

N° 3399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

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 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 22

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, PORTÉ PAR UN PROGRAMME 220 À LA STRUCTURE RENOUVELÉE	11
A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME 220 EST RENOUVELÉE ET GAGNE EN LISIBILITÉ	13
1. Une nouvelle action rassemblant les moyens dédiés aux enquêtes	13
2. Une nouvelle action rassemblant les fonctions support et de formation	14
B. LE FINANCEMENT DE L'INSEE EST CONFORME AU CONTRAT DE FINANCEMENT PLURIANNUEL 2019-2022	14
C. L'INSEE POURSUIT LA MISE EN ŒUVRE DE SES PROJETS STRUCTURANTS	16
1. La dématérialisation des enquêtes : un chantier majeur de l'Insee qui se poursuit	16
2. Le projet ELIRE de répertoire électoral unique a été achevé et doit désormais être complété par une dématérialisation des procurations	18
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 ENRICHISSE	19
A. LE PROGRAMME 305 PORTE DE MANIÈRE INÉDITE LES CRÉDITS DE L'ÉCONOMIE SOCIALE, SOLIDAIRE ET RESPONSABLE	20
1. Le premier axe de financement : le développement de l'économie sociale et solidaire et le soutien à l'investissement à impact social	20
2. Le second axe de financement : le dispositif local d'accompagnement	22
B. LA BAISSSE DE LA COMPENSATION VERSÉE À LA BANQUE DE FRANCE SE POURSUIT, MAIS LA CRISE SANITAIRE INVITE À LA VIGILANCE	22
1. La compensation versée à la Banque de France est en baisse	22

2. Une baisse permise notamment par un traitement du surendettement toujours plus rationalisé	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
C. LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR POURSUIT LA RESTRUCTURATION DE SON RÉSEAU INTERNATIONAL.....	25
1. La réduction des effectifs du réseau international se poursuit.....	25
a. Une réduction continue des effectifs depuis 2009.....	25
b. Une diminution qui doit être mise en regard du rôle joué par le réseau international, en particulier en période de crise sanitaire.....	26
2. Une présentation toujours incomplète des coûts de fonctionnement de la direction générale du Trésor.....	26
III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	31
ANNEXE : NOTE DE PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL RELATIVES AU SURENDETTEMENT	33

k

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

Les crédits du **programme 220, *Statistiques et études économiques***, qui porte le budget de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), **augmentent de 0,41 % dans ce budget 2021** pour s'établir à près de 435 millions d'euros

Le rapporteur spécial salue le respect de la **contractualisation financière établie sur la période 2019-2022** entre l'Insee, la direction du Budget et le secrétariat général des ministères économiques et financiers. Elle offre à l'Insee la visibilité budgétaire et la souplesse de gestion nécessaires à la mise en œuvre de ses grands projets stratégiques

Le programme 220 connaît une importante évolution de structure, avec la disparition de quatre actions qui fusionnent dans deux nouvelles

Le **programme 305, *Stratégies économiques***, qui porte les dépenses de la direction générale du Trésor et de la direction de la législation fiscale, voit ses **crédits augmenter de 4,35 %**. 421 millions d'euros sont demandés dans ce projet de loi de finances.

Le rapporteur spécial salue le travail conjoint de la direction générale du Trésor et de la Banque de France, qui permet la **diminution constante de la subvention versée à cette dernière depuis 2012**

Le rapporteur spécial souligne toutefois l'impérative nécessité d'être **très vigilant à l'évolution du surendettement des particuliers**, découlant de la crise sanitaire. Il invite à une véritable réflexion sur l'anticipation et l'accompagnement de ces personnes

Le rapporteur spécial alerte par ailleurs comme l'an dernier **sur l'impact des suppressions de postes dans le réseau international du Trésor**, en particulier au regard de son rôle majeur dans le contexte de crise sanitaire (parangonnage sur les stratégies de confinement / déconfinement, recherche de filières susceptibles de créer un vaccin *etc.*)

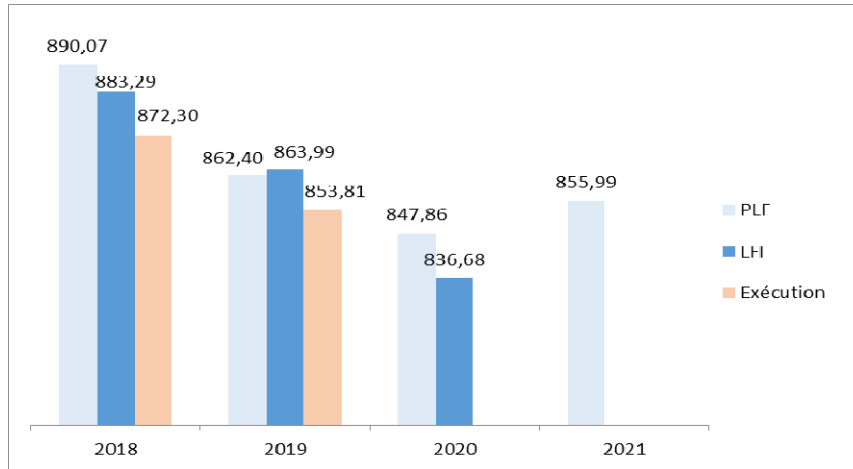
Le programme connaît également des variations de périmètre. Les crédits de la direction de la législation fiscale sont désormais portés par le programme 156, *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*. Une nouvelle action *Économie sociale, solidaire et responsable* s'ajoute au programme

Le rapporteur spécial attire enfin l'attention du Gouvernement sur le fait que **15 à 20 % des dépenses fiscales sont encore non chiffrées aujourd'hui**. Dans la continuité des travaux du rapporteur général sur l'application des mesures fiscales publiés en juillet 2019, il estime nécessaire qu'une véritable réflexion soit menée pour améliorer les résultats de cet exercice complexe.

DONNÉES CLÉS

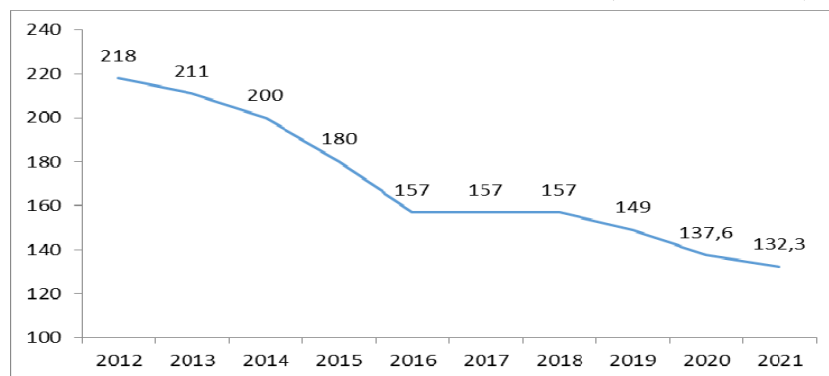
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 220 ET 343

(en millions d'euros)



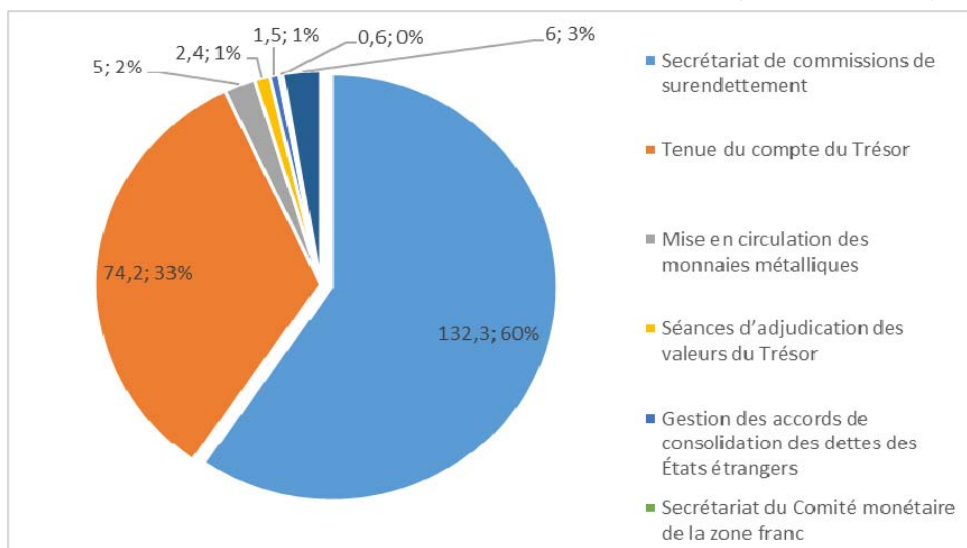
ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION VERSÉE À LA BANQUE DE FRANCE EN COMPENSATION DE LA TENUE DU SECRÉTARIAT DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT

(en millions d'euros)



RÉPARTITION PAR POSTE DE LA SUBVENTION VERSÉE À LA BANQUE DE FRANCE EN 2021

(en millions d'euros)



INTRODUCTION

Le présent rapport 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.

855,99 millions d'euros sont demandés au total pour ces deux programmes (en crédits de paiement) contre 836,67 millions votés en loi de finances initiale pour 2020 ⁽²⁾, soit une augmentation de 2,26 %.

S'agissant de l'architecture budgétaire, ces programmes connaissent d'importantes évolutions. Plusieurs actions du programme 220 sont ainsi fusionnées pour une meilleure lisibilité de la destination des crédits. Le périmètre du programme 305 est quant à lui modifié, 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 2021 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 par son réseau international, dans le cadre de la stratégie « Action publique 2022 ». Cette diminution ne doit pas handicaper le réseau qui joue un rôle essentiel de parangonnage en cette période de crise, alerte le rapporteur spécial.

Enfin, eu égard au contexte sanitaire, économique et social dans lequel s'étudie ce budget, le rapporteur spécial souhaite particulièrement insister sur les conséquences de la crise sur 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. Une partie de ce rapport, ainsi qu'une note de proposition du rapporteur spécial figurant en annexe, y sont consacrées.

(1) La mission Économie comporte au total quatre programmes. Aux programmes 220 et 305 s'ajoutent les programmes 134, Développement des entreprises et régulations, et 343, Plan France très haut débit.

(2) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

I. L'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES MÈNE D'IMPORTANTES PROJETS DE DÉMATÉRIALISATION, PORTÉ 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 2021 atteignent **439,56 millions d'autorisations d'engagement et 434,96 millions de crédits de paiements**, en hausse de 2,06 % et 0,41 % respectivement par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN 2021

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	Demandés pour 2021	Évolution (en %)	LFI 2020	Demandés pour 2021	Évolution (en %)
01 Infrastructure statistique	129,42	130,26	+0,65	129,93	129,69	- 0,18
06 Action régionale	50,45	48,96	- 2,96	50,53	48,92	- 3,18
08 Information économique, démographique et sociale (nouvelle, fusion des anciennes actions 02 et 03)	120,97-	119,53	- 1,2	121,87	117,83	- 3,32
09 Pilotage, soutien et formation (nouvelle, fusion des anciennes actions 05 et 07)	129,83-	140,80	+ 8,44	130,85	138,51	+ 5,85
Total	430,68	439,56	+ 2,06	433,19	434,96	+ 0,41

Source : PAP 2021.

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. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME 220 EST RENOUVELÉE ET GAGNE EN LISIBILITÉ

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 119,53 millions d'euros en AE et 117,83 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 aux 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, portait 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.

B. LE FINANCEMENT DE L'INSEE EST CONFORME AU CONTRAT DE FINANCEMENT PLURIANNUEL 2019-2022

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, offrent à l'Insee une certaine souplesse de gestion (avec un taux de mise en réserve sécurisé à 3 % HT2 et 0,5 % en T2 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.

Un rapport annuel sur la gestion de l'année N doit être remis par l'Insee avant le 15 mars de l'année N+1.

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 HCAS	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 facilite 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, entendu par le rapporteur spécial en préparation du présent rapport, cette souplesse a été d'autant plus utile en période de crise, en lui permettant d'adapter l'évolution de son nombre d'ETP.

Le rapporteur spécial salue le succès de cette modalité d'encadrement du financement, qui a depuis cette année été étendue à une autre administration, 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 *sine die* du fait de la crise. 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 2 ans et avant 2022.

C. L'INSEE POURSUIT 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 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. 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 ⁽¹⁾.

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.

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.

(1) 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 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 dédie 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* porte les dépenses de la direction générale du Trésor (DGT), dont relève notamment la compensation versée à la Banque de France au titre des activités qu’elle exerce pour le compte de l’État. Si le programme se voit amputé cette année des crédits de la direction de la législation fiscale ⁽¹⁾, désormais portés par le programme 156, *Gestion fiscale et financière de l’État et du secteur public local*, il est enrichi d’une nouvelle action *Économie sociales, solidaire et responsable*.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN 2021

	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	Demandés pour 2021	Évolution (en %)	LFI 2020	Demandés pour 2021	Évolution (en %)
01 Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France	315,48	335,67	6,40	317,88	336,35	5,78
02 Développement international de l’économie française	67,69	65,59	- 3,10	67,69	65,69	- 3,10
03 Élaboration de la législation fiscale (ancienne)	17,9	-		17,9	-	
04 Économie sociale, solidaire et responsable	-	19,15	N/A	-	19,19	N/A
Total	401,08	420,42	+ 4,82	403,48	421,04	+ 4,35

Source : PAP 2021.

(1) Le nom du programme 305 évolue ainsi de « Stratégie économique et fiscale » l’an passé à « Stratégies économiques » dans ce PLF.

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

La nouvelle action 04 du programme 305 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 proviennent de 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 des crédits relatifs aux contrats à impact social, auparavant porté par l'action 22 du programme 134 *Développement des entreprises et régulation*.

Plus de 19 millions d'euros permettront 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 8,75 millions d'euros en AE et 8,80 millions d'euros en CP.**

Cela recouvre 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, et d'accompagnement des entreprises dans leur développement économique. Ce soutien sert d'effet 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 du 31 juillet 2014 relative à l’économie sociale et solidaire ⁽¹⁾ . 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 sociaux

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 en 2021.

(1) Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l’économie sociale et solidaire.

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 **10,4 millions d'euros en AE comme en CP**.

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

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.

B. 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 222 millions d'euros pour 2021**. Elle est en **baisse de près de 8 millions d'euros par rapport à 2020**, après avoir baissé 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 malgré le remboursement inédit de la prestation de droit au compte.

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 profonde 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, **sept 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**.

ÉVOLUTION DE LA COMPENSATION VERSÉE À LA BANQUE DE FRANCE

(en millions d'euros)

Prestation effectuée donnant lieu à remboursement	Compensation versée figurant en LFI 2020	Compensation versée figurant au PLF 2021	Évolution
Secrétariat de commissions de surendettement	137,6	132,3	- 3,8 %
Tenue du compte du Trésor et les prestations bancaires qui s'y attachent	75,5	74,2	- 1,7 %
Mise en circulation des monnaies métalliques sur l'ensemble du territoire métropolitain	5,3	5	- 5,6 %
Organisation des séances d'adjudication des valeurs du Trésor	2,4	2,4	Montant identique
Gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers	2,1	1,5	- 28,6 %
Secrétariat du Comité monétaire de la zone franc	0,7	0,6	- 14,3 %
Droit au compte	6	6	Montant identique
Total	229,6	222	- 3,3 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

La Banque de France effectue par ailleurs deux autres prestations pour le compte de l'État 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.

2. Une baisse permise notamment par un traitement du surendettement toujours plus rationalisé

Les dépenses liées au traitement du surendettement ont diminué de manière ininterrompue depuis 2014, notamment grâce à la réalisation d'importants gains de productivité : elles sont ainsi passées de 200 millions d'euros à 132,3 millions d'euros en PLF 2021.

La tendance observée depuis 2014 s'explique par plusieurs facteurs :

- **une baisse du nombre de dossiers de surendettement déposés** : le nombre de dossiers déposés est en effet en baisse continue depuis 2014. Après une baisse de 10 % en 2018 puis de 12 % en 2019, la baisse se poursuit en 2020, amplifiée par les mesures prises pour lutter contre la crise sanitaire ;

- **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 depuis 2015 repose ainsi sur la création de 35 centres de traitement partagé au niveau régional d'ici la fin 2020. Cette réorganisation se traduit notamment par une diminution régulière de l'effectif dédié au traitement du surendettement, de l'ordre de 35 % depuis 2016 ;

● **la baisse des effectifs, en lien avec la réorganisation** : il s'agit de loin du **facteur principal de diminution des coûts**. Les frais de personnel constituent le poste de dépenses le plus important (41 % des coûts complets en 2018) et ils ont fortement baissé (– 38 % entre 2016 et 2019 et une baisse de – 15 % est encore attendue en 2020). Il est intéressant de noter à cet égard que les effectifs baissent plus rapidement que le nombre de dossiers déposés (– 24 % entre 2016 et 2019) ce qui illustre l'importance des gains de productivité qui sont réalisés ;

● **la dématérialisation du traitement du surendettement** : numérisation et dématérialisation des dossiers avec les commissions de surendettement.

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

Le rapporteur spécial accorde une **importance particulière à la question du surendettement des particuliers**. Bien que le nombre de dossiers déposés diminue sans discontinuer depuis 2014, la crise économique et sociale, conséquence de la crise sanitaire, pourrait inverser cette tendance.

Comme lors du Printemps de l'évaluation 2020, la Banque de France a assuré au rapporteur spécial sa pleine capacité budgétaire, humaine et technique à faire face à une hausse du nombre de dossiers.

Le rapporteur spécial souhaite toutefois qu'une grande attention soit accordée par le Gouvernement à la prévention du surendettement et à l'accompagnement des personnes surendettées, et recommande ⁽¹⁾ :

– **d'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 ;

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

– enfin, **d'accompagner les personnes** entrées en procédure de surendettement du fait de la crise sanitaire. À cet effet, le rapporteur spécial propose la création d'un **fonds de solidarité**, rattaché à la Banque de France, qui permettrait de payer totalement ou partiellement les dettes des personnes concernées. Un moratoire pourrait également être introduit dans la procédure de surendettement, afin que les personnes concernées ne soient pas assujetties aux mesures contraignantes qui en découlent, comme l'inscription au Fichier National des Incidents de remboursement des Crédits aux Particuliers (FICP).

(1) Une note figurant en annexe détaille certaines de ces propositions.

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

Conformément aux annonces faites 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. L'essentiel des moyens de fonctionnement courants de la direction sont en effet portés par un programme autre que le 305 ; 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.

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 2021, les réseaux internationaux et régionaux de la DGT absorberont la **majorité du schéma d'emploi du programme 305** de – 13 ETP.

L'évolution du réseau international du Trésor s'effectue ainsi dans un cadre budgétaire 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 4 ans. Cet effort a fourni des marges de manœuvres pour **étouffer les effectifs d'autres services économiques situés au sein de zones économiques dynamiques**. Ainsi, le service économique de Maputo a été rouvert en 2013, celui de Téhéran en 2014 et celui de Tripoli, en résidence administrative à Tunis, en 2018. En parallèle, la présence en Chine a été renforcée.

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

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

Comme il a été souligné à l’occasion de l’examen des PLF pour 2018, 2019 et 2020, cette diminution importante 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 DG Trésor 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).

L’enveloppe de crédits disponibles en 2021 sur le programme 218 pour la direction générale du Trésor ne sera connue qu’en début d’année 2021.

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

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.

III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

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

Ce compte est destiné à garantir, en tant que de besoin, les deux fondements de la coopération monétaire avec 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 2021.**

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du jeudi 22 octobre 2020, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Économie et du compte spécial Accords monétaires internationaux.

Le compte rendu de cette réunion sera bientôt disponible sur le site de l'Assemblée nationale. ⁽¹⁾

Suivant les recommandations des rapporteurs, la commission a adopté les crédits de la mission, après avoir adopté un amendement de M. Xavier Roseren et Mme Valéria Faure-Muntian, rapporteurs spéciaux (CF 1259) visant à financer l'activité de garantie des prêts aux entreprises de BPiFrance. L'amendement crée à cet effet un nouveau programme Financement des entreprises au sein de la mission Économie, doté de 10 000 euros en AE comme en CP.

Suivant les recommandations des rapporteurs, la commission a également adopté les crédits du compte spécial Accords monétaires internationaux.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/loi_de_finances_pour_2021

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Insee

- Mme Karine Berger, secrétaire générale

Direction générale du Trésor

- Mme Magali Cesana, secrétaire générale adjointe
- M. Gilles Bordes, chef du bureau pilotage, études et stratégie du réseau international
- M. Vincent Toussaint, chef du bureau Ressources humaines des services à l'étranger et déconcentrés
- Mme Catherine Mansoux, adjointe au chef du bureau des services bancaires et moyens de paiement
- M. Baptiste Ledan, conseiller parlementaire de la Directrice générale

Banque de France

- M. Philippe Mongars, directeur financier et du contrôle de gestion
- M. Gilles Vaysset, secrétaire général
- M. Mark Beguery, directeur des particuliers
- Mme Agnès de Chérade de Montbron, adjointe du directeur des particuliers
- Mme Véronique Bensaid-Cohen, conseillère parlementaire auprès du Gouverneur

Ministère de l'économie, des finances et de la relance – Direction de la législation fiscale

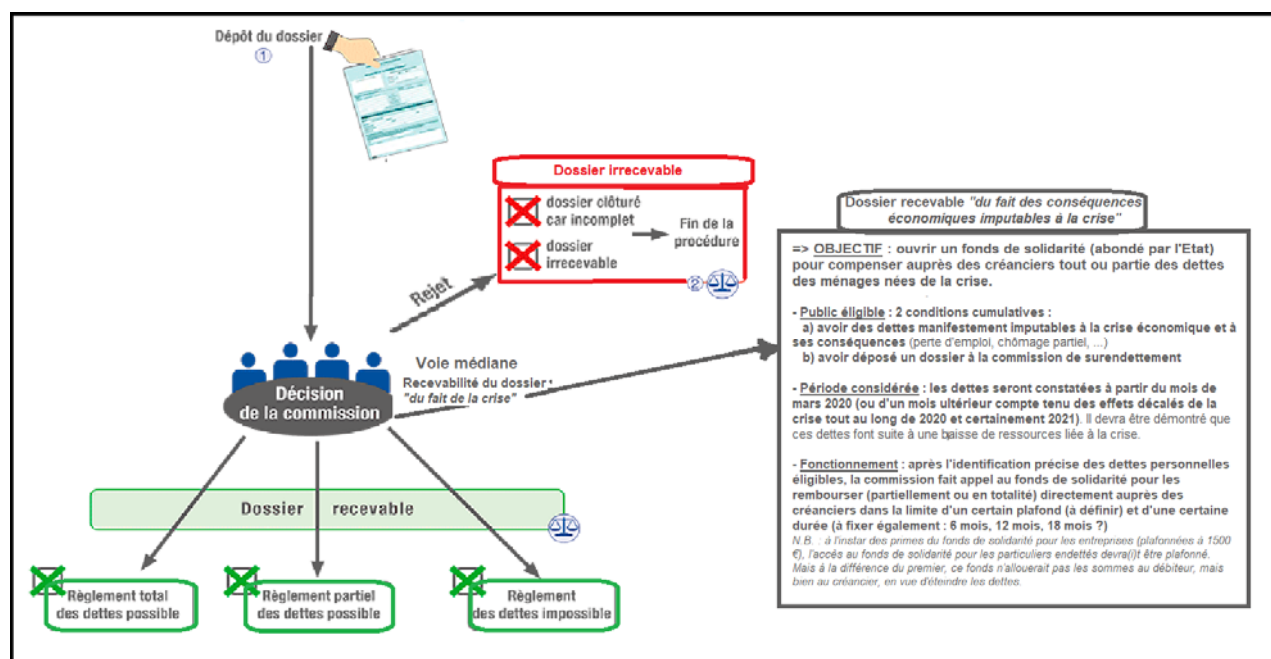
- M. Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale

ANNEXE : NOTE DE PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL RELATIVES AU SURENDETTEMENT

Propositions du député Philippe Chassaing relatives au surendettement

La crise que nous vivons va mécaniquement augmenter le nombre de personnes surendettées, alors qu'une partie d'entre elles n'étaient pas prédisposées à déposer un dossier en commission de surendettement. Voici donc quelques propositions afin de prendre en compte cette situation exceptionnelle.

I - Un fonds de solidarité mobilisable par la commission de surendettement pour « éponger » – dans la limite d'un certain plafond – les dettes personnelles découlant de la crise de Covid-19



II – Adapter la procédure de surendettement au contexte de crise

Compte tenu du contexte de crise, il pourrait être pertinent de créer un moratoire sur le paiement des dettes fondé sur le « cas de force majeure » (événements imprévisibles, irrésistibles et indépendants de la volonté des personnes). Dans le cadre de la crise de Covid-19, cette suspension des créances (autres qu'alimentaires) permettrait aux citoyens dont le dossier de surendettement a été jugé recevable de pouvoir « respirer » au plan financier durant quelques mois et de sortir immédiatement de la procédure de surendettement si, au terme du moratoire, ils font la démonstration qu'ils peuvent honorer leurs échéances. Concrètement, cette nouvelle modalité de traitement du surendettement offrirait aux

personnes dont la situation s'est améliorée à court terme (par ex. : un couple au chômage du fait de la crise et ayant retrouvé un emploi dans l'année) de ne pas avoir à supporter les conséquences néfastes et stigmatisantes du surendettement pendant 5 à 7 ans (inscription au FICP, difficulté à contracter un crédit,...).

S'agissant desdites conséquences, c'est tout particulièrement l'inscription au Fichier national des Incidents de remboursement des Crédits aux Particuliers (FICP) pour une durée allant de 5 à 7 ans qui est préjudiciable. Il serait donc opportun de permettre aux personnes pouvant faire la démonstration que leur situation s'est *a priori* durablement améliorée (retour dans un emploi stable,...) de pouvoir prétendre à être retirées du FICP. Un diagnostic sur le redressement de la situation, réalisé et validé par un PCB, pourrait, à cet égard, faire foi auprès de la commission de surendettement.

À noter : les deux dispositifs précités (fonds de solidarité + moratoire assorti d'un assouplissement de la procédure et de ses conséquences) sont parfaitement complémentaires. En effet, les personnes surendettées bénéficiant du « moratoire dettes covid » verraient leurs échéances suspendues, mais celles-ci seraient malgré tout honorées auprès des créanciers via le fonds de solidarité. Ce dernier se substitue donc à l'insolvabilité temporaire des surendettés.

III - Accélérer le déploiement des Points Conseil Budget (PCB)

Cette recommandation est particulièrement opérationnelle pour les départements ruraux, où l'isolement et le manque d'offre de proximité peuvent être des freins en cas de coup dur financier. Chargées de capter les signaux faibles de la dégradation du tissu socio-économique local, ces structures ont vocation à accompagner en proximité chaque citoyen dans sa gestion budgétaire quotidienne (via des conseils gratuits, confidentiels et personnalisés), mais aussi à sensibiliser aux outils comme le microcrédit. De là l'idée de :

– Revoir à la hausse l'objectif du nombre de PCB sur le territoire, en visant 600 labellisations par ex. d'ici 2022 (contre 400 prévues d'ici fin 2020). (Préconisation de l'UNAF).

– Budgéter davantage les PCB, en passant de 15 000 euros par an à 20k ou 30k€/an par ex., en recourant à des stratégies locales de bon sens (par ex. en abritant le PCB au sein d'une Maison France Service ou dans les locaux d'une autre administration, afin de mutualiser les locaux, les coûts fixes et les subventions publiques). Mais aussi, permettre un recrutement plus important de personnels et de les former davantage.

● Ce surcroît de budgétisation pourrait se justifier du fait de la conjoncture de crise (risque de nombreux dépôts de dossiers de surendettement), mais aussi

s'inscrire dans une réflexion plus large sur les nouvelles missions qui pourraient échoir aux PCB par-delà le seul accompagnement budgétaire (aide à la réinsertion professionnelle, accompagnement administratif, lutte contre l'illectronisme, ...).

IV - Repenser les modalités et les possibilités ouvertes par le microcrédit personnel

Quoique plus coûteux que le microcrédit professionnel, ce type de financement garantit aussi un meilleur accompagnement des ménages avec, à la clé, un taux de sinistralité plus faible. Destiné prioritairement aux personnes exclues du crédit bancaire classique (sans conditions de ressources), il peut aussi être accordé à d'autres publics. D'où l'idée de :

– Rehausser le plafond à 10 000 euros par ex. (contre 5 000 euros aujourd'hui). Ce relèvement nécessite de modifier le 6° b) de l'art. R. 518-61 du Code monétaire et financier (déjà modifié en 2016 pour passer de 3 000 à 5 000 euros).

– Étendre le microcrédit à d'autres projets que l'insertion sociale ou professionnelle, à l'instar de la rénovation thermique, la formation, la lutte contre la fracture numérique, la création d'une association à utilité sociale, la stabilisation de la situation budgétaire (microcrédit stabilité qui permet d'éviter de basculer dans le surendettement).

– Demander aux établissements bancaires de réorienter plus systématiquement, les clients ne pouvant prétendre à des crédits classiques vers des structures proposant des microcrédits.