



N° 4524

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2022** (n° 4482),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 21

ÉCONOMIE :

STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

STRATÉGIES ÉCONOMIQUES

ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Rapporteur spécial : M. PHILIPPE CHASSAING

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. L'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES MÈNE D'IMPORTANTES PROJETS DE DÉMATÉRIALISATION, PORTÉS PAR UN PROGRAMME 220 À LA STRUCTURE RENOUVELÉE	10
A. UNE ARCHITECTURE DU PROGRAMME 220 RENOUVELÉE ET DÉSORMAIS STABILISÉE	12
1. Une nouvelle action rassemblant les moyens dédiés aux enquêtes	12
2. Une nouvelle action rassemblant les fonctions support et de formation	13
B. LE FINANCEMENT DE L'INSEE EST CONFORME AU CONTRAT DE FINANCEMENT PLURIANNUEL 2019-2022, QUI DOIT ÊTRE RECONDUIT	13
C. UN RETOUR À LA PROGRAMMATION DE 2021, QUI DEVRAIT PERMETTRE À L'INSEE DE POURSUIVRE LA MISE EN ŒUVRE DE SES PROJETS STRUCTURANTS	15
1. La dématérialisation des enquêtes : un chantier majeur de l'Insee qui se poursuit	15
2. L'enquête Emploi a été refondue en 2021	16
3. Le projet ELIRE de répertoire électoral unique a été achevé et doit désormais être complété par une dématérialisation des procurations	17
II. LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR POURSUIT SON PILOTAGE STRATÉGIQUE SUR LA BANQUE DE FRANCE ET LA RESTRUCTURATION DE SON RÉSEAU INTERNATIONAL, PORTÉE PAR UN PROGRAMME 305 ENRICHIS	18
A. LA BAISSÉ DE LA COMPENSATION VERSÉE À LA BANQUE DE FRANCE SE POURSUIT, MAIS LA CRISE SANITAIRE INVITE À LA VIGILANCE	19
1. La compensation versée à la Banque de France est en baisse	19

2. Le secrétariat des commissions de surendettement et la tenue du compte du Trésor représentent la majorité des coûts et expliquent principalement la baisse de la compensation	21
a. Le surendettement.....	21
b. La tenue du compte du Trésor.....	23
3. La potentielle hausse du nombre de dossiers de surendettement en raison de la crise économique et sociale que traverse le pays appelle à la vigilance	24
B. LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR POURSUIT LA RESTRUCTURATION DE SON RÉSEAU INTERNATIONAL.....	26
1. La réduction des effectifs du réseau international se poursuit.....	26
a. Une réduction continue des effectifs depuis 2009.....	26
b. Une diminution qui doit être mise en regard du rôle joué par le réseau international, en particulier en période de crise sanitaire.....	27
2. Une présentation toujours incomplète des coûts de fonctionnement de la direction générale du Trésor.....	27
C. LE PROGRAMME 305 PORTE LES CRÉDITS DE L'ÉCONOMIE SOCIALE, SOLIDAIRE ET RESPONSABLE	28
1. Le premier axe de financement : le développement de l'économie sociale et solidaire et le soutien à l'investissement à impact social.....	28
2. Le second axe de financement : le dispositif local d'accompagnement.....	30
III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX	31
EXAMEN EN COMMISSION	33
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	35

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, **100 % des réponses** étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le budget du programme 220, *Statistiques et études économiques*, bénéficie d'une hausse de près de 4 % de ses crédits de paiement par rapport à 2021. Plus de 435 millions d'euros permettront à l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) de poursuivre ses importantes réformes, à l'instar de la dématérialisation des enquêtes.

À l'occasion de ce dernier budget de la législature, le rapporteur spécial tient à saluer particulièrement la mise en œuvre entre 2019 et 2022 d'un contrat de financement pluriannuel entre le secrétariat des ministères économiques et financiers et l'Insee, qui a donné à ce dernier une souplesse accrue dans la gestion de ses fonds et de ses effectifs, et, partant, une visibilité nécessaire à la conduite de projets souvent pluriannuels. Le rapporteur spécial formule le vœu que les négociations relatives à la reconduction d'un tel contrat, prévues au premier semestre 2022, soient un succès.

Le programme 305, *Stratégies économiques*, reste quant à lui stable par rapport à 2021. Près de 420 millions d'euros financeront la direction générale du Trésor, la compensation versée à la Banque de France et, depuis 2021, l'économie sociale, solidaire et responsable.

S'agissant de la direction générale du Trésor, le rapporteur spécial souligne et salue le rôle central de cette direction durant la crise sanitaire – et plus particulièrement celui de son réseau international. En dépit de l'importante réduction de ses effectifs dans le cadre d'Action publique 2022 et de sa profonde réorganisation, le réseau international du Trésor a notamment permis la sécurisation des chaînes d'approvisionnement ou encore participé au rapatriement de nos concitoyens.

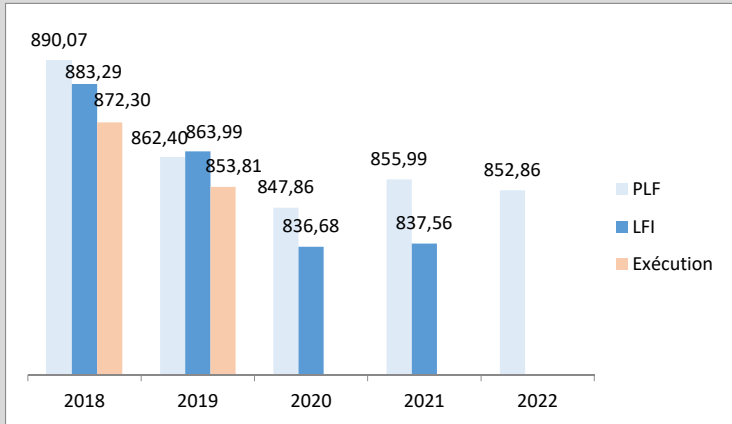
Le rapporteur spécial salue également les efforts de réorganisation interne de la Banque de France, qui ont permis la baisse de la compensation versée par l'État sans altérer la qualité de service de la Banque. Cela démontre qu'une organisation est capable de se réformer tout en conservant un haut niveau de service, grâce à des gains de productivité. Dans les missions qui sont attribuées à la Banque de France, il serait souhaitable que de nouveaux champs d'étude puissent être ouverts, notamment sur les questions d'accès au crédit. Enfin, concernant le surendettement, le rapporteur spécial insiste sur l'impérieuse nécessité d'étudier le non-recours à la procédure. Si le taux de non-recours est bien connu et étudié dans le champ des politiques sociales, il est en revanche peu documenté en matière de surendettement.

Le rapporteur spécial veut enfin souligner la hausse du budget alloué à l'économie sociale, solidaire et responsable (ESSR). Près de deux millions d'euros supplémentaires permettront de poursuivre la montée en puissance d'une vraie politique de l'ESSR, dans la continuité de la création d'un secrétariat d'État en juillet 2020. Le rapporteur spécial appelle de ses vœux la poursuite de l'institutionnalisation du secteur et de cette politique publique, conformément aux recommandations faites dans son rapport du Printemps de l'évaluation 2021.

DONNÉES CLÉS

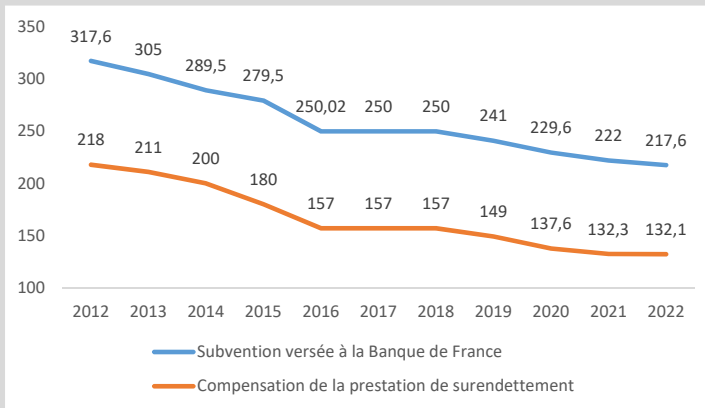
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ET 343 STRATÉGIES ÉCONOMIQUES

(en millions d'euros)



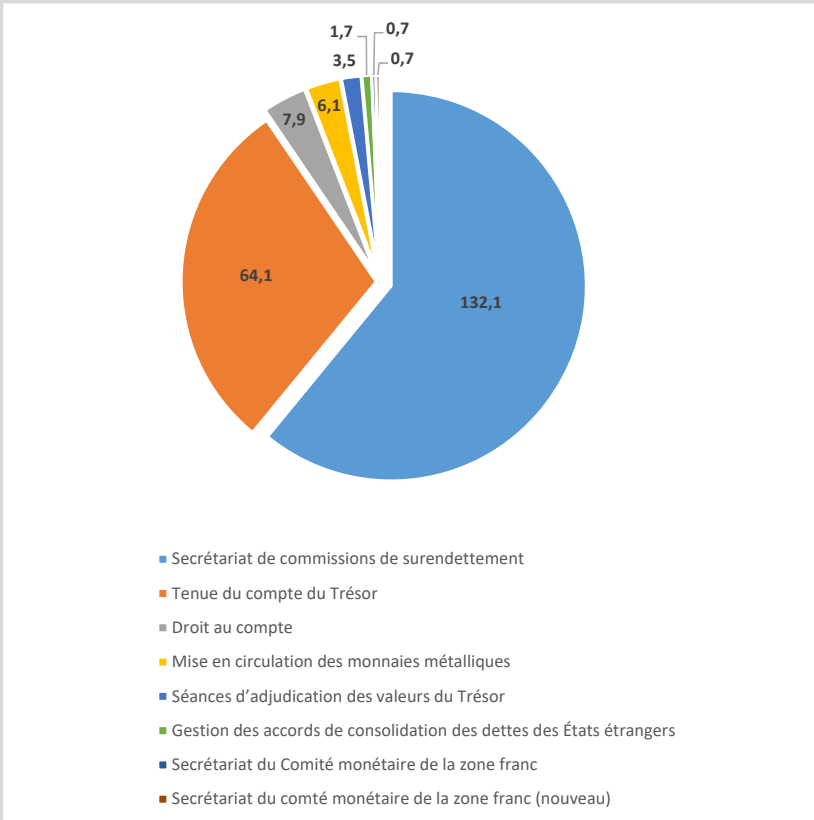
ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION VERSÉE À LA BANQUE DE FRANCE ET DE LA COMPENSATION POUR LA TENUE DU SECRÉTARIAT DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT

(en millions d'euros)



RÉPARTITION PAR POSTE DE LA SUBVENTION VERSÉE À LA BANQUE DE FRANCE EN 2022

(en millions d'euros)



INTRODUCTION

Le présent rapport spécial analyse l'évolution des crédits des programmes 220 *Statistiques et études économiques* et 305 *Stratégies économiques* de la mission *Économie* ⁽¹⁾ ainsi que les crédits du compte de concours financier *Accords monétaires internationaux*.

Ces deux programmes portent les budgets de l'Institut national de la statistique et des études économiques pour le programme 220 et celui d'une partie des activités de la direction générale du Trésor pour le programme 305 – et notamment l'activité de son réseau international ainsi que la compensation versée à la Banque de France pour les activités réalisées pour le compte de l'État.

852,86 millions d'euros sont demandés au total pour ces deux programmes (en crédits de paiement) contre 837,56 millions votés en loi de finances initiale pour 2021 ⁽²⁾, soit une augmentation de 1,8 %.

L'architecture budgétaire de ces deux programmes resterait stable après avoir connu l'année passée d'importantes évolutions ; plusieurs actions du programme 220 avaient ainsi été fusionnées pour une meilleure lisibilité de la destination des crédits, et le périmètre du programme 305 a, quant à lui, été modifié, à la fois enrichi par une nouvelle action *Économie sociale, solidaire et responsable*, et amputé des crédits de la direction de la législation fiscale.

L'Insee, dont le rapporteur spécial salue l'activité durant la crise sanitaire, poursuivra en 2022 ces grands chantiers de dématérialisation, soutenue par une programmation financière pluriannuelle lui offrant visibilité et flexibilité.

La direction générale du Trésor doit comme l'année passée réduire ses effectifs ; un schéma d'emploi qui sera supporté en partie par son réseau international, dans le cadre de la stratégie « Action publique 2022 ». Cette diminution ne doit pas handicaper le réseau international dans la conduite de ses missions, alerte le rapporteur spécial.

Enfin, eu égard au contexte sanitaire, économique et social, le rapporteur spécial souhaite particulièrement insister sur les conséquences de la crise pour le surendettement des particuliers. Si la compensation versée à la Banque de France, notamment pour son activité de tenue du secrétariat des commissions de surendettement diminue, ce sujet doit faire l'objet d'une réflexion particulière.

(1) La mission *Économie* comporte au total cinq programmes. Aux programmes 220 et 305 s'ajoutent les programmes 134 Développement des entreprises et régulations, 343 Plan France très haut débit, et, depuis le courant de l'année 2021, le programme 367 Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022 sur le compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État.

(2) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2019 de finances pour 2021.

I. L'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES MÈNE D'IMPORTANTES PROJETS DE DÉMATÉRIALISATION, PORTÉS PAR UN PROGRAMME 220 À LA STRUCTURE RENOUVELÉE

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

Les crédits demandés en 2022 atteignent **432,64 millions d'autorisations d'engagement et 435,51 millions de crédits de paiements**, en hausse de 1,9 % et 3,7 % respectivement par rapport à la loi de finances initiale pour 2021.

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

PROGRAMME 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES : ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN 2022

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	Demandés pour 2022	Évolution (en %)	LFI 2021	Demandés pour 2022	Évolution (en %)
1 - Infrastructure statistique	115,26	130,81	+ 13,49	114,69	130,55	+ 13,83
6 - Action régionale	48,96	49,12	+ 0,32	48,92	49,12	+ 0,41
8 - Information économique, démographique et sociale ⁽¹⁾	119,59	119,10	- 0,36	117,83	119,11	+ 1,09
9 - Pilotage, soutien et formation ⁽²⁾	140,80	133,61	- 5,11	138,51	136,73	- 1,29
Total	424,56	432,64	+ 1,90	419,96	435,51	+ 3,70

Source : PAP 2022.

(1) Jusqu'en loi de finances pour 2021, cette action était divisée en deux actions distinctes qui portaient les numéros 2 et 3.

(2) Jusqu'à la loi de finances pour 2021, cette action était divisée en deux actions distinctes portant les numéros 5 et 7.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A. UNE ARCHITECTURE DU PROGRAMME 220 RENOUVELÉE ET DÉSORMAIS STABILISÉE

Les actions 2, *Information sur les entreprises et synthèses économiques*, 3, *Information économique et sociale*, 5, *Pilotage et soutien* et 7, *Formation initiale* disparaissent au profit des actions 8, *Information économique, démographique et sociale* et 9, *Pilotage, soutien et formation initiale*.

1. Une nouvelle action rassemblant les moyens dédiés aux enquêtes

L'action 8 *Information économique, démographique et sociale* est dotée de 130,81 millions d'euros en AE et 130,55 millions d'euros en CP. Elle résulte de la fusion des actions préexistantes 2 *Information sur les entreprises et synthèses économiques* et 3 *Information économique et sociale*. Elle **regroupe ainsi les activités concernant l'information économique, démographique et sociale au travers des enquêtes et études économiques** relatives aux entreprises et aux ménages, et notamment :

– les statistiques conjoncturelles d'entreprises (indice de chiffre d'affaires, de prix à la production, indice du coût de la construction etc.) ;

– les statistiques structurelles d'entreprises (production de données à partir de l'exploitation des données fiscales et des données des enquêtes, annuelles auprès des entreprises) ;

– les études et synthèses économiques (notamment la Note de conjoncture de l'Insee et le Rapport sur les comptes de la Nation) ;

– les études démographiques (hors recensement), de ressources et de conditions de vie (investigations démographiques, enquêtes à périodicité de quatre à dix ans auprès des ménages sur des thèmes relatifs à des politiques publiques comme l'éducation, le logement, la dépendance etc. ainsi que des enquêtes et études sur les aspects de la vie sociale comme le patrimoine, ou encore l'isolement social etc.) ;

– les études sur la formation, l'emploi et les revenus (notamment l'Enquête Emploi) ;

– les études sociales (établies en collaboration avec d'autres organismes d'étude ; la référence majeure est la publication annuelle France, portrait social).

2. Une nouvelle action rassemblant les fonctions support et de formation

L'action 9 *Pilotage, soutien et formation initiale* regroupe les anciennes actions 5 *Pilotage et soutien* et 7 *Formation initiale*.

Elle recouvre le pilotage, l'organisation et la coordination des fonctions support de l'ensemble des services centraux et régionaux de l'Insee. Au-delà des moyens de la direction générale de l'Insee et des services qui lui sont directement rattachés, elle regroupe :

- les fonctions de **l'inspection générale de l'Insee** ainsi que l'ensemble des fonctions de nature transverse ;
- la **direction dans les établissements régionaux**, la gestion des ressources humaines et financières, la logistique et l'informatique transverse non imputable à une seule action ;
- les moyens engagés pour le **support informatique** ;
- la **formation continue des agents**, notamment dispensée par le centre de formation Insee de Libourne (CEFIL) et la **formation des élèves fonctionnaires** suivant leur scolarité initiale au sein d'une des deux écoles du Groupe des Écoles nationales d'Économie et statistique (GENES) : l'École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique (ENSAE) et l'École Nationale de la Statistique et de l'Analyse de l'Information (ENSAI) ;
- la **communication générale** de l'Institut.

Le rapporteur se félicite de cette nouvelle architecture qui renforce la lisibilité du programme 220.

B. LE FINANCEMENT DE L'INSEE EST CONFORME AU CONTRAT DE FINANCEMENT PLURIANNUEL 2019-2022, QUI DOIT ÊTRE RECONDUIT

Un contrat de financement pluriannuel couvrant la période 2019-2022 a été signé entre l'Insee, la direction du Budget (DB) et le secrétariat général des ministères économiques et financiers (SG MEF).

La DB et le SG MEF s'engagent sur une trajectoire de crédits (*cf. infra*) et un schéma d'emplois, offrant à l'Insee une certaine souplesse de gestion (avec un taux de mise en réserve sécurisé à 3 % hors titre 2 ⁽¹⁾ et 0,5 % en titre 2 par exemple) ou encore la rationalisation du calendrier des réunions. En échange de quoi l'Insee s'engage sur une stratégie de modernisation déclinée en trois projets stratégiques et mesurée par six indicateurs (en plus de ceux du bleu budgétaire) ou encore la mise en œuvre d'indicateurs de bonne gestion financière ainsi qu'une réflexion poussée et commune avec les services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) sur le contrôle interne et la chaîne de dépense.

(1) Les dépenses de « titre 2 » sont les dépenses de personnel.

Un rapport annuel sur la gestion de l'année doit être remis par l'Insee avant le 15 mars de l'année suivante.

TRAJECTOIRE DES CRÉDITS PRÉVUE EN PLF ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022
AE HT2	71,5	61,8	70,5	63,9
CP HT2	69,9	64,3	65,9	66,8
CP T2 hors CAS Pension	269,5	268,5	269,4	268,1

Source : Documents INSEE.

TRAJECTOIRE DES EMPLOIS PRÉVUE EN PLF ⁽²⁾

	2019	2020	2021	2022
Schéma d'emplois (ETP)	- 67	- 67	- 67	- 67
Plafond d'emplois (ETPT)	5 245	5 178	5 111	5 044

Source : Documents INSEE.

Le rapporteur spécial salue à nouveau cette évolution, que ses prédécesseurs avaient appelée de leurs vœux à l'occasion de l'examen des projets de loi de finances pour 2018 et pour 2019. Au regard de l'indépendance, des activités et des besoins en investissement de l'Institut, cette **réelle innovation en matière de gestion des moyens d'une direction d'administration centrale** est bienvenue et devrait permettre un meilleur pilotage des ressources, dans le cadre notamment de la mise en œuvre du plan stratégique *Horizon 2025*. Elle favorise également la mise en œuvre de la politique d'innovation de l'Institut, en étalant plus aisément ses investissements, notamment informatiques (orientation B du plan stratégique), et elle offre l'opportunité d'une réflexion plus globale sur son organisation territoriale et sur la structure de ses effectifs.

Selon l'Insee, dont le directeur général et la secrétaire générale ont été entendus par le rapporteur spécial en préparation du présent rapport, cette souplesse a été utile en période de crise, en permettant d'adapter l'évolution du nombre d'ETP.

Le rapporteur spécial salue le succès de cette modalité d'encadrement du financement, qui a depuis cette année été étendue à la direction générale des finances publiques.

Une discussion devait commencer au printemps dernier au sujet d'un nouveau contrat pluriannuel de financement post 2022, mais elle a été reportée du fait de la crise. Les discussions devraient avoir lieu courant du premier semestre 2022. **Le rapporteur spécial en suivra de près la tenue.**

(1) Cette trajectoire sera actualisée suivant les éventuelles mesures de périmètre et de transfert.

(2) Ce schéma est indicatif. Il emporte notamment l'obligation de rattraper les éventuels retards sous deux ans et avant 2022.

C. UN RETOUR À LA PROGRAMMATION DE 2021, QUI DEVRAIT PERMETTRE À L'INSEE DE POURSUIVRE LA MISE EN ŒUVRE DE SES PROJETS STRUCTURANTS

Les crédits du programme 220 proposés dans le présent projet sont en forte hausse, en particulier ceux de l'action 1 ; une hausse à relativiser cependant, car elle se borne à reconduire les crédits demandés dans le projet de loi de finances pour 2021, qui avaient été réduits par amendement durant la discussion parlementaire.

Ce niveau de crédits doit permettre à l'Insee de poursuivre la mise en œuvre de ses projets structurants. La dématérialisation, tant des enquêtes que des procurations, est un chantier prioritaire pour l'Insee, qui doit également réfléchir à une nouvelle manière de rapprocher statistiquement individus et logements.

1. La dématérialisation des enquêtes : un chantier majeur de l'Insee qui se poursuit

L'Insee conduit d'importants chantiers de dématérialisation de toutes ses enquêtes. Il en va ainsi :

– des enquêtes entreprises, avec comme objectif prioritaire les entreprises du secteur du tourisme ; au regard de la situation de crise économique, il est toutefois difficile de convaincre les professionnels du secteur de franchir le pas ;

– des enquêtes ménage, avec une avancée significative cette année : le passage « en multimode » qui permettra aux personnes interrogées de répondre par internet ;

– du recensement de la population. La crise sanitaire a mis en exergue l'importance du numérique, et l'Insee souhaite s'appuyer sur cette prise de conscience pour franchir un nouveau cap dans la dématérialisation du recensement – en particulier au regard de la politique « zéro contact » de l'Insee entre ses agents et les particuliers ;

Le recensement de la population par internet depuis 2015

Le recensement de la population par internet est généralisé depuis 2015. L'Insee s'efforce de faire en sorte que la réponse internet soit privilégiée. Les consignes données aux agents recenseurs indiquent clairement que la réponse par internet doit être proposée en premier lieu et que la réponse sur papier ne constitue qu'une solution par défaut pour les personnes non-équipées du matériel nécessaire ou refusant explicitement de répondre en ligne.

À partir de 2018, l'Insee a franchi une étape supplémentaire en expérimentant un nouveau protocole de contact avec les habitants. Menée dans 16 communes en 2018, cette expérimentation se poursuit en 2019 dans 140 communes. Un dernier test doit être organisé en 2020 dans 1 200 communes.

Par ailleurs, une dématérialisation supplémentaire a été introduite en 2019. Elle concerne les résidences non principales (résidences secondaires, logements vacants ou occasionnels). Les questionnaires papier ont été supprimés pour ce type de logement et ont été remplacés par une procédure dématérialisée permettant à l'Insee d'économiser les opérations de lecture optique de près d'un million de questionnaires par an.

Le taux de réponse par internet poursuit sa progression régulière. En 2015, 33 % des foyers avaient répondu par internet ; en 2019, ils étaient 52 % (en augmentation de 4 points par rapport à 2018), rassemblant ainsi 58 % de la population recensée (les foyers répondant par internet étant en moyenne de plus grande taille que ceux préférant les questionnaires papier). Les taux de réponse par internet sont assez proches dans les communes urbaines et rurales. De même, des personnes de tout âge répondent en ligne : la réponse par internet est plus fréquente chez les personnes de moins de 60 ans, mais environ 35 % des 60-70 ans répondent aussi par internet.

Le dernier projet, encore en phase préparatoire, est la réflexion sur **nouvelle structuration du rapprochement statistiques / individus**. En effet, la taxe d'habitation était la base de référence en la matière ; sa disparition conduit l'Insee à réfléchir à l'utilisation d'autres données administratives.

Cette dématérialisation **aura à terme un effet certain sur le nombre d'enquêteurs de l'Insee**.

Le rapporteur spécial appelle à poursuivre cette action visant à développer le recensement par internet. Néanmoins, il lui semble essentiel de **maintenir des capacités en personnel afin de continuer à toucher les millions de Français en difficulté face au numérique**.

2. L'enquête Emploi a été refondue en 2021

Enquête cruciale pour le suivi du marché du travail, l'enquête Emploi a connu en 2021 une refonte majeure. En effet, en se conformant au nouveau règlement européen sur les statistiques sociales, entré en vigueur en début d'année, le questionnaire de l'enquête Emploi a été rénové.

Le protocole de l'enquête a été modernisé : depuis le début de l'année, après une première interrogation maintenue en face-à-face, les ménages ont désormais la

possibilité de répondre sur Internet en réinterrogation, en plus du téléphone. La méthode de pondération a également été revue ⁽¹⁾.

Le rapporteur spécial salue cette évolution qui s'est faite sans rupture de série significative.

3. Le projet ELIRE de répertoire électoral unique a été achevé et doit désormais être complété par une dématérialisation des procurations

La loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales a confié à l'Insee la responsabilité du répertoire électoral unique (REU). Le projet ELIRE visait à concrétiser ce répertoire unique destiné à se substituer aux listes électorales communales et consulaires ⁽²⁾.

La mise en œuvre du répertoire électoral unique

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

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

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

Le nouveau processus de prise en compte des inscriptions et des radiations est donc en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2019. Ainsi, dès le 2 janvier 2019, les communes ont eu accès au portail ELIRE contenant l'ensemble des fonctionnalités nécessaires à la gestion des listes électorales. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a connecté son système de gestion des listes consulaires au REU à compter de début janvier 2019, et a ouvert l'accès aux consulats le 21 janvier.

De janvier à l'été 2019, l'Insee a finalisé les développements répondant aux besoins des autres acteurs du processus, notamment les interfaces destinées aux préfetures et aux gestionnaires de l'Insee.

(1) Source : « L'enquête Emploi se rénove en 2021 : des raisons de sa refonte aux impacts sur la mesure de l'emploi et du chômage », *Insee Analyses* n° 65, Juin 2021.

(2) Les décrets d'application n° 2018-343 du 9 mai 2018 et n° 2018-350 du 14 mai 2018 décrivent les traitements du système de gestion du REU et fixent la mise en œuvre de la loi au 1^{er} janvier 2019.

Le système d'information placé sous la responsabilité de l'Insee a fait l'objet d'une procédure d'homologation de sécurité qui s'inscrit dans une démarche globale, impliquant l'ensemble des acteurs interagissant avec le système, pilotée par le ministère de l'intérieur et à laquelle est associée **l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes informatiques (ANSSI)**. Cela répond notamment aux remarques faites par dans le rapport Économie Statistiques lors de l'examen du PLF 2019.

Le projet ELIRE s'est ainsi achevé à l'été 2019 et le REU a été utilisé lors des élections européennes de 2019 puis des élections municipales de 2020.

Si le projet initial est achevé, l'Insee doit désormais se mettre en capacité de répondre à la demande d'intégrer la **gestion dématérialisée des procurations** dans le REU. Pour mémoire, lors de l'élection présidentielle de 2017, 2,7 millions d'électeurs avaient fait une demande de procuration pour au moins un tour, sur un peu plus de 45 millions d'inscrits. **L'Insee consacre d'importants moyens à ce projet, qu'elle souhaite voir effectif lors des élections présidentielles de 2022.**

II. LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR POURSUIT SON PILOTAGE STRATÉGIQUE SUR LA BANQUE DE FRANCE ET LA RESTRUCTURATION DE SON RÉSEAU INTERNATIONAL, PORTÉE PAR UN PROGRAMME 305 ENRICHİ

Le programme 305 *Stratégies économiques* est relatif aux dépenses de la direction générale du Trésor (DGT), dont relève notamment la compensation versée à la Banque de France au titre des activités qu'elle exerce pour le compte de l'État. Depuis l'année dernière, le programme ne porte plus les crédits de la direction de la législation fiscale ⁽¹⁾, figurant désormais sur le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*. Mais il est enrichi de la nouvelle action *Économie sociales, solidaire et responsable*.

PROGRAMME 305 STRATÉGIES ÉCONOMIQUES : ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN 2022

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	Demandés pour 2022	Évolution (en %)	LFI 2021	Demandés pour 2022	Évolution (en %)
1 - Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France	334,00	332,70	- 0,39	334,58	333,28	- 0,39
2 - Développement international de l'économie française	65,49	64,82	- 1,02	65,49	64,82	- 1,02
4 - Économie sociale, solidaire et responsable	17,50	19,20	+ 9,71	17,54	19,24	+ 9,69
Total	416,99	416,73	- 0,06	417,61	417,35	- 0,06

Source : PAP 2022.

(1) Le nom du programme 305 était « Stratégie économique et fiscale » jusqu'au PLF 2021.

A. LA BAISSÉ DE LA COMPENSATION VERSÉE À LA BANQUE DE FRANCE SE POURSUIT, MAIS LA CRISE SANITAIRE INVITE À LA VIGILANCE

La compensation versée à la Banque de France au titre de ses missions effectuées pour le compte de l'État s'établit à **217,6 millions d'euros contre 222 millions d'euros pour 2021**. Elle est en **baisse de près de 5 millions d'euros après avoir diminué de 8 millions d'euros entre 2020 et 2021**, et de 6,6 millions d'euros de 2019 à 2020. Cette diminution, fruit d'une trajectoire d'économies affirmée par la direction générale du Trésor et d'un travail constant de rationalisation de la Banque de France, se poursuit ainsi.

Le rapporteur spécial souligne toutefois que la **hausse potentielle du nombre de dossiers de surendettement du fait de la crise sanitaire** doit conduire *a minima* à une réflexion en profondeur sur la procédure de surendettement – voire à l'augmentation de la compensation versée à la Banque de France.

1. La compensation versée à la Banque de France est en baisse

La Banque de France accomplit, au titre de ses missions d'intérêt général, **huit prestations demandées par l'État**, dont la nature et les conditions de rémunération sont fixées par des conventions spécifiques conformément à l'article L. 141-7 du code monétaire et financier. Chacune de ces prestations s'inscrit, en outre, dans le **cadre du contrat de performance signé le 21 décembre 2011 entre l'État et la Banque de France**. Un avenant a été signé à l'été 2021 pour les années 2022, 2023 et 2024 et a consacré le remboursement de la huitième prestation effectuée par la Banque pour le compte de l'État : la tenue du secrétariat du Comité Consultatif du Secteur Financier (CCSF).

ÉVOLUTION DE LA COMPENSATION VERSÉE À LA BANQUE DE FRANCE

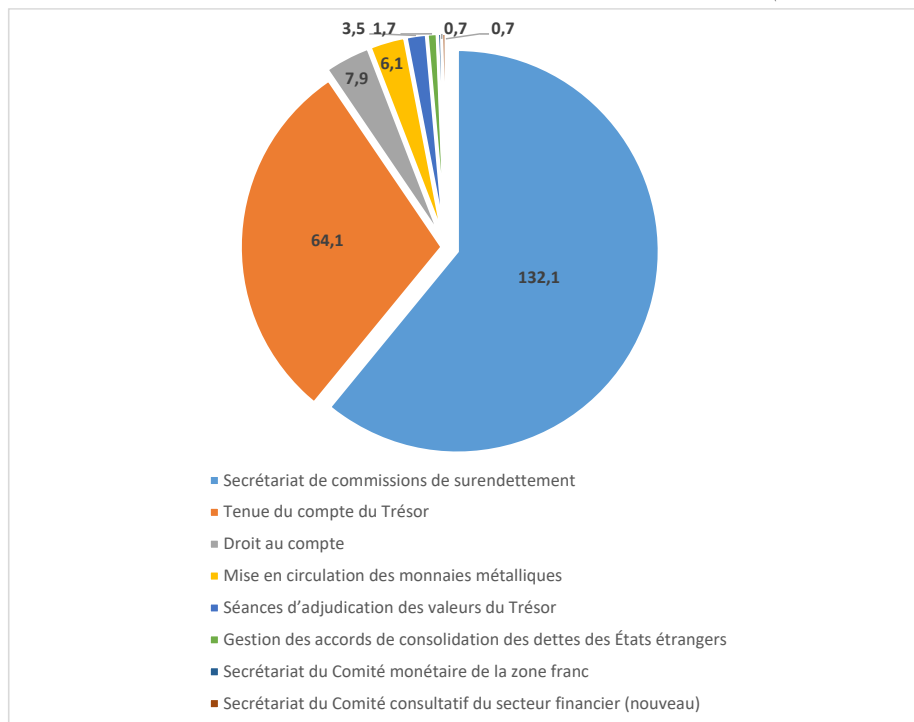
(en millions d'euros)

Prestation effectuée donnant lieu à remboursement	Compensation à verser figurant au PLF 2021	Compensation à verser figurant au PLF 2022	Évolution
Secrétariat de commissions de surendettement	132,3	132,1	- 0,15 %
Tenue du compte du Trésor et les prestations bancaires qui s'y attachent	74,2	64,1	- 13,61 %
Droit au compte	6	7,9	+ 31,67 %
Mise en circulation des monnaies métalliques sur l'ensemble du territoire métropolitain	5	6,1	+ 22 %
Organisation des séances d'adjudication des valeurs du Trésor	2,4	3,5	+ 45,83 %
Gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers	1,5	1,7	+ 13,33 %
Secrétariat du Comité monétaire de la zone franc	0,6	0,7	+ 16,67 %
Secrétariat du comité consultatif du secteur financier (nouveau)	N/A	0,7	N/A
Total	222	217,6	- 1,98 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

RÉPARTITION PAR POSTE DE LA SUBVENTION VERSÉE À LA BANQUE DE FRANCE EN 2022

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances, à partir des documents budgétaires 2022.

La Banque de France effectue par ailleurs pour le compte de l'État deux autres prestations qui ne donnent pas lieu à remboursement : la gestion du fichier central des chèques et le rôle d'opérateur national pour l'éducation économique et financière.

Depuis 2012, la Banque de France réalise d'importants gains de productivité qui s'expliquent par trois facteurs combinés :

– la **modernisation de ses outils informatiques**, telle la mise en service d'une nouvelle application pour la gestion du compte du Trésor et la dématérialisation de la procédure qui se poursuit ;

– l'adoption et la **mise en œuvre de mesures législatives permettant de simplifier et d'accélérer la procédure de surendettement**, telles celles introduites par les lois n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle ;

– la **mise en œuvre progressive de ses plans de modernisation** (Ambitions 2020 et Construire Ensemble 2024) qui reposent notamment sur la **réorganisation territoriale** de la Banque de France via le regroupement des flux sur sites de traitement s’agissant de l’activité fiduciaire et la création de centres de traitement partagé au niveau régional pour le surendettement et le suivi des entreprises s’agissant de l’activité tertiaire. Cette modernisation se poursuit, par exemple avec la mise en œuvre progressive du nouveau dispositif d’accueil téléphonique, autour d’un numéro unique, le 3414, ou la possibilité de déposer un dossier de surendettement en ligne. Plus globalement, la Banque de France poursuit son action en matière d’inclusion financière en adaptant son dispositif d’accueil et d’information multicanal du public, avec notamment la refonte de son site internet et de l’espace dédié aux particuliers sur tous les sujets d’inclusion (surendettement, droit au compte, fichiers d’incident, informations sur les opérations et les pratiques bancaires, possibilités de prise de rendez-vous et de dépôts de demandes en ligne), tout en maintenant les possibilités de contact dans toutes ses unités. La Banque de France poursuit en parallèle l’expérimentation des conseils départementaux d’inclusion financière, dont l’objet est de favoriser la connaissance des dispositifs d’inclusion financière, les partenariats et la « remontée » des attentes de terrain.

Le rapporteur spécial salue cette baisse de près de 2 % de la compensation versée à la Banque de France alors même qu’une nouvelle prestation fait l’objet d’un remboursement de manière inédite cette année.

2. Le secrétariat des commissions de surendettement et la tenue du compte du Trésor représentent la majorité des coûts et expliquent principalement la baisse de la compensation

Parmi les huit prestations refacturées à l’État par la Banque de France, le secrétariat des commissions de surendettement et la tenue du compte du Trésor ainsi que les prestations bancaires qui s’y attachent représentent environ 90 % des coûts supportés des prestations rendues par la Banque de France à l’État.

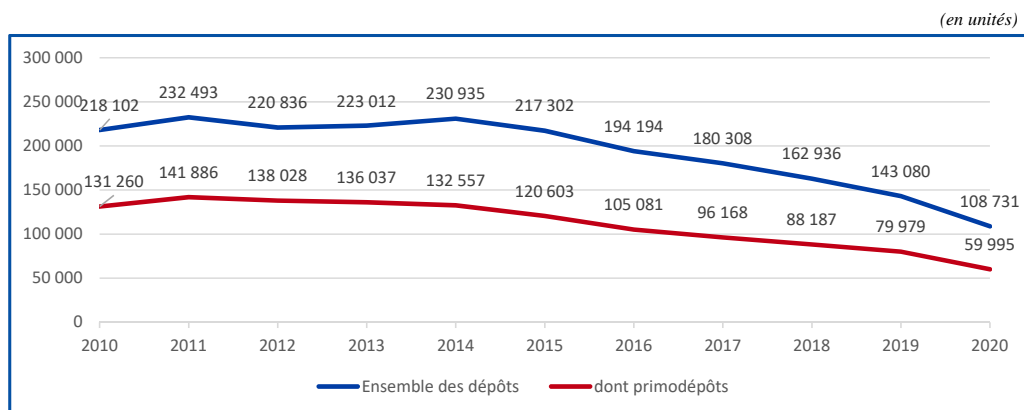
a. Le surendettement

S’agissant des dépenses liées au traitement du surendettement, celles-ci ont diminué, notamment grâce à la tendance baissière du nombre de dossiers déposés et à la réalisation d’importants gains de productivité : **elles sont ainsi passées de plus de 212 millions d’euros en 2015 à 132,3 millions d’euros en 2021. Le présent projet prévoit pour 2022 une légère baisse de ces dépenses qui sont prévues à hauteur de 132,1 millions d’euros.** Plus précisément, cette tendance s’explique par trois phénomènes :

– **Une baisse du nombre de dossiers de surendettement déposés** : au cours de la période plus récente, le nombre de dossiers déposés a poursuivi son érosion continue depuis 2015, accentuée en 2020 dans le contexte particulier de la crise sanitaire. L’année 2021 est caractérisée à ce stade par une remontée progressive des

dépôts, mais sans revenir pour l'instant aux niveaux enregistrés en 2019 (- 16 % à fin août). Le coût projeté pour 2022 s'appuie sur une hypothèse de 130 000 dossiers déposés (contre 143 000 en 2019 et 109 000 en 2020) ;

**SITUATIONS DE SURENDETTEMENT SOUMISES AUX COMMISSIONS -
DONNÉES ANNUELLES 2010-2020**



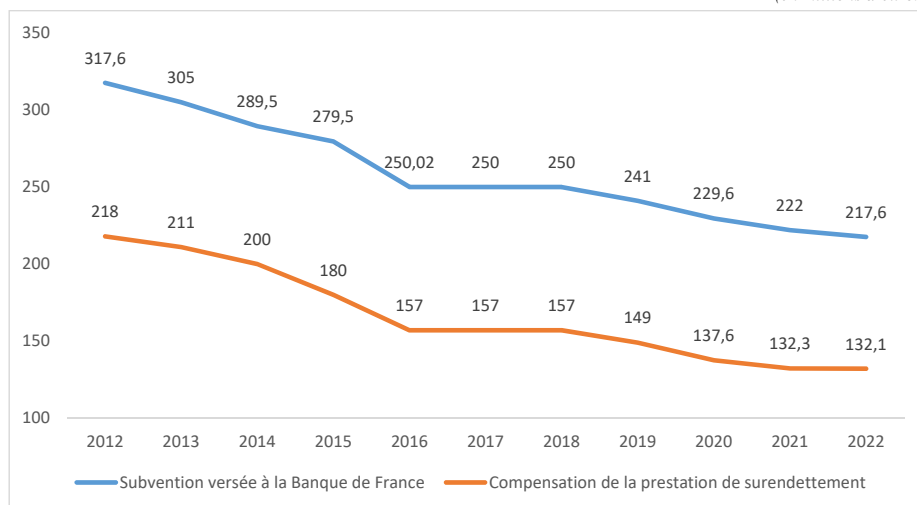
Source : réponse au questionnaire budgétaire.

– **La modernisation du réseau de la Banque mise en œuvre dans le cadre du plan Horizon 2020, puis du plan Ambitions 2020** : la réorganisation territoriale de la Banque de France menée dans le cadre de ces plans repose ainsi sur la création de centres de traitement partagé. L'adaptation prévue du réseau a été achevée. Sur le plan des projets informatiques également, lesquels ont accompagné cette refonte organisationnelle et permis la dématérialisation des dossiers (dématérialisation qui a d'ailleurs représenté un facteur décisif pour permettre la continuité d'activité en 2020), les principales mises en production, attendues aussi dans le cadre d'Ambition 2020, sont également effectives. La dernière en date, le dépôt en ligne d'un dossier en décembre 2020, améliore encore l'accessibilité à la procédure, en complément des modalités déjà existantes. Cette réorganisation se traduit notamment par une diminution régulière et significative de l'effectif dédié au traitement du surendettement : à fin 2020, cette baisse était de l'ordre de 53 % par rapport à 2016, le recul de 2020 étant le reflet de la forte contraction des dossiers déposés pendant cette année atypique. Les frais de personnel constituent le principal poste de dépenses (près de 44 % des coûts complets en 2020), les effectifs baissant plus rapidement que le nombre de dossiers déposés, ce qui illustre l'importance des gains de productivité réalisés, et suivis dans les projets annuels de performance.

– **La dématérialisation du traitement du surendettement** : numérisation et dématérialisation des dossiers avec les commissions de surendettement.

**ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION VERSÉE À LA BANQUE DE FRANCE
ET DE LA COMPENSATION POUR LA TENUE
DU SECRÉTARIAT DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT**

(en millions d'euros)



b. La tenue du compte du Trésor

S'agissant de la tenue du compte du Trésor à la Banque de France, plusieurs actions ont été conduites, en vue d'optimiser les coûts de cette prestation, qui ont ainsi baissé de plus de 17 % entre 2015 (80,4 millions d'euros) et 2021 (66,3 millions d'euros), à savoir :

– **une rationalisation de la maintenance des différents applicatifs** concourant à cette prestation et qui devrait se concrétiser par une baisse des effectifs internes et un moindre recours aux prestataires externes ;

– **une réduction des effectifs « métier »** par non-renouvellement de certains départs en retraites, rendue possible par une optimisation des processus métier ;

– **une refonte de l'applicatif qui gère les paiements de masse** et qui devrait se traduire notamment par une diminution du coût des fonctions support.

Alors que le coût de la prestation était de 74,6 millions d'euros en 2019, les crédits demandés pour 2022 dans le présent projet sont limités à 64,1 millions d'euros, ce qui correspondrait à une économie appréciable de 10,5 millions d'euros en trois ans.

3. La potentielle hausse du nombre de dossiers de surendettement en raison de la crise économique et sociale que traverse le pays appelle à la vigilance

Sur la période de janvier à août 2020, en raison de la crise sanitaire, le nombre de situations de surendettement soumises aux commissions (dépôts de dossiers) a diminué de 32 661 par rapport à la même période en 2019 (67 285 en 2020 contre 99 946 en 2019). Malgré cette baisse des dépôts, le nombre de situations prises en charge par les commissions a diminué de façon nettement moins forte (- 18 136), passant de 99 690 sur huit mois en 2019 à 81 554 en 2020.

Le rapporteur spécial avait dans ses précédents rapports, appelé à la vigilance quant à un possible retournement de tendance. Il salue ainsi l'attention portée à ce sujet par la Banque de France, qui a mis en place un suivi mensuel précis de l'évolution des dépôts de dossiers, et organise des points réguliers avec les principales banques à réseau et les associations ou organismes sociaux membres de l'OIB, afin de détecter au plus près les possibles inflexions dans la situation financière des ménages. À l'été 2021, aucun renversement significatif de tendance n'était signalé.

Le rapporteur spécial appelle à poursuivre ce suivi attentif. La Banque de France, comme la direction générale du Trésor, envisage en effet **qu'un rattrapage du nombre de dossiers, s'apparentant à un retour à la normale, puisse intervenir d'ici au milieu de l'année 2022.**

Signe de l'activité constamment maintenue des commissions et de leurs secrétariats, plus de 122 000 dossiers ont été traités en 2020, permettant l'abaissement des stocks à un niveau très bas. Le rapporteur spécial salue à cet effet les propositions faites par la Banque de France au CCSF en septembre 2020, afin de mieux lutter contre le surendettement – **et encourage leur mise en œuvre, notamment un accès au microcrédit facilité durant les procédures de surendettement.**

Propositions* faites par la Banque de France pour mieux lutter contre le surendettement (septembre 2020)

Suite à la publication en février 2018 du rapport du CCSF consacré aux relations bancaires et financières d'un particulier devenant travailleur indépendant, plusieurs améliorations ont été apportées pour mieux articuler les protections offertes par les procédures collectives et celles relevant de la procédure de surendettement. Les commissions de surendettement ont pris en charge début 2019 les situations des anciens travailleurs indépendants ayant encore, après la cessation de leur activité, des dettes de cotisations sociales. L'article 39 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire permet dorénavant un traitement homogène des dettes professionnelles, quelle que soit la mesure retenue, y compris l'effacement total lors d'un rétablissement personnel. Des améliorations sont encore possibles pour les travailleurs indépendants se trouvant à la frontière entre les procédures collectives et de la procédure de surendettement (conjoint collaborateurs, gérants d'entreprise et associés de sociétés).

– La mise en place **d'un parallélisme entre les conditions de recevabilité des procédures** commerciales et consoméristes pourrait permettre de s'assurer que l'ensemble des situations soient couvertes ;

– Afin de favoriser le rebond des personnes en situation de surendettement, **l'accès au microcrédit pourrait être facilité** durant la mise en œuvre des mesures de surendettement ;

– La crise sanitaire a conduit au développement de la **digitalisation pour la tenue des commissions de surendettement et l'instruction des dossiers**. La digitalisation du traitement des dossiers de surendettement pourrait être pérennisée et sécurisée juridiquement afin de garantir la fluidité du processus de traitement des dossiers

** Liste non exhaustive*

En outre, le rapporteur spécial réitère les recommandations présentées dans son rapport spécial de l'année dernière :

– **agir préventivement**, en renforçant le rôle des **points conseils budgets** pourrait afin de sensibiliser les personnes aux situations de surendettement. **L'éducation budgétaire et financière**, faite par la Banque de France, doit également être pleinement mobilisée ;

– **éviter la survenue d'une procédure de surendettement**, en encourageant les **médiations** ;

– **accompagner les personnes** entrées en procédure de surendettement du fait de la crise sanitaire.

B. LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR POURSUIT LA RESTRUCTURATION DE SON RÉSEAU INTERNATIONAL

Conformément aux annonces contenues dans le plan Action publique 2022, les réductions d'effectifs du réseau international du Trésor se poursuivent.

L'appréhension par les parlementaires des moyens globaux de la direction générale du Trésor reste difficile, du fait d'une architecture budgétaire morcelée. En effet, l'essentiel des moyens de fonctionnement courants de la direction figure sur le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* ; et la majeure partie des dépenses exécutées à l'étranger⁽¹⁾ sont depuis le 1^{er} janvier 2019 prises en charge par le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État* relevant du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

1. La réduction des effectifs du réseau international se poursuit

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

Si le schéma d'emploi pour 2022, en baisse de 23 équivalents temps plein (ETP), conduira principalement à la suppression de postes temporaires créés du fait de la présidence française de l'Union européenne et à des suppressions de postes d'administration centrale, le réseau international verrait lui aussi ses effectifs poursuivre leur décroissance.

a. Une réduction continue des effectifs depuis 2009

La direction générale du Trésor a déjà conduit un effort substantiel en matière de réduction d'effectifs au sein de son réseau international. Ainsi, entre 2009 et 2019, 26 % des effectifs du réseau ont été supprimés, passant de 1 335 ETP à 535 ETP.

En 2022, ses réseaux internationaux et régionaux absorberont **encore une partie du schéma d'emploi du programme 305** de – 23 ETP.

L'évolution du réseau international du Trésor s'effectue ainsi dans un cadre budgétaire fortement contraint. Le rapporteur spécial constate néanmoins que cette **contrainte n'a pas empêché le réseau de se redéployer pour mieux toucher les nouvelles zones de croissance**. Il relève par exemple qu'entre 2012 et 2016, 32 % des suppressions d'emplois sur le réseau international du Trésor ont concerné les services économiques en Europe, traditionnellement bien dotés, qui ont réduit leurs effectifs de 13 % en quatre ans.

(1) Dépenses courantes, dépenses de déplacement et dépenses pour acquisition et entretien de véhicules, et dépenses immobilières des services économiques.

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

La direction générale du Trésor a donc mené avec un certain succès un mouvement de rationalisation de son réseau, tant du point de vue de ses implantations et de son personnel que de son organisation.

b. Une diminution qui doit être mise en regard du rôle joué par le réseau international, en particulier en période de crise sanitaire

Toutefois, comme il a été souligné à l'occasion de l'examen des projets de loi de finances pour 2018, 2019 et 2020, cette forte diminution des effectifs rend difficile certaines missions du réseau international.

Ainsi les services économiques sont-ils obligés de décliner certaines demandes d'administrations ou de parlementaires relatives par exemple à des études économiques. La question se pose notamment en Europe ; par exemple, la charge de travail liée au *Brexit* sollicite les services de la direction générale à un point qui n'avait pas été anticipé.

La question se pose également de manière renforcée au regard de la crise sanitaire, au cours de laquelle le réseau international du Trésor a joué ⁽¹⁾ et est encore amené à jouer un rôle central : il sera ainsi vraisemblablement mobilisé sur le parangonnage des stratégies de confinement et de déconfinement, ou encore sur l'identification de filières susceptibles de produire un vaccin.

2. Une présentation toujours incomplète des coûts de fonctionnement de la direction générale du Trésor

L'essentiel des moyens de fonctionnement courant de la direction générale du Trésor est pris en charge par le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, qui rassemble les moyens des autres directions de Bercy.

Les dépenses y figurant pour le fonctionnement et l'investissement valent pour l'ensemble des fonctions support (immobilier, informatique, logistique) des services du ministère de l'économie et des finances. Il en va de même pour les dépenses de personnels inscrits sur ce programme, qui concernent également des services mutualisés qui appuient les directions relevant du ministre de l'économie (le secrétariat général du ministère, la direction des affaires juridiques, les services d'inspection dont l'inspection générale des finances, les cabinets ministériels, le centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaine).

(1) Voir à cet effet le rapport *Économie, statistiques* annexé au projet de loi de règlement pour 2019.

L'enveloppe de crédits disponibles en 2022 sur le programme 218 pour la direction générale du Trésor ne sera connue qu'en début d'année 2022.

Il en résulte ainsi un certain morcellement des crédits, rendant plus complexe l'obtention d'une vision consolidée des crédits réellement consacrés à la direction générale du Trésor.

Le rapporteur spécial souhaite qu'une présentation exhaustive de ces crédits puisse être fournie dès l'an prochain au moment de l'examen du projet de loi de finances.

C. LE PROGRAMME 305 PORTE DE LES CRÉDITS DE L'ÉCONOMIE SOCIALE, SOLIDAIRE ET RESPONSABLE

Depuis la dernière loi de finances, le programme 305 contient une nouvelle action, qui porte les crédits de soutien de l'État à l'économie sociale, solidaire et responsable (ESSR) et s'inscrit dans le cadre de la création d'un secrétariat d'État à l'économie sociale, solidaire et responsable auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance en juillet 2020. Les crédits alloués à l'ESSR figuraient auparavant sur l'action 14 du programme 159 *Expertise, Économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie*, mis en œuvre par le Haut-commissariat à l'ESS et à l'innovation sociale (HCESSIS) de 2017 à mi-2020, et l'action 22 du programme 134 *Développement des entreprises et régulation*.

Plus de 19 millions d'euros doivent permettre ainsi de financer le développement de l'économie sociale et solidaire, le soutien à l'investissement à impact social et les dispositifs d'accompagnement locaux.

1. Le premier axe de financement : le développement de l'économie sociale et solidaire et le soutien à l'investissement à impact social

Le programme 305 permettra d'apporter des financements visant au développement de l'économie sociale et solidaire (ESS) et au soutien à l'investissement à impact social (IIS), dans le cadre des priorités déterminées par le Gouvernement.

Ces financements contribuent aux **politiques de développement économique, de soutien à l'innovation sociale et à l'investissement à impact, de structuration territoriale et de croissance des emplois de l'ESS, pour un total de 7,3 millions d'euros en AE et 7,95 millions d'euros en CP.**

Ces politiques comportent plusieurs champs d'intervention :

– **le soutien des têtes de réseaux et des organismes fédérateurs de l'ESS** ainsi que des organismes de recherche et centres de ressources, dans le cadre des missions qui leur ont été confiées par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. L'État accompagne leurs actions de promotion de l'ESS, de structuration des acteurs et des initiatives ainsi que d'accompagnement des entreprises dans leur développement économique. Ce soutien sert d'effet de levier pour encourager l'engagement financier d'autres partenaires, collectivités territoriales ou acteurs financiers publics et privés, contribuant à l'essor de l'ESS ;

– **le financement des chambres régionales de l'ESS (CRESS)** par le biais de conventions garantissant l'exécution des missions qui leur ont été confiées par la loi précitée du 31 juillet 2014. Le programme permet ainsi de soutenir un réseau de correspondants dans les administrations déconcentrées travaillant en coordination avec les CRESS dans leurs actions en faveur des structures de l'ESS ;

– **le soutien budgétaire aux réseaux d'accompagnement nationaux**, comme l'association French Impact, les réseaux Avise ou France Active, ainsi qu'aux partenariats noués au niveau des territoires, destinés à promouvoir les initiatives locales innovantes socialement ou à mettre en lien les acteurs de l'ESS et leurs partenaires publics et privés autour de projets communs et ambitieux. Le programme contribue au déploiement opérationnel et au financement des contrats à impact social (CIS) ;

Les contrats à impact social

Les CIS constituent une **modalité innovante de financement de projets sociaux**, sélectionnés par l'État dans le cadre **d'appels à projets**.

Initiés et conduits de manière autonome par des opérateurs sociaux partenaires de la puissance publique, ces projets visent un très fort impact sur les bénéficiaires finaux, principalement des publics vulnérables économiquement ou socialement, en complément de l'action publique.

Des investisseurs publics et privés financent les opérateurs sociaux pour mettre en œuvre leurs projets, **puis sont remboursés par l'État**, avec une rémunération du risque pris et en fonction de l'atteinte des résultats, quantifiés et contractualisés. Ces résultats sont évalués par un tiers indépendant.

– **le financement de différents fonds dont bénéficient directement les acteurs de l'ESS**, notamment fonds d'amorçage et fonds d'innovation sociale (FISO) ;

– **la participation au développement de l'ESS à l'échelle européenne et internationale**, dans le cadre de conventions passées avec l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'Organisation de coopération et de développement

économiques (OCDE). Une des priorités sera le concours apporté à la préparation du plan d'action pour l'ESS de la Commission européenne, qui sera présenté d'ici la fin de l'année 2021.

2. Le second axe de financement : le dispositif local d'accompagnement

Le programme finance également le dispositif local d'accompagnement (DLA), à partir de crédits déconcentrés, délégués aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), à hauteur de **11,9 millions d'euros en AE et 11,3 millions d'euros en CP en CP**.

Ce dispositif est destiné à **accompagner la consolidation et le développement des entreprises de l'économie sociale et solidaire**.

Cofinancé par l'État, la Caisse des dépôts et consignations (CDC), le Fonds social européen (FSE) et les collectivités territoriales, **le DLA accompagne à travers un réseau d'opérateurs régionaux et départementaux environ 6 000 structures de l'ESS chaque année**. Cet accompagnement, à destination principalement des associations, se traduit par des missions d'ingénierie sur leurs projets stratégiques, leur organisation interne, leurs compétences internes, leur modèle économique, leurs projets de regroupements et de partenariats.

Le DLA a été un acteur essentiel du déploiement, en 2020, du dispositif de secours de l'ESS (DSESS), visant à protéger financièrement les petites structures de l'ESS face aux conséquences de la crise sanitaire.

III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Le compte de concours financier *Accords monétaires internationaux* comprend les trois programmes 811 *Relations avec L'Union monétaire ouest-africaine*, 812 *Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale* et 813 *Relations avec l'Union des Comores*.

Ce compte est destiné à garantir, en tant que de besoin, les deux fondements de la coopération monétaire avec les trois zones franc que sont **l'ancrage de la parité du taux de change sur l'euro** et la **garantie de convertibilité illimitée**.

À cet effet, il retrace, en recettes et en dépenses, les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectuées au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international. Contrairement aux autres comptes de concours financiers, il est doté de crédits évaluatifs, comme le précise l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (LOLF).

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

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

La Cour des comptes ne s'est pas opposée à cette situation, mais a considéré que si des événements conduisaient à mettre en œuvre la garantie de convertibilité, **les documents budgétaires prescrits par la LOLF devraient être rétablis, avec des objectifs et des indicateurs de performance.** En revanche, sa recommandation de faire figurer dans l'annexe au compte général de l'État (CGE) les informations sur les risques éventuels associés à ce compte a été suivie à partir de l'exercice 2011. **Comme les années précédentes, aucun crédit n'est demandé pour 2022.**

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du jeudi 21 octobre 2021, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Économie.

La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu sera bientôt consultable en ligne.

Conformément à l'avis favorable du rapporteur, la commission a adopté les crédits de la mission et les crédits du compte spécial Accords monétaires internationaux.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Insee

- M. Jean-Luc Tavernier, directeur général
- Mme Karine Berger, secrétaire générale

Direction générale du Trésor

- Mme Constance Valigny, secrétaire générale du Trésor
- M. Manuel Château, chef du bureau Budget (Affaires budgétaires et comptables)
- M. Frédéric Maurel, adjoint au chef du bureau Budget (Affaires budgétaires et comptables)
- M. Pierre-Olivier Chotard, chef du bureau BancFin4 (Services bancaires et moyens de paiement)
- Mme Stéphanie Séguin, cheffe du bureau BancFin2 (départements et collectivités d'outre-mer)
- M. Thomas Boisson, chef du Pôle Économie Sociale et Solidaire et Investissement à Impact (PESSII)
- M. Clément Robert, chef du bureau FinEnt2 (Financement et développement des entreprises)
- M. Etienne Floret, adjoint au chef du bureau FinEnt2 (Financement et développement des entreprises)
- Mme Alice Courtade, adjointe au chef de bureau Europe2 (coordination et stratégie européenne)
- M. Baptiste Ledan, conseiller parlementaire et relations institutionnelles

Banque de France

- M. Philippe Mongars, directeur financier et du contrôle de gestion
- M. Gilles Vaysset, secrétaire général
- M. Mark Beguery, directeur des particuliers

– M. Charles François, Responsable – Direction financière et du contrôle de gestion

– Mme Véronique Bensaid-Cohen, conseillère parlementaire auprès du Gouverneur

– M. Samuel Teichman, collaborateur de la Conseillère parlementaire auprès du Gouverneur.