et fonctionnels, il était prévu de détruire un immeuble de bureau de type « Pailleron » et des garages situés dans sa cour, pour reconstruire à sa place un bâtiment permettant d'accueillir environ 225 personnes.

<sup>17</sup> Le bail prévoit cette possibilité.

<sup>18</sup> Lors du bilan final, ce montant pourra être déduit des investissements relatifs à l'achat et aux travaux de la gare impériale.

Le projet comportait également la construction de places de parkings enterrées, l'installation des « shelters » informatiques, eux aussi enterrés, et la réalisation d'un restaurant administratif. Le montant prévisionnel des travaux avait été estimé à 34,6 M€ pour une livraison en 2015.

La décision du ministre de l'économie et des finances, annoncée au maire de Metz le 22 avril 2013, de ramener le nombre d'emplois relocalisés de 625 à 400 a remis en cause cette configuration initiale.

**Photo n° 2 : cour intérieure de la gare impériale avant rénovation**



*Source : Cour des comptes*

**Photo n° 3 : façade principale de la gare impériale**



*Source : Cour des comptes*

Par une note du 15 juillet 2013, le secrétaire général des ministères économiques et financiers a informé le directeur de l'INSEE des incidences de la diminution des effectifs (effectifs ramenés de 625 dans le projet initial à 400) sur l'opération immobilière.

Il a alors été décidé d'abandonner la construction d'un bâtiment neuf en lieu et place du bâtiment situé au centre de la cour, du parking en sous-sol et du restaurant administratif initialement prévu dans le bâtiment neuf. Le coût du projet révisé a été estimé à 13,4 M€. Sa livraison est prévue pour le deuxième trimestre 2017. Le ministre de l'économie et des finances a confirmé les caractéristiques de cette opération le 20 octobre 2013.

La surface hors œuvre nette (SHON) est de 11 160 m<sup>2</sup>. Le montant global de l'opération (8,6 M€ d'achat et 13,4 M€ de rénovation) s'élève à 22 M€.

La surface utile brute (SUB) calculée par le maître d'œuvre à l'APD est de 8 887 m<sup>2</sup>.

La surface utile nette (SUN) rénovée devrait être de 5 327 m<sup>2</sup>. La surface utile nette par agent ne peut pas être calculée précisément, puisqu'elle n'est pas encore stabilisée et que le nombre d'agents définitifs relocalisés n'est pas encore connu. Sur la base de 5 327 m<sup>2</sup> (SUN) et de 350 agents, la surface serait de 15,22 m<sup>2</sup> par agent. Lors d'une réunion<sup>19</sup> tenue le 9 juillet 2015, l'objectif retenu est de se rapprocher au plus près des 12 m<sup>2</sup> par agent.

## 2 - La conduite du projet

Un comité de pilotage « installation de l'INSEE à Metz » a été créé, sous la présidence du secrétaire général de la Préfecture de la Moselle et regroupant des représentants de la ville de Metz (dont le directeur général des services), l'antenne immobilière du ministère des finances, le responsable de la politique immobilière de l'État en Moselle, des représentants de France domaine et, pour le centre statistique, le directeur et le chef de projet de la gare impériale. Cette instance se réunit deux fois par an en moyenne.

L'avis d'appel public à concurrence pour le marché de maîtrise d'œuvre a été publié le 20 septembre 2013, sous une procédure d'appel d'offre restreint. Les dossiers ont ensuite été présentés à une commission, qui s'est réunie le 1<sup>er</sup> avril 2014 pour sélectionner le titulaire du marché parmi cinq offres. Le titulaire a été sélectionné en juin 2014. Les premiers travaux d'études ont débuté en juillet 2014. L'avant-projet sommaire (APS) a été présenté par l'architecte le 17 décembre 2014.

Les travaux de la gare impériale devraient commencer en janvier 2016 pour une réception des travaux prévue en avril 2017 et un emménagement des services de l'INSEE en juin 2017.

S'agissant de l'implantation des « shelters » informatiques, une solution temporaire a été trouvée en juin 2015, avec l'abandon du transfert de ces moyens informatiques du Technopôle vers la gare impériale permettant une réduction du coût des travaux estimée à 283 000 €. En revanche, leur maintien dans les sous-sols du bâtiment TDF fera l'objet d'un nouveau bail, estimé à 65 285 € annuels pour une surface de 507 m<sup>2</sup>.

<sup>19</sup> En présence de la direction générale de l'INSEE, du service des affaires financières et immobilières (SAFI), de l'architecte et du CSM.

Deux points restent à résoudre :

- une solution doit être trouvée après l'abandon du projet de parking souterrain pour permettre le stationnement d'un nombre suffisant de véhicules, soit à l'intérieur de l'enceinte soit à proximité immédiate de la gare impériale. Aujourd'hui, le projet ne permet de stationner qu'une centaine de véhicules (le ratio actuel est d'une place de parking pour deux agents sur le site TDF du Technopôle). Le maintien du « data center » dans le bâtiment TDF réduit cependant les besoins d'une dizaine de places dans la cour intérieure ;
- une solution de restauration satisfaisante doit être proposée à proximité de la gare impériale.

Dans la configuration initialement prévue, les 50 agents en provenance de la DARES et de la DREES étaient censés occuper un corps de bâtiment autonome, avec un accès spécifique. Si leur absence était confirmée par décision interministérielle, cela conduirait à libérer environ 12,5 % de la surface de la gare impériale.

En dépit de l'absence désormais de ces deux services, l'INSEE entend occuper seule l'ancienne gare impériale, ce qui lui permettrait d'installer ses agents dans des conditions encore plus favorables, la surface disponible excédant largement la norme de 12 m<sup>2</sup> de SUN par agent adoptée dans le cadre de la politique immobilière de l'État. Il devrait être envisagé de relocaliser une autre administration dans cet espace vacant. Cette option devrait faire l'objet d'un examen rapide dès 2016.

## IV - Le CSM dans son environnement

La création du CSM doit s'apprécier à la fois dans un environnement régional en mutation, avec la nouvelle carte des régions, et d'autre part au regard de l'ensemble de la relocalisation des emplois publics à Metz.

### A - Les directions régionales de l'INSEE

La loi du 16 janvier 2015 réforme la carte des régions administratives. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, seize des régions actuelles seront regroupées en sept nouvelles régions, ramenant à 13 le nombre de régions en France métropolitaine.

Le conseil des ministres du 22 avril 2015 a engagé la mise en œuvre de la réforme territoriale et la réorganisation des services de l'État dans les régions concernées.

L'INSEE est bien évidemment concerné par cette réforme avec ses directions régionales et s'inscrit dans le schéma de réorganisation générale, en liaison avec sept préfets préfigurateurs nommés dans chaque nouvelle région.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'INSEE comptera, comme tous les services de l'État, une seule direction régionale par région. Le Gouvernement a décidé le 21 juillet 2015 que le siège de la nouvelle direction régionale de l'INSEE pour la région Alsace-Lorraine-Champagne-Ardennes serait situé à Strasbourg, ville également choisie comme capitale de la nouvelle région.

Dans la nouvelle région Alsace-Lorraine-Champagne-Ardennes, l'INSEE dispose actuellement de trois directions régionales situées à Reims, Nancy et Strasbourg. Ces trois directions régionales actuelles sont organisées autour de quatre missions :

- les missions de production statistique avec 240 agents, qui comportent la réalisation d'enquêtes (ménages, entreprises, recensement, etc.), l'exploitation de fichiers administratifs à des fins statistiques (fichiers sociaux, fichiers fiscaux, etc.) et la tenue de répertoires (entreprises, personnes physiques, équipements, etc.) ;
- les missions d'action régionale avec 70 agents, qui recouvrent le conseil et les études à dimension territoriale et ont vocation à éclairer le débat économique et social<sup>20</sup> ;
- les fonctions de diffusion avec 18 agents, dont 14 agents des plateformes de Strasbourg et de Reims, la plateforme de Strasbourg semblant être correctement dimensionnée ;
- les missions de support avec 50 agents.

Au total, 378 agents (correspondant à 347 ETP) seront concernés par cette réforme dans cette nouvelle région.

L'INSEE prévoit de maintenir des services de proximité dans les anciennes directions régionales, dont la configuration reste à déterminer. Certaines fonctions pourraient toutefois être regroupées à Strasbourg. Ces principes ont été rappelés aux directeurs régionaux par le directeur général de l'INSEE dans un courrier daté du 1<sup>er</sup> juin 2015.

Le CSM n'est pas en principe concerné par cette réforme, car il n'est pas une direction régionale mais une émanation de la direction générale. De plus, ce nouveau service est en phase de montée en puissance avec une feuille de route arrêtée en termes d'activités et une implantation physique dans la gare impériale déjà décidée.

## B - Les relocalisations d'emplois publics à Metz

L'objectif de 1 500 emplois publics a été fixé en compensation des pertes d'emplois induites par les restructurations militaires dans l'agglomération messine. Les administrations suivantes étaient initialement concernées :

- les services du Premier ministre, avec un centre d'appel interministériel (70 emplois) ;
- le ministère des finances : L'INSEE (575 emplois) et les douanes<sup>21</sup> (150 emplois) ;
- le ministère du travail avec la DARES (28 emplois) et le ministère des affaires sociales avec la DREES (23 emplois) ;

<sup>20</sup> Ces études présentent un caractère marqué de synthèse, en faisant souvent appel à des sources statistiques multiples. Elles relèvent de deux catégories, « l'offre de base », dont l'initiative revient à l'INSEE, et le « service spécifique », dont la réalisation est étroitement liée à l'expression d'un besoin d'un acteur public, en relation avec une politique publique.

<sup>21</sup> La relocalisation de 150 emplois du service des douanes dédié au recouvrement de la taxe poids lourds à échéance de janvier 2013, en liaison avec l'implantation sur le site d'une entreprise de sous-traitance devant générer 350 emplois supplémentaires (Ecomouv').

- le ministère de l'agriculture (15 emplois), les activités à délocaliser étant variables (implantation d'un institut vétérinaire rural, inspection générale, etc.) ;
- le ministère de la défense : délocalisation de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) avec 266 emplois et d'un état-major avec 200 emplois ;
- le ministère de l'éducation, avec un internat d'excellence (25 emplois), un centre informatique (40 emplois) et l'université de Lorraine (25 emplois) ;
- le ministère de l'intérieur avec une compagnie républicaine de sécurité (CRS) avec 190 emplois, un peloton de gendarmerie mobile avec 16 emplois et une plateforme CHORUS avec 70 emplois,
- le ministère de la justice, avec une plateforme de comptabilité publique (CHORUS) avec huit emplois.

La réunion interministérielle du 14 septembre 2012 faisait état de 1 700 emplois à relocaliser (une marge supplémentaire de 200 emplois avait été dégagée par rapport à l'objectif initial).

Le dernier point de situation, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, a été communiqué à la Cour par le préfet de la région Lorraine. L'objectif final a été revu à la baisse avec 1 477 emplois. Les 225 emplois en moins par rapport à la cible de 1 700 correspondent à la réduction de format du CSM (400 emplois devant être transférés par l'INSEE et les ministères sociaux au lieu des 625 prévus initialement).

**Tableau n° 10 : nombre d'emplois publics relocalisés à Metz au 1<sup>er</sup> janvier 2015 et objectif final en septembre 2016**

Transferts d'emplois publics relocalisés à Metz		Objectif final septembre 2016	Emplois publics relocalisés au 1 <sup>er</sup> janvier 2015
<b>Ministère des finances</b>	<b>Pôle statistique - INSEE</b>	350	250
Ministère de la défense	Direction des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI)	270	165
Ministère de la défense	État-Major militaire	200	200
Ministère de l'intérieur	CRS	188	188
Ministère des finances	Douanes - recouvrement TPL	150	150
Premier Ministre	Centre d'appels interministériel	70	70
Ministère de l'intérieur	Plateforme CHORUS	70	70
<b>Ministères sociaux</b>	<b>Pôle statistique - DARES et DREES</b>	50	0
Ministère de l'éducation	Centre informatique	40	20
Ministère de la défense	Internat d'excellence	25	25
Ministère de l'éducation	Université Lorraine	25	25
Ministère de l'intérieur	Gendarmerie mobile	16	16
Ministère de l'agriculture	Inspection générale	15	15
Ministère de la justice	Plateforme CHORUS	8	8
<b>Total des emplois programmés</b>		<b>1477</b>	<b>1202</b>

Source : Préfecture de la Moselle

1 202 emplois étaient ainsi déjà relocalisés au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Restent donc à pourvoir 275 emplois, dont 105 pour la DIRISI, 100 emplois pour l'INSEE, 50 pour la DARES et la DREES et 20 pour le centre informatique de l'éducation nationale.

Le tableau suivant fait état des flux :

**Tableau n° 11 : flux des transferts d'emplois publics**

flux des relocalisations d'emplois publics	sept-2011	janv-2012	sept-2012	janv-2013	sept-2013	janv-2014	sept-2014	janv-2015	sept-2015	janv-2016	sept-2016	objectif emplois
Premier Ministre	centre d'appels interministériel	65	5									70
Agriculture	inspection générale	7		5		3						15
Finances publiques	Pôle statistique INSEE	25	55		100			60	10	45		350
Pôle statistique	Pôle statistique DARES & DREES										50	50
Défense	DIRISI (direction des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information)	69		28		30		38		60		270
Défense	Etat-Major militaire		200									200
Education	internat d'excellence	3		9				13				25
Education	centre informatique							20		20		40
Education	université Lorraine					15		10				25
Intérieur	CRS		188									188
Intérieur	gendarmerie mobile	11	5									16
Intérieur	plateforme CHORUS	70										70
Justice	plateforme CHORUS		8									8
Finances publiques	douanes - recouvrement TPL				120	30						150
<b>Total des emplois programmés</b>	<b>250</b>	<b>273</b>	<b>230</b>	<b>100</b>	<b>168</b>	<b>30</b>	<b>141</b>	<b>10</b>	<b>125</b>	<b>0</b>	<b>150</b>	<b>1477</b>
<b>TOTAL CUMULE</b>	<b>250</b>	<b>523</b>	<b>753</b>	<b>853</b>	<b>1021</b>	<b>1051</b>	<b>1192</b>	<b>1202</b>	<b>1327</b>	<b>1327</b>	<b>1477</b>	<b>1477</b>

Source : Préfecture de la Moselle

En définitive, l'objectif final devrait être ramené à 1 427 emplois publics délocalisés si les 50 emplois provenant de la DARES et de la DREES ne devaient pas rejoindre Metz.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

*Entre décembre 2008, date de la validation des éléments contenus dans le rapport Cotis-Duport par le Premier ministre, et le mois de septembre 2011, date de l'installation des premiers agents à Metz, l'INSEE a été confronté à des mouvements sociaux significatifs dirigés contre le projet. La direction générale de l'INSEE a pris, de ce fait, une série d'initiatives, afin de limiter les tensions en proposant de réduire le nombre d'emplois transférés et de reporter à la date de l'installation définitive la création des emplois liés aux activités nouvelles.*

*Malgré l'absence de décisions interministérielles, le ministre de l'économie et des finances a accepté en 2013 les propositions du directeur général de l'INSEE, en fixant le nouveau format à 350 emplois pour l'INSEE.*

*S'agissant des 50 statisticiens des ministères sociaux, les directeurs responsables des services statistiques ministériels du travail et des affaires sociales ont, avec l'aval de leur ministre, décidé de ne pas transférer une partie de leurs effectifs à Metz, sans même que cette position n'ait fait l'objet d'une approbation explicite par le Premier ministre.*

*Par rapport au schéma initial, l'organisation actuelle du CSM ne repose plus que sur trois centres (le centre de « services en ressources humaines », le centre « d'exploitation informatique » et le centre de « statistique sociale et locale ») et leurs effectifs ont fortement baissé par rapport au schéma initial : + 50 % pour les activités de support administratif, baisse de moitié pour le centre informatique et quasi stabilité pour le centre statistique.*

*Le centre statistique social et local (CSSL) n'est que partiellement constitué en juin 2015 : ses effectifs doivent croître de 70 % en un an, pour atteindre 174 agents fin 2016.*

*Le pilier « produits de diffusion » a disparu, ainsi que les deux activités nouvelles « centre d'enquêtes téléphoniques » et « centre de formation de statistiques européennes », mais l'organisation du CSM semble être globalement cohérente et fonctionnelle.*

*Au 31 mars 2015, le CSM comptait 250 agents. 24 % de l'ensemble des agents en place sont des agents de l'INSEE mutés, ce qui est significativement supérieur aux prévisions initiales figurant dans le rapport Cotis-Duport (10 %). Les deux tiers des agents mutés proviennent des directions régionales, et seuls 20 % viennent de la direction générale parisienne.*

*En revanche, seuls 15 % des agents présents au CSM sont des cadres A, ce qui est loin des prévisions envisagées dans le rapport précité (25 %).*

*Le choix, après quelques hésitations, d'implanter l'INSEE en centre-ville, dans un site prestigieux, l'ancienne gare impériale, peut se justifier. Mais cette opération coûtera 22 M€ et a nécessité l'implantation temporaire des services délocalisés de l'INSEE dans deux bâtiments distincts pour une période intermédiaire de six ans, de 2011 à 2017, si les délais de travaux sont respectés.*

*Bien qu'il ne soit pas possible de tirer un bilan définitif, qui ne pourra être réalisé que fin 2016, l'objectif de 1 500 emplois publics délocalisés à Metz est en passe d'être à peu près atteint, selon la préfecture de région dans un point d'étape au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Pour l'essentiel, la révision à la baisse du nombre d'emplois publics délocalisés est imputable au pôle statistique, qui aurait dû compter 625 emplois initialement et n'en compterait que 350, soit une baisse de 44 % par rapport au projet initial.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 1. fixer, par décision interministérielle, le nombre d'emplois de l'INSEE, de la DREES et de la DARES devant être délocalisés ou transférés à Metz ;*
- 2. veiller à ce que les locaux rénovés de l'ancienne gare impériale soient occupés à pleine capacité, conformément aux normes de la politique immobilière de l'État.*

## Chapitre III

### Bilan financier d'étape

Sont analysés ci-après les coûts liés au fonctionnement du CSM et les surcoûts découlant de sa création.

#### I - Les coûts liés au fonctionnement du CSM

L'analyse porte sur la masse salariale, les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissement de septembre 2011 à fin 2014 et les dépenses immobilières concernant la gare impériale.

##### A - La masse salariale

Le tableau suivant permet de suivre l'évolution de la masse salariale correspondant aux agents du CSM à compter de 2011.

**Tableau n° 12 : évolution de la masse salariale (hors CAS Pensions) correspondant aux agents du centre statistique de Metz à compter de 2011**

en M€	2011	2012	2013	2014
Masse salariale	0,63	4,26	6,82	8,50

Source : CHORUS – INSEE

##### B - Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses, hors masse salariale, correspondent principalement aux loyers et charges du bâtiment TDF situé dans la technopole, à l'achat de mobilier, aux coûts des formations et à la bureautique. Le tableau *infra* présente la consommation, hors titre 2, en crédits de paiement (CP), du centre de coût relatif au centre statistique de Metz de septembre 2011 à fin 2014.

**Tableau n° 13 : consommation des CP sur la période 2011 à 2014 par nature**

Nature	2011	2012	2013	2014
affranchissement	0	0,01	0,01	0,01
entretien des logiciels	0,02	0,46	0,36	0,14
entretien immobilier	0	0,02	0,27	0,05
études, assistance informatique, redevances	0,09	0,17	0,71	1,17
fluides	0	0	0	0
formation	0,01	0,04	0,25	0,11
frais de déplacement	0,04	0,08	0,1	0,1
frais de réception, publicité, communication	0	0	0	0
impôts, taxes, charges locatives	0,05	0,12	0,2	0,32
impression, documentation, abonnements	0	0,01	0	0
informatique : matériel, maintenance achat/services	0,1	2,22	1,65	1,6
loyers	0,13	0,3	0,52	0,49
mobilier, fourniture, équipement	0,07	0,14	0,13	0,09
nettoyage, gardiennage	0	0	0	0,01
saisie, achat de fichiers et traduction	0	0	0	0,01
téléphonie	0	0	0,01	0,02
<b>Total</b>	<b>0,53 M€</b>	<b>3,58 M€</b>	<b>4,22 M€</b>	<b>4,13 M€</b>

Source : INSEE – CHORUS

L'analyse des baux et des charges prévisionnelles apportent des informations qui permettent de mieux cerner la réalité des coûts :

- le bâtiment TDF, dans sa configuration actuelle, devrait coûter 948 000 € de loyer et de charges, en année pleine ;
- le bâtiment précédemment occupé par la DIRECCTE devrait coûter 400 000 € de loyer et de charges, en année pleine.

## C - Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement concernent essentiellement le centre informatique.

**Tableau n° 14 : les dépenses de titre 5 relatives au centre statistique de Metz (en M€)**

CP en M€	2011	2012	2013	2014
CSM	0	1,83	0,98	1,74

Source : CHORUS – INSEE

Cependant, la création de ce centre correspond au regroupement de quatre centres préexistants et est susceptible de dégager des économies à terme.

## II - Les facteurs d'alourdissement de la dépense

La méthode utilisée pour estimer les surcoûts est nécessairement pour partie conventionnelle, notamment pour ce qui concerne les dépenses de personnel.

### A - Les surcoûts en matière de dépenses de personnel

#### 1 - Les surcoûts liés aux mutations

Les surcoûts liés à la relocalisation d'agents publics sont identifiables.

Les diverses aides à la mobilité des agents doivent être considérées comme des surcoûts : depuis 2013, 73 agents ont perçu la prime temporaire de mobilité de 4 000 € et sept agents une prime de restructuration de 15 000 €. Cependant, les 80 agents concernés n'ont pas encore perçu la totalité de ces primes.

Fin 2014, le montant cumulé versé pour les primes liées à la délocalisation avoisine les 325 000 €. Aucun versement n'a encore eu lieu en 2015. La totalité des primes pourraient s'élèver<sup>22</sup> à 397 000 €, dans l'hypothèse où aucun agent ne quitte le centre et en l'absence de nouvelles arrivées.

Il n'existe pas à l'INSEE de système de modulation des primes prenant en compte l'affectation des agents en administration centrale ou en directions régionales. Pour les cadres et les agents travaillant dans les services statistiques ministériels, la modulation des primes est fonction du poste occupé, quel que soit le lieu d'affectation. Cette mesure vise, selon la direction générale, à favoriser les mouvements entre les postes en administration centrale et en directions régionales.

La relocalisation d'agents de l'INSEE à Metz n'a donc pas engendré de surcoûts liés à l'octroi d'indemnités ou de primes d'administration centrale. Il est en revanche indéniable que le niveau des primes INSEE versées indépendamment des postes en administration centrale ou en directions régionales a permis de recruter plus aisément des agents en provenance d'autres ministères.

#### 2 - Les surcoûts budgétaires liés aux facilités obtenues en termes d'ETP

Pour permettre la montée en puissance du CSM, le ministre de l'économie et des finances a autorisé l'INSEE à ajuster son niveau d'emplois de sorte qu'elle puisse recruter des agents sur le site de Metz.

La modalité d'ajustement retenue, évoquée dans la note du 8 octobre 2012 du directeur général de l'INSEE adressée au directeur de cabinet du ministre de l'économie et des finances, a consisté à autoriser l'augmentation du schéma d'emplois d'une unité pour deux emplois relocalisés sur le site de Metz.

Les effets de la combinaison de cette règle spécifique avec le processus de déflation des effectifs concernant l'ensemble de la fonction publique (remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, puis norme de réduction des emplois de 2 % par an pour les administrations jugées non prioritaires) sont difficiles à retracer avec précision.

<sup>22</sup> 73 agents touchant 4 000 € de primes de mobilité et sept agents touchant 15 000 € de restructuration.

Au terme des négociations budgétaires, la fixation du schéma d'emplois de l'INSEE s'est quelque peu écartée de l'application des règles évoquées ci-dessus.

L'INSEE a recalculé, à la demande de la Cour, l'incidence, année par année, de cette règle d'ajustement (en ETP), en distinguant trois périodes :

- une première période de 2011 à 2013 : le schéma d'emplois a été rehaussé de 30 postes (ETP) en 2011, 40 postes en 2012, 22 postes en 2013, soit 92 postes « supplémentaires » (non supprimés) sur trois ans ;
- une deuxième période en 2014 : l'incidence de la création du CSM sur le schéma d'emplois est clairement connue et s'établit à 20 postes. Cela ne correspond pas à l'application de la règle, puisque 51 postes ont été relocalisés à Metz au cours de cette année, ce qui aurait dû aboutir à 25 postes ;
- une troisième période de 2015 à 2017 : l'INSEE aurait dû perdre 114 postes par an, soit 342 postes sur trois ans, en application de la norme de réduction annuelle des postes de 2 %. Pour poursuivre la montée en puissance du CSM, l'INSEE a obtenu de limiter les réductions de postes à 78 en 2015, 80 en 2016 et 95 en 2017. Les postes non supprimés pour cette période ont donc été de 89 (36 en 2015, 34 en 2016 et 19 en 2017).

201 postes « supplémentaires » (c'est-à-dire maintenus nonobstant les règles générales de réduction des emplois qui auraient induit une réduction plus élevée du schéma d'emplois) ont donc été obtenus grâce à la création du CSM sur la période 2011-2017.

Toutefois, la montée en charge du CSM devant s'achever en 2016, il ne serait pas logique de prendre en compte les 19 postes prévus en 2017, analyse partagée tant par la direction du budget que par l'INSEE.

En conséquence, sur la période 2011 à 2016 inclusive, le nombre d'ETP « supplémentaires » est de 182.

Ce nombre de postes (182) est supérieur aux 175 postes qui auraient dû être maintenus en stricte application de la règle d'ajustement du plafond d'emplois (un emploi sauvagardé pour deux emplois relocalisés à Metz, soit 350 postes divisés par deux).

Toutefois, la direction du budget et la direction générale de l'INSEE font valoir qu'il convient de replacer les maintiens de postes liés à la constitution du CSM dans le contexte de l'évolution d'ensemble des effectifs de l'organisme. Elles mettent en avant le fait que l'INSEE a été au-delà de ses obligations en matière de diminution d'emplois durant cette même période. Entre 2011 et 2016, l'objectif de baisse assigné à l'INSEE était de 489 ETP. L'INSEE en a finalement supprimé 623, soit 134 de plus. L'INSEE soutient qu'il a ainsi partiellement compensé le maintien de 182 postes lié à la création du CSM et que la création du CSM n'a *in fine* entraîné qu'une création nette de 48 postes par rapport à ce qu'aurait été la trajectoire de son schéma d'emplois sans ce facteur<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> S'agissant des plafonds d'emplois, l'incidence de la création du CSM est quasi nulle. Des ajustements techniques, liés à des vacances de postes sur la période considérée, ont abaissé ce plafond de 189 postes. Ces ajustements compensent la création de 182 postes liés au CSM.

Le tableau suivant récapitule les soldes en termes de schéma d'emplois, obtenus pour l'INSEE dans son ensemble.

**Tableau n° 15 : schéma d'emplois de l'INSEE : objectifs et réalisation entre 2011 et 2014**

Année	Objectifs	Réalisation	Solde
2011	-89	-190	101
2012	-71	-92	21
2013	-81	-87	6
2014	-90	-96	6
<b>Total</b>	<b>-331</b>	<b>-465</b>	<b>134</b>

*Source : direction du budget et INSEE*

Il n'est pas possible de partager totalement ce raisonnement, car l'essentiel des économies en ETP dégagées (soit 101 ETP) l'ont été en 2011, alors que le CSM n'a été créé qu'en fin de cette même année. Elles apparaissent donc largement déconnectées de ce facteur.

Une approche budgétaire, certes théorique mais fondée sur les règles de construction du budget, permet de cerner les surcoûts liés à la relocalisation à Metz. Il s'agit, année par année, de prendre en compte le coût salarial annuel moyen d'un ETP (en l'occurrence un ETP de catégorie B) en le multipliant par le nombre d'emplois accordés à l'INSEE au titre de la création du CSM.

**Tableau n° 16 : surcoûts budgétaires de la masse salariale du CSM entre 2011 et 2016**

Année	Nombre d'emplois « sauvegardés » pour l'année	Nombre d'emplois « sauvegardés » cumulés année après année	Coût moyen non chargé (hors CAS pensions) des agents INSEE de catégorie B	Surcoût budgétaire du la masse salariale du CSM
<b>2011</b>	30	30	39 636	1 189 080 €
<b>2012</b>	40	70	41 392	2 897 440 €
<b>2013</b>	22	92	42 774	3 935 208 €
<b>2014</b>	20	112	42 964	4 811 968 €
<b>2015</b>	36	148	42 965	6 358 820 €
<b>2016</b>	34	182	42 965	7 819 630 €
<b>Total cumulé</b>	<b>182</b>			<b>27 012 146 €</b>

*Source : INSEE et Cour des comptes*

Au total, durant toute la phase de déploiement du CSM, le surcoût budgétaire en termes de masse salariale peut être estimé en cumulé à 27 M€.

Lorsque le CSM sera en régime de croisière, au-delà de 2016, le surcoût annuel découlant des emplois maintenus devrait se stabiliser autour de 8 M€ par an.

L'INSEE fait valoir que les économies réalisées grâce à la surexécution de son schéma d'emplois doivent conduire à minorer significativement le surcoût résultant des emplois non supprimés du fait de la création du CSM.

**Tableau n° 17 : économies dégagées par l'INSEE du fait de la surexécution de son schéma d'emplois entre 2011 et 2014**

Année	Objectifs	Réalisation	Solde	Nombre d'emplois supprimés cumulés, année par année	Coût moyen non chargé hors CAS des agents INSEE de catégorie B	Économie réalisé par rapport au schéma d'emploi
2011	-89	-190	101	101	39 636	4 003 236
2012	-71	-92	21	122	41 392	5 049 824
2013	-81	-87	6	128	42 774	5 475 072
2014	-90	-96	6	134	42 964	5 757 176
<b>Total</b>	<b>-331</b>	<b>-465</b>	<b>134</b>	<b>485</b>	<b>166 766</b>	<b>20 285 308</b>

Source : INSEE et Cour des comptes

Comme il a été indiqué ci-dessus, il n'est pas possible de suivre en l'état ce raisonnement, car l'essentiel des économies ont été dégagées en 2011, alors que le CSM n'a été créé qu'en fin de cette même année.

Pour éviter la pérennisation du coût des emplois maintenus du fait de la création du CSM, il conviendra, en tout état de cause, de prendre en compte les allègements du schéma d'emplois dans l'élaboration du prochain budget triennal.

## B - Les surcoûts de fonctionnement

Les surcoûts de fonctionnement sont encore moins facilement identifiables. Pour l'essentiel, ils concernent les dépenses liées à la location, à l'entretien et à l'équipement des locaux. Ces lignes de dépenses, récapitulées dans le tableau ci-après, sont extraites du tableau général de fonctionnement du CSM.

**Tableau n° 18 : surcoût de fonctionnement du CSM (en CP et en M€) sur la période 2011-mai 2015**

Nature	2011	2012	2013	2014
entretien immobilier	0	0,02	0,27	0,05
fluides	0	0	0	0
impôts, taxes, charges locatives	0,05	0,12	0,2	0,32
loyers	0,13	0,3	0,52	0,49
mobilier, fourniture, équipement	0,07	0,14	0,13	0,09
nettoyage, gardiennage	0	0	0	0,01
<b>Total</b>	<b>0,25</b>	<b>0,58</b>	<b>1,12</b>	<b>0,96</b>

Source : INSEE – CHORUS

Les surcoûts bruts concernant les deux années pleines 2013 et 2014 sont en moyenne d'un million d'euros par an. Pour obtenir le surcoût net, il convient de déduire de ce montant les économies réalisées sur les autres sites de l'INSEE, consécutives aux pertes d'activités et aux effectifs transférés à Metz. Ainsi, pour les directions soumises à des loyers budgétaires, la libération des surfaces qui en découlent se traduit par des réductions de ces loyers. Entre 2013 et 2014, la diminution des loyers budgétaires payés par le programme 220 est de 450 000 € sur deux exercices, soit 225 000 € par an.

Le surcoût net de fonctionnement peut donc être estimé à 775 000 € par an (pour les exercices 2013 et 2014). En 2015, avec la prise à bail des locaux de la DIRECCTE pour six mois, les loyers et charges supplémentaires s'élèvent à 200 000 €. En 2016, le surcoût net en année pleine s'élèvera à 1,2 M€. L'estimation moyenne des surcoûts annuels nets de loyers et charges pour les locaux temporaires peut donc être évaluée à environ 1 M€.

## C - Les surcoûts immobiliers

Les 8,6 M€ de coûts d'acquisition et les 13,4 M€ de coûts de rénovation de la gare impériale actuellement prévus ont été engagés hors du budget de l'INSEE (programme 220, mission *Economie*). L'INSEE aura à payer un loyer budgétaire qui pourrait correspondre à un pourcentage annuel, entre 3 % et 5 %, de l'investissement consenti par l'État. L'ordre de grandeur du loyer budgétaire de la gare impériale pourrait ainsi être estimé dans une fourchette entre 0,7 M€ et 1,1 M€ par an. Ces loyers budgétaires à venir ne devraient pas être supérieurs aux loyers réels versés pour les deux entreprises qu'occupent actuellement le CSM.

Enfin, les dépenses d'investissement en matière informatique ne peuvent pas être considérées comme des surcoûts. En effet, l'investissement informatique est indépendant de sa localisation à Metz.

### ***CONCLUSION ET RECOMMANDATION***

*Le coût du CSM s'est élevé à 14,3 M€ en 2014, pour un peu plus de 200 agents en place, en intégrant les 8,5 M€ de masse salariale (hors CAS Pensions), les 4,1 M€ de dépenses de fonctionnement et les 1,7 M€ de dépenses d'investissement.*

*Il est plus délicat d'estimer les surcoûts liés à la création du CSM. En tout état de cause, toutes les données suivantes n'étant pas homogènes, elles ne doivent pas s'additionner :*

*Les surcoûts liés aux mutations sont peu significatifs, la totalité des primes pouvant s'évaluer au total à 397 000 €.*

*Le surcoût net des loyers des bâtiments temporaires et des charges associés peut être estimé à 1 M€ par an.*

*Même si les dépenses immobilières sont d'un autre ordre, il convient de tenir compte du coût d'acquisition et de rénovation de la gare impériale, pour un montant actuellement prévu de 22 M€, ce qui devrait occasionner un loyer budgétaire de l'ordre d'1 M€ par an.*

*Enfin, les surcoûts budgétaires liés aux facilités accordées en termes d'emplois pour accompagner la création du CSM : durant toute la phase de déploiement du CSM (de 2011 à 2016), le surcoût budgétaire en masse salariale (hors CAS Pensions) peut être estimé à 27 M€. En régime de croisière, le surcoût annuel en masse salariale serait de 8 M€ par an. Pour éviter que ce surcoût ne se pérennise, la Cour recommande de revoir le schéma d'emplois de l'INSEE lors du prochain budget triennal, au-delà de 2016.*

*La Cour formule la recommandation suivante :*

3. *ne pas pérenniser l'avantage obtenu par l'INSEE en matière d'allègement du schéma d'emplois à la faveur de l'installation du CSM et en tenir compte lors de la détermination du prochain budget triennal.*



## Conclusion générale

Le projet d'installer à Metz un centre statistique associant des éléments de l'INSEE, de la DREES et de la DARES a été conçu dans le cadre d'une opération d'envergure portant sur la compensation pour l'agglomération messine du départ d'unités militaires. Il est issu d'une analyse approfondie confiée à deux personnalités qualifiées, le directeur général de l'INSEE d'alors et un préfet expert en aménagement du territoire. Il a été approuvé par une décision interministérielle formelle début 2009.

La configuration initialement envisagée pour le CSM n'a pas été réalisée. Au plus, 350 agents seront localisés à Metz, sur les 625 prévus initialement. Cela est dû au fait que les 50 statisticiens issus des ministères sociaux (DREES et DARES) n'ont pas été transférés. L'INSEE a par ailleurs délaissé l'objectif quantitatif initial (575 agents) pour ne relocaliser que 350 agents.

Pour autant, les surcoûts n'ont pas été négligeables : au-delà des primes spécifiques depuis la création du CSM (0,4 M€) et des surcoûts nets des loyers et des charges des bâtiments temporaires (0,8 M€ par an, en 2013 et 2014), deux facteurs sont principalement à prendre en considération :

- la première cause de surcoût tient aux facilités obtenues par l'INSEE en termes de schéma d'emplois, qui peut être estimée à 27 M€ sur cinq ans. Pour éviter que ce surcoût ne se pérennise, la Cour recommande de revoir le schéma d'emplois de l'INSEE lors du prochain budget triennal de l'INSEE à compter de 2017 ;
- la seconde source significative de surcoût réside dans l'achat (8,6 M€) et la réhabilitation (estimée à ce jour à 13,4 M€) de l'ancienne gare impériale. Une fois rénové, cet édifice aurait dû accueillir 400 agents (350 statisticiens de l'INSEE et 50 statisticiens issus des ministères sociaux). La Cour demande à ce que ces locaux, une fois livrés, soient occupés à pleine capacité, conformément aux normes de la politique immobilière de l'État.

Au-delà même de ces considérations, la réalisation de cette opération appelle deux critiques plus générales concernant la cohérence et les modes de décision de l'action publique :

- il est regrettable que cette opération n'ait pas abouti à une réorganisation plus poussée de l'appareil statistique de l'État, avec un regroupement auprès de l'INSEE des services statistiques des ministères sociaux, voire d'autres ministères ;
- il n'était pas anormal que le projet initial connaisse des adaptations, notamment dans un contexte de réorganisation et de réduction générale des effectifs des administrations. Pour autant, ces modifications auraient dû être validées au niveau interministériel. Or le projet a vu son ampleur et son contenu être altérés, de manière implicite. Deux cas doivent être distingués :

- le plus critiquable est celui des ministères sociaux. La DREES et la DARES ont décidé unilatéralement de ne pas donner suite aux instructions données et ont été couvertes par leurs autorités ministérielles. Plutôt que de demander un arbitrage en faisant valoir les arguments qu'elles mettaient en avant, elles ont choisi de faire profil bas et se sont souvent abstenues de participer aux réunions interministérielles sur le sujet, sans être rappelées à l'ordre. Leur abstention a empêché le regroupement de l'appareil statistique social initialement envisagé ;
- la direction de l'INSEE a agi différemment. Alors même que l'annonce de ce projet, parfois perçu comme « punitif », avait suscité dans un premier temps des réactions hostiles et des mouvements sociaux de la part d'une partie des agents, la direction générale a fait prévaloir une approche fonctionnelle sur la réalisation complète des objectifs chiffrés. Cette approche l'a amenée à réduire progressivement à 350 le nombre d'agents devant être implantés à Metz. L'INSEE a soumis ce schéma à ses autorités ministérielles qui ont fini par l'approuver et en ont informé le maire de Metz. Si la configuration finale du centre statistique apparaît cohérente sous l'angle de l'organisation de l'INSEE et permet certaines rationalisations, notamment dans le domaine informatique, le schéma n'a pas fait l'objet d'une décision explicite du Premier ministre.

Dans ces conditions, il est indispensable que le dossier soit repris au niveau interministériel, afin de fixer le nombre d'emplois de l'INSEE, de la DREES et de la DARES délocalisés au centre statistique de Metz.

## **Glossaire**

Clap : connaissance locale de l'appareil productif

DADS : déclaration annuelle de données sociales

DSN : déclaration sociale nominative

Ecmoss : enquête sur le coût de la main d'œuvre et la structure des salaires

Epure : extension du projet Urssaf pour les revenus et l'emploi

Estel : estimations d'emploi localisées

OGD : outil de gestion des demandes, associé à Sirhius

Olee : observation locale des établissements et de l'emploi

Siasp : système d'information sur les agents des services publics

Siera : système d'information sur l'emploi et les revenus d'activités

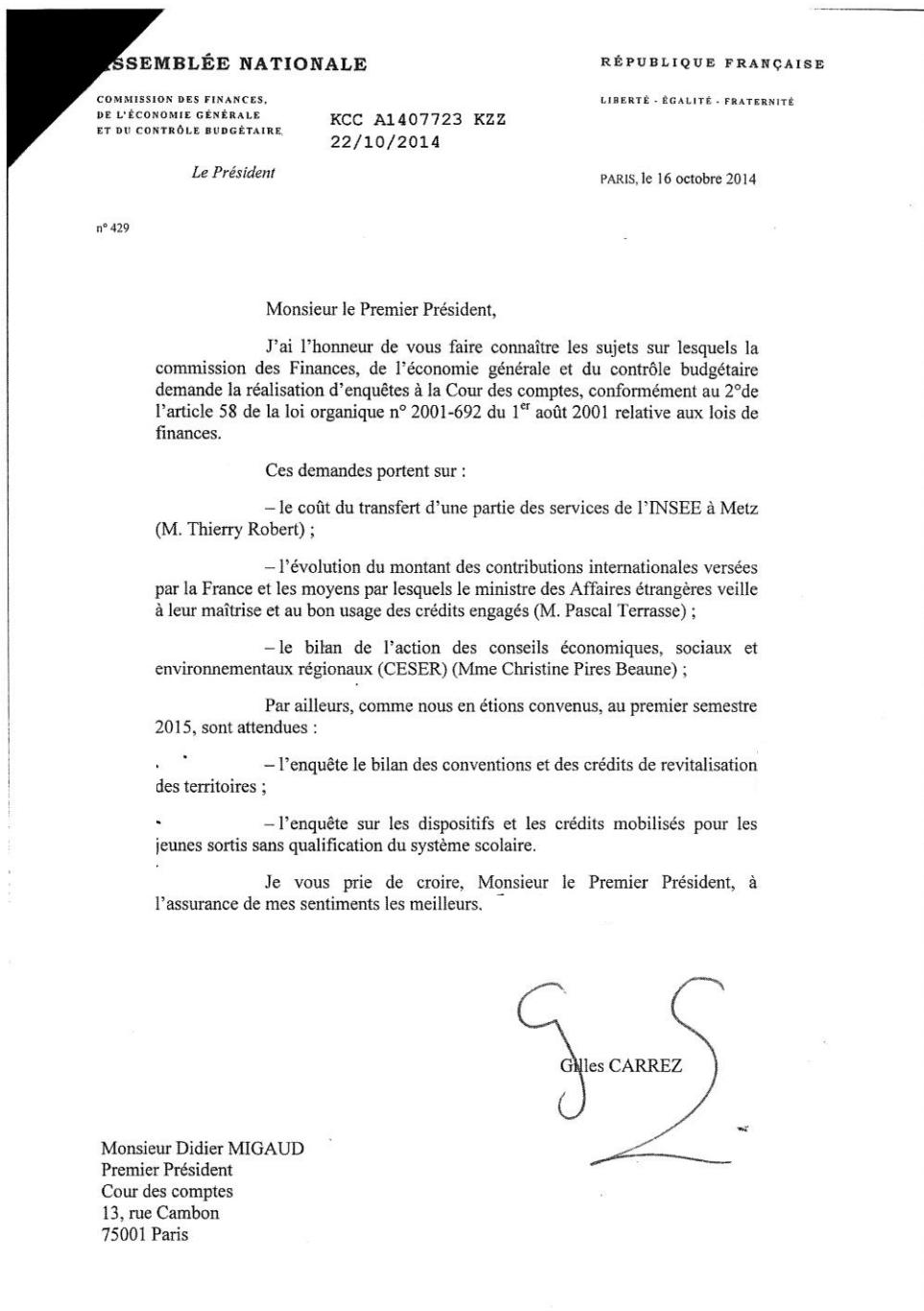
Sirhius : application informatique (logiciel informatique) pour la gestion administrative et la paie



## **Annexes**



## Annexe n° 1 : échange de correspondances entre le Président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale et le Premier président de la Cour des comptes



Cour des comptes



Le 20 FEV. 2015

Le Premier président

Monsieur le Président,

Je fais suite à votre demande du 16 octobre 2014, nous informant du souhait de votre commission que la Cour des comptes réalise une enquête sur le coût du transfert d'une partie des services de l'INSEE à Metz, au titre de l'article 58-2 de la loi organique n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001, relative aux lois de finances. Je vous ai confirmé, par lettre du 16 décembre dernier, l'accord de la Cour pour réaliser cette enquête en 2015.

Après que M. Raoul Briet, président de la première chambre, Messieurs Christian Charpy, président de section, Jean-Luc Vivet, Jean-Christophe Chouvet, conseillers-maîtres et Monsieur Amaury de Barbeyrac, rapporteur, aient rencontré le 11 février dernier M. Thierry Robert, désigné par votre commission pour suivre cette enquête, la Cour se propose d'examiner en 2015 le coût du transfert d'une partie des services de l'INSEE.

Le champ d'investigation sera centré sur :

- le périmètre des activités délocalisées ;
- le bilan des effectifs délocalisés, sur un plan quantitatif et qualitatif (type d'emploi, recrutements sur place ou transfert) en faisant apparaître les coûts (comparaison avec d'autres opérations similaires) ;
- les incidences éventuelles de cette opération sur les rémunérations des personnels de l'INSEE ;
- l'analyse des diverses options immobilières envisagées : calendrier, cohérence d'ensemble, coûts d'investissement et d'entretien ;

**Monsieur Gilles Carrez**

Président de la Commission des finances,  
de l'économie générale et du contrôle budgétaire  
Assemblée nationale  
126, rue de l'Université  
75355 PARIS cedex 07

- l'évaluation de l'impact de cette opération au regard de l'organisation de l'INSEE et notamment de ses directions régionales.

Sous la supervision de M. Raoul Briet, l'enquête sera pilotée par Monsieur Jean-Luc Vivet, conseiller maître, assisté de Monsieur Amaury de Barbeyrac, rapporteur, au contre-rapport de Monsieur Jean-Christophe Chouvet, conseiller-maître.

Nous serons en mesure de vous transmettre le résultat des investigations de la Cour le 15 octobre 2015.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Didier Migaud

**Annexe n° 2 : lettre du mission, en date du 17 septembre 2008, du Premier ministre confiant à Jean-Philippe Cotis et Jean-Pierre Duport la réalisation d'un rapport portant sur la création d'un centre statistique à Metz**

*Le Premier Ministre*

Paris, le 7 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*

### Annexe n° 3 : courrier du 22 avril 2013 du ministre de l'économie et des finances au maire de Metz



LE MINISTRE

PARIS, LE 22 AVR. 2013

Monsieur le Maire, *Cl. Dospas*,

Suite à nos plus récents échanges, je suis désormais en mesure de vous confirmer les orientations retenues sur le développement du centre statistique de Metz.

Au titre de la redynamisation du site de défense, la création de ce centre a été décidée en 2009 dans le cadre d'une opération plus vaste concernant au total 1500 emplois et impliquant différents ministères et établissements publics. Dans le champ de la statistique publique, outre l'INSEE, le transfert d'emplois relevant de services statistiques du ministère du travail (DARES) et du ministère des affaires sociales (DREES) était également prévu.

Le centre statistique de Metz a ouvert ses portes le 1er septembre 2011 dans un bâtiment en location implanté dans la zone du technopôle. Il compte, au 1er janvier 2013, 160 agents de l'INSEE répartis entre trois fonctions : un centre de services ressources humaines, un centre d'exploitation informatique, et une activité de production de statistiques sociales et locales ; le centre comprend aussi une unité d'administration des ressources. Le regroupement de ces activités a nécessité une reconfiguration des missions des différentes implantations de l'INSEE sans remise en cause du réseau des directions régionales ; il s'est réalisé sur la base de mobilités volontaires et de recrutements locaux.

Le gouvernement a réalisé un point d'étape détaillé du contrat de redynamisation du site de défense au cours du 2e semestre 2012. Ce travail a montré que le calendrier des transferts d'emplois publics était globalement respecté. Dans le cadre de l'objectif global de 1500 emplois transférés, qui est confirmé et qui sera respecté, il a été possible d'actualiser précisément la répartition des effectifs entre ministères.

Monsieur Dominique GROS  
Maire  
Hôtel de Ville  
1 place d'Armes  
BP 21025  
57036 – METZ Cedex

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
ET DES FINANCES

139, rue de Bercy - Télédoc 151 - 75572 Paris Cedex 12

Vous m'avez exposé les enjeux du projet de centre statistique pour votre ville, dans le contexte économique difficile de votre région. J'ai également été informé par le Directeur général de l'INSEE des difficultés suscitées par les transferts d'activité dans un contexte de moyens humains et financiers très contraints, et des inquiétudes des personnels concernés. Les organisations syndicales représentant les personnels de l'INSEE y sont, vous le savez, tout particulièrement attentives. Enfin, l'incidence budgétaire de l'opération a été réétudiée.

Au terme de cette expertise, je tiens donc à vous confirmer la poursuite de la dynamique d'implantation de l'INSEE à Metz, avec pour objectif la constitution d'un important pôle statistique local. Ce processus devra se dérouler au rythme permis par les possibilités de recrutement locales et de formation des nouveaux agents, ainsi que par les mobilités volontaires d'agents de l'INSEE. Sous cette réserve, le pôle statistique de Metz devrait compter un total de 400 agents issus de l'INSEE et des services statistiques ministériels, à horizon de 3 ans.

S'agissant des services de l'INSEE, cette montée en puissance se fera par le développement des trois fonctions actuellement représentées, sans qu'il soit nécessaire d'envisager l'arrivée d'autres activités. Le Directeur général de l'INSEE poursuivra une concertation régulière avec les organisations syndicales afin de réussir cette extension dans les meilleures conditions pour les personnels concernés.

S'agissant du volet immobilier du dossier, dont je mesure toute l'importance pour l'aménagement de votre ville, l'Etat a acquis en 2011 le bâtiment de l'ancienne gare de Metz, actuellement occupé par la SNCF, avec l'objectif d'accueillir à terme le centre statistique, après une restructuration lourde. J'ai demandé au Préfet de la région Lorraine, responsable de l'immobilier de l'Etat, en concertation avec vous, de proposer au plus vite, et en tout état de cause avant la fin de l'année 2013, d'une part un schéma immobilier pour l'extension du centre statistique, d'autre part, une utilisation adaptée du bâtiment de l'ancienne gare au profit des services de l'Etat, pour un coût réduit par rapport aux hypothèses initiales.

Les services de mon ministère et ceux du Préfet de région se tiennent à votre disposition pour vous apporter toutes les précisions utiles et resteront en lien étroit avec vous dans les mois qui viennent. Je vous propose que nous fassions ensemble un point d'étape en fin d'année 2013.

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

*Pierre Moscovici*

*Pierre Moscovici*

Pierre MOSCOVICI

## Annexe n° 4 : courrier du 20 novembre 2013 du secrétaire général de l'INSEE aux directeurs de la DARES et de la DREES



**Secrétariat Général**  
Hors Départements

### NOTE

A l'attention de Monsieur le Directeur de la DARES

Dossier suivi par :  
Alain BAYET  
Tél. : 01 41 17 56 01  
Fax : 01 41 17 68 68  
Mél : [DG75-C001@insee.fr](mailto:DG75-C001@insee.fr)

Paris, le 20 novembre 2013  
N° 251/DG75-C001/CJBG

Objet : Centre Statistique de Metz.

Lors de sa venue au Centre statistique de Metz le 21 octobre 2013, le Ministre de l'Economie et des Finances a confirmé dans son allocution la cible de 400 emplois dont 350 pour l'Insee. Il a également indiqué qu'à terme, le Centre statistique sera installé dans le bâtiment de l'ancienne gare de Metz, acquis par l'Etat, et qui sera libéré par les services de la SNCF en fin d'année 2013.

Compte tenu des délais de conception et de réalisation des travaux, une installation dans les locaux de l'ancienne gare est envisagée pour le 1<sup>er</sup> semestre 2017.

Suite à l'avis d'appel à concurrence pour le marché de maîtrise d'œuvre pour la réhabilitation des locaux de l'Ancienne gare, publié le 20 septembre 2013, l'ensemble des dossiers de candidatures a été reçu. D'ici la fin de l'année cinq architectes seront retenus par une commission qui se réunira les 19 et 20 décembre 2013.

Les cinq architectes retenus devront présenter leur projet au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2013 sur la base d'un « programme » détaillant les attentes et les besoins pour la réhabilitation du bâtiment et le lauréat sera désigné au printemps 2013.

Ce « programme » sera remis aux architectes avant le 31 décembre 2013 par l'antenne immobilière de Strasbourg du Ministère de l'Economie et des Finances, chargée par délégation nationale de la maîtrise d'ouvrage. Il est actuellement en recette par les responsables du Centre statistique de Metz.

Je souhaiterais par la présente connaître vos éventuelles exigences techniques concernant le bâtiment de l'Ancienne gare de Metz en lien avec les travaux qui seront transférés par vos services.

Vos attentes et besoins éventuels devront être adressés au plus tard la première semaine du mois de décembre afin qu'ils puissent être pris en compte par l'antenne immobilière de Strasbourg. Pour ce faire, vos services peuvent prendre directement contact avec Monsieur Daniel Pinelli ([daniel.pinelli@insee.fr](mailto:daniel.pinelli@insee.fr)), chargé du projet Ancienne gare auprès du directeur du centre statistique de Metz.

Le Secrétaire Général de l'Insee

Signé : Alain BAYET

## Annexe n° 5 : position du 9 juin 2015 de la directrice de la DARES concernant la délocalisation d'emplois de statisticiens



Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Direction  
de l'animation de la recherche,  
des études et des statistiques

39-43, quai André Citroën  
75902 Paris cedex 15

La directrice  
Téléphone : 01 44 38 32 15

La directrice de l'animation de la recherche,  
des études et des statistiques

à

Monsieur Jean-Luc Vivet,  
Conseiller maître  
Monsieur Amaury de Barbeyrac,  
Rapporteur extérieur

Date : 09/06/15  
Dir. 81-15

**Objet : enquête sur « le coût du transfert d'une partie des services de l'Insee à Metz »**

Nous nous sommes entretenus ce jour, en présence de mon adjointe Christel Colin, de l'enquête que vous conduisez sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 à la demande de l'Assemblée nationale.

Suite à cet entretien, je vous confirme mon désaccord sur tout projet de délocalisation partielle de la Dares à Metz :

- Dès le départ, ce projet était peu pertinent en termes de métiers et de qualité des travaux statistiques puisqu'il consistait à séparer les agents en charge de la production de l'enquête Acemo et des statistiques de mouvements de main-d'œuvre des chargés d'études qui, utilisant ces sources, sont les mieux à même de veiller au quotidien à la qualité de la production.
- A l'époque du rapport Cotis-Duport, le périmètre envisagé conduisait à délocaliser 28 postes consacrés à la production de ces deux enquêtes. Du fait des évolutions intervenues depuis 2008 et des progrès réalisés en interne dans la production de ces données, le nombre de postes concernés a été ramené aujourd'hui à 16.
- Aucune des personnes actuellement sur ces postes ne souhaite partir à Metz. Il faudrait donc recruter pour délocaliser. Ma direction n'a aucune capacité de recrutement au-delà du plafond qui lui est fixé chaque année.
- La localisation d'une partie de la Dares à Metz induirait d'autres coûts que ceux des recrutements à opérer : informatique, déplacements, gestion de proximité, locaux. Les seules économies à mettre en regard seraient un gain de quelques m<sup>2</sup> dans les locaux actuels de la Dares.
- Dès lors que l'objectif a été fortement revu à la baisse en 2013 (400 postes), il m'apparaît inefficace de continuer à prévoir que la Dares y contribue : la contribution de la Dares, mineure dans le projet messin, impacterait fortement le fonctionnement de cette direction de 163 ETP.

Dans un contexte de ressources contraintes et de demandes multiples adressées à ma direction par le ministre et son cabinet, je ne peux donc y souscrire.

La Directrice de la DARES  
Françoise BOUYGARD