

N° 2298

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2272)

TOME V

# ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉS DURABLES

## ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

PAR MME BARBARA BESSOT-BALLOT

Députée



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>A. UNE AMÉLIORATION DE LA LISIBILITÉ DES CRÉDITS À POURSUIVRE</b> .....	7
1. Une amélioration de la lisibilité de la maquette, qui peut encore être perfectionnée .....	7
2. Les crédits figurant dans le programme 159 ne reflètent que partiellement les crédits dévolus au financement de l'ESS dans le budget .....	8
<b>B. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES CRÉDITS DE L'ACTION N° 14 QUI TRADUIT ESSENTIELLEMENT L'AUGMENTATION DES FINANCEMENTS CONSACRÉS AUX DISPOSITIFS LOCAUX D'ACCOMPAGNEMENT</b> .....	9
1. Détail des crédits de la sous-action « Développement de l'ESS » .....	9
a. Les dépenses de fonctionnement .....	10
b. Les dépenses d'intervention .....	10
i. Soutien aux structures de l'ESS : 2,9 millions d'euros <sup>0</sup> .....	11
ii. Le « French impact » : 1,8 million d'euros en autorisations d'engagement, 3,8 en crédits de paiement <sup>0</sup> .....	12
iii. Soutien à l'investissement : 3,9 millions d'euros en autorisations d'engagement, et 1,95 million d'euros en crédits de paiement <sup>0</sup> .....	13
iv. Développement européen et international : 0,5 million d'euros <sup>0</sup> .....	13
2. Détail des crédits de la sous-action « Dispositifs locaux d'accompagnement » .....	14
<b>II. DÉVELOPPER L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE DANS LES TERRITOIRES</b> .....	17
<b>A. L'ESS, VECTEUR DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, EN PARTICULIER EN MILIEU RURAL ?</b> .....	17
<b>B. LES MONNAIES LOCALES COMPLÉMENTAIRES : UN OUTIL POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE DANS LES TERRITOIRES ?</b> .....	20
1. Faut-il encourager les monnaies locales complémentaires ? .....	20
a. Des outils ancrés dans les territoires et porteurs des valeurs de l'ESS .....	20
b. Des bénéfiques potentiels nombreux .....	23

c. Un cadre normatif globalement satisfaisant .....	24
2. Quels leviers pour encourager les monnaies locales complémentaires ? .....	25
a. Améliorer la connaissance du phénomène .....	25
b. Favoriser le changement d'échelle .....	26
i. Encourager l'investissement dans le numérique .....	26
ii. Renforcer la professionnalisation et aller vers des modèles économiques viables .....	27
iii. Faciliter et clarifier les règles d'implication des collectivités territoriales .....	28
iv. Renforcer l'impact socio-économique et environnemental des monnaies locales .....	29
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	31
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	59

## INTRODUCTION

**Parfois perçue à tort comme un secteur de niche, l'économie sociale et solidaire représente en France 10 % du produit intérieur brut et 14 % de l'emploi privé.** Elle constitue un levier essentiel pour la transition de nos modèles économiques.

**L'économie sociale et solidaire a été consacrée par le législateur avec la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014.** La définition juridique qui en a été donnée est plébiscitée par les acteurs du secteur. Elle a le mérite de réunir l'ensemble des familles de l'ESS et de faire le lien entre celles qui se définissent avant tout par les statuts, et celles qui se définissent avant tout par leur objet. **Les valeurs qui animent l'ESS imprègnent aujourd'hui tout le débat public et politique.** La recherche de l'impact social préoccupe de façon croissante les citoyens, mais également les entreprises. La question de l'utilité sociale et des modalités de gouvernance de l'entreprise ont été au cœur des débats parlementaires en 2019, en particulier lors de l'examen de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises dite « loi PACTE ».

**L'économie sociale et solidaire incarne la complémentarité entre, d'une part, la dimension économique et, d'autre part, la dimension sociale et solidaire.** Alors que ces deux dimensions ont longtemps été artificiellement opposées, le modèle économique de demain devra reposer sur ces deux piliers. Les valeurs et les principes portés par l'ESS ont vocation à imprégner l'ensemble du système économique. L'ESS doit aujourd'hui accélérer son virage entrepreneurial, pour devenir une force transformatrice du système économique.

Dans la première partie de son avis, votre rapporteur examine les crédits consacrés à l'ESS dans le projet de loi de finances (PLF) 2020. **Le budget 2020 prévoit 19,89 millions d'euros spécifiquement consacrés à l'économie sociale et solidaire.** Ces moyens sont en hausse par rapport à l'année précédente. Le secteur, profondément transversal, bénéficie aussi d'un soutien par le biais d'autres programmes et d'autres politiques publiques. Votre rapporteure se félicite de la diversité des initiatives mises en place par les acteurs du secteur et par le Gouvernement pour encourager le développement et l'innovation dans l'économie sociale et solidaire. Votre rapporteur se félicite également du rétablissement des crédits consacrés aux dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), qui constituent des outils essentiels et salués sur les territoires. **Votre rapporteure émet donc un avis favorable sur les crédits** de la mission « Écologie, développement, et mobilité durables » en ce qui concerne ceux consacrés à l'ESS.

Dans la seconde partie de son avis, votre rapporteure a souhaité identifier les leviers pour développer l'économie sociale et solidaire dans les territoires. L'économie sociale et solidaire peut en effet être un vecteur de développement territorial que l'on ne saurait négliger. À cet égard, votre rapporteure a souhaité analyser la question des monnaies locales complémentaires. **Ces systèmes d'échanges proposent des moyens de paiement nouveaux, ancrés dans les valeurs de l'ESS.** Ils peuvent, sous certaines conditions, constituer des leviers au service de l'économie de proximité et de la transition écologique et solidaire, qui justifient que l'on y prête une attention particulière.

## I. PRÉSENTATION DES DISPOSITIONS FINANCIÈRES RELATIVES AU SECTEUR DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE (ESS)

### A. UNE AMÉLIORATION DE LA LISIBILITÉ DES CRÉDITS À POURSUIVRE

#### 1. Une amélioration de la lisibilité de la maquette, qui peut encore être perfectionnée

Cette année et pour la troisième année consécutive, les crédits consacrés à l'économie sociale et solidaire (ESS) figurent au sein de l'action n° 14 « Économie sociale et solidaire » du programme 159 « Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Comme les années précédentes, l'action n° 14 se décompose en deux sous actions :

– la première sous-action « **Développement de l'économie sociale et solidaire** », qui regroupe les crédits anciennement placés au sein du programme 134 « Entreprises », de la mission « Économie » ;

– la deuxième sous-action « **Dispositif local d'accompagnement** », constituée des crédits précédemment inscrits au sein du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi ».

Le travail d'unification des crédits consacrés à l'ESS, engagé il y a trois ans, en même temps que la création du Haut-Commissariat à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale (HCESSIS), constitue une avancée notable pour le portage de cette politique publique.

**La cohérence de la maquette budgétaire s'est quelque peu améliorée l'année précédente**, notamment grâce à la mention nouvelle dans l'intitulé du programme 159 de l'économie sociale et solidaire. **Un pas supplémentaire pourrait être franchi avec la création d'un programme budgétaire spécifiquement consacré à l'ESS**. Aujourd'hui, les crédits de l'économie sociale et solidaire sont inscrits dans un programme qui traite également d'information géographique et de météorologie, problématiques qui sont bien éloignées de notre sujet. Créer un programme spécifique, comme le propose par voie d'amendement votre rapporteure, permettrait de renforcer la cohérence et la lisibilité de l'action publique menée en faveur de l'ESS. Cette évolution renforcerait en outre la portée de l'autorisation budgétaire faite par le Parlement, puisque les possibilités de fongibilité de crédits entre programmes sont davantage limitées que celles possibles entre actions d'un même programme.

**2. Les crédits figurant dans le programme 159 ne reflètent que partiellement les crédits dévolus au financement de l'ESS dans le budget**

**Votre rapporteure note la persistance de la dispersion des crédits consacrés à l'ESS, liée au caractère intrinsèquement transversal de cette thématique.** En effet, l'ESS est bien souvent au croisement de plusieurs politiques publiques, ce qui peut rendre difficile le pilotage et la lisibilité de l'action publique menée en la matière. Il en résulte que certains crédits, qui participent pleinement à la politique publique en faveur de l'ESS, restent inscrits dans d'autres programmes relevant de missions budgétaires distinctes, c'est notamment le cas avec :

– **le programme 163 « Jeunesse et vie associative » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », qui comprend les crédits de soutien à la vie associative.** Il faut en effet rappeler que les associations représentent, en nombre, le champ le plus conséquent de l'ESS. Le programme assure notamment le financement du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA). Depuis la loi de finances pour 2018, ce fonds s'est vu confier la responsabilité d'attribuer aux associations sur les territoires une part des fonds anciennement versés au titre de la réserve parlementaire. L'action n° 1 « Développement de la vie associative » du programme 163 comprend des crédits à 53,9 millions d'euros (M€), soit une hausse de 18,7 % par rapport aux crédits ouverts en 2019 ;

– **le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi » contient des crédits relatifs au financement des structures d'insertion par l'activité économique (IAE), qui relèvent également du champ de l'ESS.** Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une augmentation des crédits pour les solutions d'insertion par l'activité économique (IAE). 999 781 244 M€ en AE comme en CP sont proposés pour la politique de soutien à l'IAE, comme le précise l'annexe budgétaire du programme 102 ;

– **pour des montants plus faibles, le programme 134 « Développement des entreprises » comprend également des crédits en lien avec l'ESS.** Ainsi subsiste au sein de ce programme une action n° 22 intitulée « Contrat à impact social », avec des crédits alloués en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) à hauteur de 30 000 euros. Il est difficilement compréhensible que cette action subsiste au sein du programme 134, alors même que l'action n° 14 du programme 159 comporte également une ligne budgétaire consacrée à ces dispositifs. Votre rapporteure réitère à ce titre les suggestions faites dans l'avis « Économie sociale et solidaire » de 2019, qui suggérait un transfert de crédits en ce sens.

## B. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES CRÉDITS DE L'ACTION N° 14 QUI TRADUIT ESSENTIELLEMENT L'AUGMENTATION DES FINANCEMENTS CONSACRÉS AUX DISPOSITIFS LOCAUX D'ACCOMPAGNEMENT

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, les crédits alloués à l'action n° 14 « ESS » atteignent 19,89 M€ (AE = CP), soit une augmentation d'un peu plus d'1 M€ en comparaison avec l'année précédente, où le total des crédits votés avait atteint 18,39 M€. Ceci traduit l'augmentation de la sous-action consacrée aux dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), qui retrouve son niveau de 2018. En revanche, la sous-action « Développement de l'ESS » enregistre une légère baisse de 692 000 euros, désormais fléchés vers la sous action « DLA ».

	LFI 2019		LFI 2020	
	AE	CP	AE	CP
<b>Développement de l'économie sociale et solidaire</b>	10 212 089,00	10 212 089,00	9 520 089,00	9 520 089,00
<b>Dispositifs locaux d'accompagnement</b>	8 411 699,00	8 411 699,00	10 374 498,00	10 374 498,00
<b>Total</b>	18 623 788,00	18 623 788,00	19 894 587,00	19 894 587,00

<b>Différence entre LFI 2019 et LFI 2020</b>	<b>ESS</b>	- 692 000,00	- 692 000,00
	<b>DLA</b>	1 962 799,00	1 962 799,00
	<b>Total programme</b>	1 270 799,00	1 270 799,00

DLA moins fongibilité ESS	1 270 799,00	1 270 799,00
---------------------------	--------------	--------------

Source : Tableau fourni par le Gouvernement

### 1. Détail des crédits de la sous-action « Développement de l'ESS »

Les crédits de la sous-action « développement de l'ESS » représentent au total 9,52 M€ en AE et en CP. Il s'agit là d'une légère baisse de 692 mille euros par rapport aux crédits votés en 2019. Ce léger infléchissement doit être mis en perspective avec l'augmentation massive des crédits consacrés à cette sous-action lors de la précédente loi de finances <sup>(1)</sup>.

(1) Les dépenses d'intervention de la sous-action « Développement de l'ESS » étaient passées de 6,35 M€ en AE et 5,34 M€ en CP votés dans le PLF 2018 à 10,20 M€ en AE comme en CP en 2019, soit une augmentation très forte de 60 % en AE et de 91 % en CP. Cette hausse était le fruit de l'inscription d'une nouvelle ligne budgétaire destinée à financer le pacte de croissance de l'ESS

### *a. Les dépenses de fonctionnement*

**Les crédits consacrés aux dépenses de fonctionnement restent stables par rapport aux années précédentes**, avec un total de 300 000 euros <sup>(1)</sup>. Ils sont consacrés, selon les informations fournies dans le bleu budgétaire à quatre types de dépenses :

- les frais de fonctionnement du Haut-Commissariat à l’ESS et à l’innovation sociale ;
- l’organisation d’évènements de promotion de l’ESS ;
- le fonctionnement du portail numérique ESSpace ;
- les frais de fonctionnement du réseau des correspondants régionaux, présents dans les administrations déconcentrées et travaillant en coordination avec les chambres régionales de l’ESS (CRESS).

### *b. Les dépenses d’intervention*

La comparaison des crédits alloués à chacun des dispositifs de soutien à l’ESS entre 2020 et 2019 est complexe. En effet, les intitulés et les périmètres des lignes budgétaires qui composent cette sous-action ont évolué. Cette situation est regrettable car **la stabilité des lignes constitue un élément important pour la lisibilité de l’évolution des crédits et la bonne information des parlementaires**, des acteurs du secteur, et des citoyens. Il conviendrait à l’avenir d’y veiller, afin d’assurer une lisibilité optimale de l’utilisation des deniers publics.

Pour rappel, l’année précédente, les dépenses d’intervention comprenaient quatre lignes budgétaires consacrées respectivement :

- au soutien aux organismes structurants de l’ESS, pour 2,6 M€ en AE et CP ;
- à l’encouragement et au développement de l’innovation sociale (comprenant le programme « French impact ») pour 1,34 M€ en AE et CP ;
- aux subventions aux CRESS, pour 1,4 M€ en AE et CP ;
- au développement européen et international de l’ESS ainsi qu’au pacte de croissance de l’ESS.

**Dans le PLF 2020, la maquette compte toujours quatre lignes budgétaires, mais les périmètres ne sont plus les mêmes. Ainsi, quatre nouvelles lignes sont distinguées. Elles sont analysées ci-après.**

---

(1) Il faut toutefois noter que ces dépenses sont présentées cette année comme relevant spécifiquement de la sous action « Développement de l’ESS », alors qu’elles étaient l’année précédente présentées comme relevant de l’action n° 14 dans son ensemble

i. Soutien aux structures de l'ESS : 2,9 millions d'euros <sup>(1)</sup>

Bien que l'intitulé de cette ligne budgétaire soit identique à l'année dernière, son périmètre évolue puisqu'il comporte désormais également les crédits correspondants aux subventions versées aux CRESS qui faisaient l'année précédente l'objet d'une ligne spécifique. Les structures de l'ESS regroupent donc au sens de cette ligne les CRESS, les centres de ressources de l'ESS, les organismes de recherche, les têtes de réseaux et les organismes fédérateurs de l'ESS.

Au total le soutien aux structures de l'ESS et aux CRESS enregistre une légère baisse, si l'on s'en tient aux chiffres indiqués dans les documents budgétaires. Toutefois, le Gouvernement a informé votre rapporteure que « *l'enveloppe dédiée au soutien aux structures de l'ESS reste stable en 2020, par rapport aux années précédentes* ». Votre rapporteure s'en félicite mais souhaiterait que davantage de lisibilité soit offerte aux parlementaires et aux citoyens dans le cadre de la présentation des projets annuels de performance (PAP).

Plusieurs acteurs ont exprimé des craintes concernant le financement des CRESS. Ces structures, prévues par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'ESS, rassemblent 1 500 adhérents, et 150 salariés, avec pour mission l'accompagnement et la structuration des écosystèmes du développement économique des entreprises de l'ESS. Si les enveloppes consacrées au CRESS ne devraient pas baisser dans le cadre du présent PLF <sup>(2)</sup>, il conviendra d'être vigilant à l'avenir sur cette problématique. Votre rapporteure estime qu'il pourrait être souhaitable, afin d'assurer une bonne visibilité aux acteurs, d'inscrire les crédits consacrés aux CRESS explicitement dans les documents budgétaires, comme c'était le cas l'année précédente.

Votre rapporteure se félicite de la mise en place depuis 2019 de conventions pluriannuelles d'objectifs, ainsi que du rapprochement amorcé entre les deux structures fédératrices des acteurs de l'ESS, à savoir ESS France et le Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CNCRESS). La fusion devrait être effective en 2020. Ces initiatives sont à même de rendre plus efficace et lisible l'action menée par les différents acteurs de l'ESS.

---

(1) Selon les informations transmises à votre rapporteure, et en correction des montants indiqués dans l'annexe budgétaire

(2) Le Gouvernement a confirmé par réponse écrite à votre rapporteure que les crédits consacrés aux CRESS atteindront 1,5 million d'euros en 2020

- ii. Le « French impact » : 1,8 million d'euros en autorisations d'engagement, 3,8 en crédits de paiement <sup>(1)</sup>

Le « French impact » dispose désormais de sa propre ligne budgétaire, ce qui n'était pas le cas lors du précédent PLF. Cette initiative, lancée en janvier 2018 est définie comme une « *bannière nationale fédérant l'écosystème de l'innovation sociale et environnementale* » <sup>(2)</sup>. Elle se décline en deux programmes :

– le **premier programme « pionniers French impact »**, cofinancé avec la Caisse des dépôts et consignations, a été doté d'une enveloppe budgétaire globale de 7,5 M€ sur trois ans, dont 5 M€ apportés par l'État. Il a permis de sélectionner 22 entrepreneurs sociaux lauréats, qui bénéficient d'un accompagnement spécifique pour assurer le développement de leur projet. En 2020, comme le précise le bleu budgétaire, 2 M€ de CP seront décaissés à ce titre, conformément aux conventions pluriannuelles prévues ;

– le **deuxième programme « territoires French impact »**, engagé en 2019, se poursuit en 2020. L'enveloppe représente en 2020 1,2 M€ en AE comme en CP. Dans ce cadre, un appel à manifestation d'intérêt a été lancé en 2018 et 20 territoires ont été labellisés <sup>(3)</sup>. Au-delà du bouquet de services qui leur est mis à disposition, 3 M€ seront mobilisés sur ce projet sur la période 2019-2022.

Afin d'assurer le pilotage et le suivi de ces projets, une association « French impact » a été créée en 2019. 0,2 M€ sera versé à cette association en 2020.

Le French impact vise à atteindre, grâce à un effet de levier, 1 milliard d'euros de financements en faveur de l'innovation sociale d'ici 2022. Selon le Gouvernement, « *le programme de mobilisation de fonds privés est conforme à l'ambition affichée* ». **Au 17 septembre 2019, 15 fonds privés représentant 375 M€ ont rejoint Le French Impact pour soutenir les entreprises de l'ESS aux différentes étapes du cycle de leur développement, du pré-amorçage au changement d'échelle.**

**Enfin, les crédits inscrits sur la ligne budgétaire « programme French impact » financent également à hauteur de 0,3 M€ le « Lab 10 % ».** Cette initiative résulte des engagements pris en mai 2019 par plusieurs entreprises pour unir leurs efforts afin de dépasser le seuil des 10 % d'entreprises engagées en faveur du développement durable et de l'économie sociale et solidaire. Ces crédits doivent financer des mesures pour renforcer l'impact des entreprises déjà engagées et en encourager de nouvelles à rejoindre cette démarche.

---

(1) Selon les informations transmises à votre rapporteure, et en correction des montants indiqués dans l'annexe budgétaire

(2) Comme l'indique l'annexe budgétaire

(3) Dans le détail, sont concernés 8 territoires urbains, 4 territoires ruraux, 3 régions, 3 territoires franciliens, 1 territoire olympique, 1 territoire ultra marin

- iii. Soutien à l'investissement : 3,9 millions d'euros en autorisations d'engagement, et 1,95 million d'euros en crédits de paiement <sup>(1)</sup>

**Ces crédits ont notamment pour objet le financement des contrats à impact sociaux (CIS) engagés en 2016 et 2018, ainsi que le financement de nouveaux CIS.** Les CIS assurent un mode de financement public innovant, où l'État intervient comme tiers payeur si les objectifs prévus dans le cadre du contrat sont atteints.

Dans le prolongement des conclusions rendues par M. Frédéric Lavenir <sup>(2)</sup> sur l'efficacité et les perspectives de développement des CIS, un fonds de paiement aux résultats, sur le modèle de ce qui existe dans d'autres pays européens (Portugal, Royaume-Uni, Danemark), verra le jour au premier trimestre 2020. Son financement repose sur un partenariat établi avec la Caisse des dépôts et consignations et la Banque des territoires. Il devrait permettre d'augmenter significativement les montants financiers investis au bénéfice de projets à fort impact social et environnemental, tout en simplifiant l'ingénierie.

**Au côté des contrats à impacts sociaux, d'autres dispositifs sont développés afin d'encourager l'investissement dans l'ESS.** Plusieurs fonds d'investissement bénéficient de dotation budgétaire de l'État. C'est notamment le cas du **fonds d'innovation sociale (FISO) 2**, qui, dans le cadre d'une convention pluriannuelle avec BPIFrance, bénéficie d'une subvention annuelle d'1 M€ jusque 2022. Cofinancé avec les régions, ce fonds permet de contribuer au financement de projets d'innovation sociale *via* des avances remboursables ou des prêts FEDER innovations. Alors que le FISO 1 a financé 50 projets correspondant à 11,2 M€ de dépenses éligibles, la convention signée en juillet 2019 entre le MTES et la BPI vise un montant de 21 M€ de financement de dépenses éligibles sur une durée de 4 ans. Votre rapporteure se félicite du doublement des fonds consacrés au financement de l'innovation sociale.

L'État participe également au financement du fonds **de promotion de l'évaluation de l'impact** qui doit être pris en charge par le Haut-Commissariat pour 0,5 M€ en AE et 0,1 M€ en CP. Ce fonds a pour objectif de favoriser le développement d'outils et de méthodes pour mesurer et valoriser l'impact et l'utilité sociale d'une entreprise. De même, l'État abonde à hauteur de 0,2 M€ en AE et 0,1 M€ en CP un fonds d'accompagnement et d'amorçage.

- iv. Développement européen et international : 0,5 million d'euros <sup>(3)</sup>

Le développement européen et international de l'ESS bénéficie de crédits à hauteur de 0,4 M€. Les crédits prévus dans le cadre du présent budget doivent

---

(1) Selon les informations transmises à votre rapporteure, et en correction des montants indiqués dans l'annexe budgétaire

(2) Rapport remis au HCESSIS « Pour un développement du contrat à impact social au service des politiques publiques », Frédéric Lavenir, juin 2019

(3) Selon les informations transmises à votre rapporteure, et en correction des montants indiqués dans l'annexe budgétaire

financer la représentation de la France auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), pérenniser l'Alliance pour l'économie sociale et inclusive, et permettre la tenue d'un évènement européen pour l'ESS.

**Contrairement à l'année précédente, cette ligne ne comprend plus les financements consacrés spécifiquement au pacte de croissance de l'ESS.** Le pacte de croissance de l'ESS, dont les principaux axes ont été présentés en novembre 2018 <sup>(1)</sup>, se matérialise en effet par l'ensemble des dispositifs financés par la sous-action « Développement de l'ESS ». Parmi les 34 mesures du pacte figurent notamment le lancement du fonds d'innovation sociale FISO 2 ou le soutien aux DLA. Un certain nombre de mesures d'ordre fiscal prévues dans le pacte ont également été d'ores et déjà mises en œuvre, comme notamment l'allègement de 1,4 milliard d'euros de cotisations patronales de toutes les entreprises de l'ESS, qui découle de la transformation du CITS en allègement de charge pérenne.

## **2. Détail des crédits de la sous-action « Dispositifs locaux d'accompagnement »**

**Les crédits consacrés aux DLA passent de 8,4 M€ à 10,4 M€ dans le cadre du PLF 2020.** Outre le transfert de la sous-action 1 évoquée plus haut, la sous-action 2 a ainsi été dotée de 1,27 M€. Votre rapporteure se félicite de cette hausse, qui signe un retour bienvenu au montant inscrit avant la loi de finances pour 2018. En effet, les années précédentes avaient été marquées par des sous-dotations de cette sous-action, suscitant de fortes inquiétudes concernant le devenir de ces dispositifs dont l'utilité est globalement saluée sur le terrain.

En 2018, le budget total des DLA s'est élevé à 24,85 M€, soit une diminution de 5,2 % par rapport à l'année dernière <sup>(2)</sup>. La dotation budgétaire de l'État correspond à 45 % du financement de ces dispositifs, qui reposent également sur l'appui de la Caisse des dépôts et consignations, du fonds social européen, et des collectivités territoriales.

**Les dispositifs locaux d'accompagnement assurent des services d'accompagnement professionnel destinés à la consolidation technique et financière des structures employeuses de l'ESS.** 6 000 structures sont accompagnées chaque année, dont 80 % de structures associatives et un quart de structures d'insertion par l'activité économique (IAE). Les DLA jouent un rôle important dans les territoires, dans un contexte où les structures de l'ESS doivent conduire des réflexions pour adapter leur modèle économique. **Une étude coordonnée par l'Avise, structure associative notamment en charge du pilotage des DLA à l'échelle nationale, permet d'avoir des retours assez précis sur la performance de ces dispositifs.** Réalisée en 2019, elle porte sur les prestations ayant eu lieu en 2016. L'emploi dans les associations concernées

---

(1) <https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/PacteESS%20Vdef.pdf>

(2) Source : [info-dla.fr](http://info-dla.fr)

progressé plus rapidement que pour l'ensemble des associations employées en France : + 5,8 % entre 2015 et 2017 pour les emplois permanents, alors que l'emploi dans le secteur associatif a stagné sur la même période. Par ailleurs, la santé économique et financière est en amélioration ou stable pour les deux tiers des associations ayant bénéficié d'une prestation de conseil individuel. 95 % des associations ayant bénéficié d'une prestation entre 2013 et 2016 se déclarent satisfaites de la démarche du dispositif.

**Dans le cadre du renouvellement de la convention nationale triennale, une réforme du dispositif est engagée pour renforcer son efficacité.** La réforme a pour principales orientations le renforcement de la gouvernance régionale du dispositif, la recherche d'une répartition plus équitable dans les enveloppes déléguées en région, l'amélioration de la formation des chargés de DLA, l'amélioration du parcours d'accompagnement des structures bénéficiaires, l'optimisation de la mobilisation du fonds social européen et l'amélioration de la formation des chargés de mission DLA. Ces orientations, élaborées en concertation avec les acteurs de terrain, vont dans un sens qui apparaît très favorable à votre rapporteur.



## II. DÉVELOPPER L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE DANS LES TERRITOIRES

### A. L'ESS, VECTEUR DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, EN PARTICULIER EN MILIEU RURAL ?

**L'économie sociale et solidaire occupe une place particulière dans le monde rural.** La part de l'emploi représentée par le secteur de l'ESS y est proportionnellement plus forte que sur le reste du territoire, puisque l'ESS représente 13,8 % de l'emploi total et 17 % de l'emploi du secteur privé dans les territoires ruraux (contre respectivement 10,5 % et 13,9 % dans le reste du territoire national) <sup>(1)</sup>.

**TABLEAU 1 –**  
Nombre d'établissements et d'effectifs de l'ESS dans l'économie rurale, périurbaine et urbaine

ESS selon le territoire	Nombre d'établissements	Effectifs salariés	Part de l'emploi ESS dans l'ensemble de l'économie	Part de l'emploi de l'ESS dans le secteur privé
ESS rural	22 510	161 900	13,80%	17,70%
ESS périurbain	29 829	221 139	11,40%	14,00%
ESS urbain	164 963	1 947 375	10,20%	13,60%
Total	217 302	2 330 414	10,50%	13,90%

Source : Observatoire national de l'ESS – CNCRESS, d'après Insee CLAP 2015.

**Ce rôle prépondérant tient d'abord à l'ancrage historique de l'ESS dans ces territoires,** qui s'explique principalement par l'importance des coopératives agricoles et par la forte représentation des métiers du social. L'étude menée par l'Avise dans le cadre du programme « Tressons » (voir *infra*) souligne cette prépondérance de l'ESS dans des activités telles que la santé, le soutien aux entreprises, l'hébergement touristique ou encore le commerce.

**L'économie sociale et solidaire peut constituer un moteur de développement majeur dans ces territoires.** Alors que l'emploi hors ESS a eu tendance à reculer dans les territoires ruraux, le mouvement contraire s'observe pour ce qui concerne les emplois de l'ESS, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

(1) Chiffres de l'observatoire national de l'ESS

**Évolution comparée des effectifs salariés de l'ESS et ceux du reste de l'économie dans les territoires ruraux (Indice base 100)**



Source : Observatoire national de l'ESS – CNCRESS, d'après Insee CLAP 2008-2012-2015.

**Les innovations portées par le secteur de l'ESS peuvent en outre apporter des solutions nouvelles pour répondre aux grands enjeux de la ruralité.** Les commerces de proximité qui s'inscrivent dans la démarche de promotion des **circuits courts, les épiceries solidaires, les ressourceries ou encore les tiers lieux** constituent autant d'initiatives qui méritent d'être encouragées et soutenues sur les territoires. Le potentiel des ressourceries sollicite particulièrement l'attention de votre rapporteure. Ces structures de récupération, de valorisation et de revente des biens, exercent également des missions de sensibilisation et d'éducation aux préoccupations environnementales. Certaines d'entre elles sont également des structures d'insertion par l'activité économique. La France compte un réseau de 150 ressourceries. Le secteur est aujourd'hui concerné par des réflexions autour du modèle économique des structures, dont beaucoup sont constituées sous forme associative. Elle présente un gisement d'activités et d'emploi important, et ce notamment pour le monde rural, avec une hausse de 21 % du nombre de salariés en 2017 <sup>(1)</sup>.

**Les pouvoirs publics se sont saisis de cet enjeu notamment à travers le French impact** et la politique de labellisation des territoires. Sur la première vague de labellisation French Impact, 20 % des labellisés appartiennent au monde rural. Votre rapporteure portera une attention particulière à la mise en œuvre de cette politique de labellisation et aux possibilités de favoriser les essaimages sur d'autres territoires.

**Votre rapporteure tient également à saluer la pertinence du projet « Tressons », qui constitue une démarche positive en faveur du développement de l'ESS dans les territoires ruraux.** Piloté par l'Avise et le réseau des collectivités territoriales de l'économie sociale et solidaire (RTES) pour une période qui s'étend entre 2018 et 2020, le projet doit permettre d'analyser les leviers existants afin de renforcer l'impact de l'ESS dans les territoires ruraux, avec l'appui du réseau rural national et le soutien du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

---

(1) « Donner une seconde vie aux objets » *Le Monde*, 6 septembre 2018

### **Les étapes du projet Tressons <sup>(1)</sup>**

- une première étape d’analyse, pour étudier la place de l’ESS dans les territoires ruraux et ses conditions de pérennisation. Cette première étape s’est traduite par la réalisation d’une étude quantitative, 4 monographies de territoires et une consultation nationale ;
- une deuxième étape visant à promouvoir les initiatives réussies, outiller les réseaux du développement rural et de l’ESS à travers l’élaboration d’un kit de ressources pédagogiques. À cet effet, des outils sur les formes de coopération et les leviers d’action des collectivités locales sont en cours d’élaboration.
- une troisième étape consiste à diffuser et valoriser les enseignements tirés de l’analyse, avec la création d’un réseau de partage d’information ESS et ruralités.
- Enfin, la quatrième étape vise à favoriser l’accompagnement des acteurs locaux et renforcer les coordinations sur le terrain. Un collectif de 20 incubateurs de projets de l’ESS a été mis en place. Des expérimentations d’accompagnement pour les porteurs de projets et les collectivités rurales vont être soutenues en 2020.

Les porteurs du projet « Tressons » ont déjà identifié plusieurs leviers pour favoriser l’ESS en milieu rural. Les premières conclusions de ces travaux conduisent notamment aux préconisations suivantes :

- renforcer la sensibilisation aux spécificités de l’ESS et de l’innovation sociale auprès des élus locaux ;
- améliorer l’accès aux financements et en particulier aux programmes européens ;
- inscrire l’ESS dans les outils de planification territoriale et de contractualisation ;
- développer des dispositifs intégrés (financement, accompagnement, mise en réseau) d’aide à l’installation pour les entrepreneurs urbains souhaitant s’installer dans les territoires ruraux.

Votre rapporteure estime qu’une attention particulière doit être portée à la suite de ces travaux et aux traductions concrètes qui y seront données.

---

(1) Informations fournies dans la réponse écrite de l’Avisé

## **B. LES MONNAIES LOCALES COMPLÉMENTAIRES : UN OUTIL POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE DANS LES TERRITOIRES ?**

### **1. Faut-il encourager les monnaies locales complémentaires ?**

#### *a. Des outils ancrés dans les territoires et porteurs des valeurs de l'ESS*

Les monnaies locales sont des **systèmes d'échanges complémentaires à la monnaie centrale, qui proposent des moyens de paiement nouveaux, ancrés dans les valeurs de l'ESS**. Au cœur de ces projets réside en effet la volonté de promouvoir l'ESS et le développement territorial de proximité. Ces projets portent également en creux une critique de la financiarisation excessive de l'économie, et plaident pour la réappropriation citoyenne de la monnaie. Votre rapporteure souhaite au préalable rappeler que les monnaies locales ont bien une vocation complémentaire, et non alternative. Cette complémentarité permet d'envisager des bénéfices à la fois économiques, sociaux, et écologiques à la collectivité.

**Les premières initiatives de monnaies locales complémentaires remontent aux années 1930**, où, face au contexte financier et économique très dégradé, des projets se sont mis en place pour tenter de redynamiser l'économie.

#### **Des exemples historiques et étrangers emblématiques**

Le WIR est l'un des exemples les plus célèbres de ces premières monnaies locales complémentaires, bien que sa philosophie et ses principes soient assez éloignés des monnaies locales complémentaires telles qu'on les entend aujourd'hui. Né en Suisse en 1934, le WIR est un système d'échange spécifiquement affecté aux échanges interentreprises. Aujourd'hui encore, 60 000 entreprises utilisent cet outil <sup>(1)</sup>, dont le rôle contracyclique est régulièrement souligné <sup>(2)</sup>. Parmi les projets mondialement célèbres, on peut également citer la monnaie brésilienne Banco de Palma, qui a permis d'insuffler une dynamique positive dans le quartier défavorisé du même nom, et qui compte aujourd'hui près de 350 000 utilisateurs <sup>(3)</sup>.

**En France, les monnaies locales ont connu un développement notable au début des années 2010**, dans le prolongement de la crise économique et financière de 2007-2008. À l'occasion de la loi du 31 juillet 2014, le législateur a reconnu ces titres de paiement dans la loi, afin de garantir un cadre sécurisé et équilibré pour l'usage de ces monnaies. **La France compte aujourd'hui près de 80 monnaies locales en circulation, pour une masse monétaire totale proche de 2 millions d'euros** <sup>(4)</sup>.

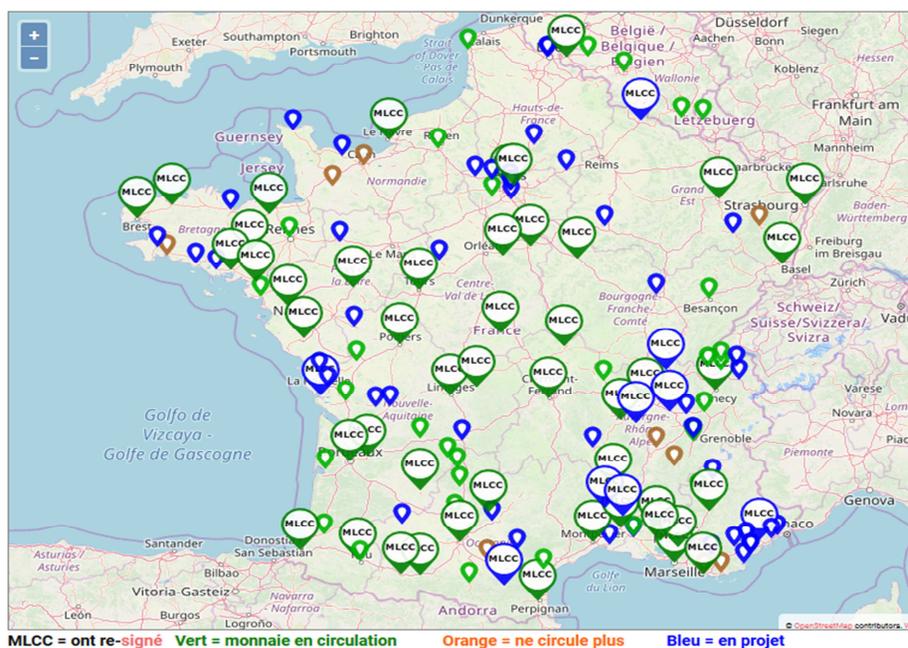
---

(1) En 2010, 1 entreprise de taille moyenne suisse sur 5 utilisait le WIR et le chiffre d'affaires cumulé réalisé en WIR avait atteint l'équivalent de 1,6 milliard de francs suisses (Wojtek Kalinowski, 2011)

(2) Cet effet contracyclique est notamment mis en avant dans la note établie par l'institut Veblen, disponible au lien suivant : [http://i-r-e.org/bdf/docs/innovations\\_mon\\_taires.pdf](http://i-r-e.org/bdf/docs/innovations_mon_taires.pdf)

(3) Selon le rapport « D'autres monnaies pour une nouvelle prospérité », rapport remis par M. Jean-Philippe Magnen et M. Christophe Fourel à Mme Carole Delga, secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire, 2015

(4) Ce chiffre, communiqué par le mouvement Sol, date de 2017



Source : Le réseau des monnaies locales complémentaires

La plupart des projets sont issus d'initiatives citoyennes, bien qu'il existe quelques cas où les monnaies locales résultent directement de l'initiative d'une collectivité territoriale<sup>(1)</sup>. Avec 1,4 million d'euros de masse monétaire en circulation, l'**eusko**, monnaie locale du Pays-basque, constitue l'exemple le plus abouti de monnaie locale en France et en Europe. Si le succès de ce projet se comprend notamment au regard de l'attachement à l'identité territoriale particulièrement marquée au Pays-basque, d'autres projets connaissent également un succès notable, comme par exemple la Gonette à Lyon, l'Abeille en Lot-et-Garonne, la Miel en Gironde, la Lignièrès dans le Berry ou encore le Sol violet à Toulouse. Votre rapporteure a pu constater lors des auditions que le secteur est marqué par un certain dynamisme, comme en témoigne la récente création de la Pêche, monnaie locale utilisable en région parisienne.

(1) C'est notamment le cas de la monnaie So Nantes, ou du Galleco

### **L'eusko, première monnaie locale d'Europe**

Avec **une valeur équivalente à 1,4 million d'euros en circulation dont près du tiers sous forme électronique** <sup>(1)</sup>, l'eusko se présente comme la première monnaie locale d'Europe.

L'eusko revendique 3 200 adhérents particuliers, 933 adhérents professionnels, 20 communes adhérentes ainsi que la communauté d'agglomération du Pays-basque, 2 offices du tourisme et 2 comités d'entreprise.

Mis en circulation le 31 janvier 2013 après un an et demi d'un travail préparatoire, l'eusko a d'abord été porté à l'origine par des militants écologistes, défenseurs de la langue. L'eusko a en quelques mois largement dépassé le cercle militant, car c'était le souhait de ses fondateurs dès l'origine : convaincre une diversité d'utilisateur au service du développement territorial participatif et au service de la transition écologique et solidaire.

Pour pouvoir adhérer à l'eusko, les prestataires doivent répondre à un certain nombre de critères qui assurent leur ancrage local. Les critères sont toutefois plus souples que dans un certain nombre d'autres monnaies locales, ainsi les franchises de grande surface qui font partie du commerce de proximité peuvent adhérer au dispositif.

En ce qui concerne l'utilisation du fonds de réserve, les partenaires bancaires de l'eusko garantissent leur usage solidaire. Ainsi, les partenaires se sont notamment engagés à réinjecter les fonds sous forme de prêts solidaires aux entreprises et associations du Pays-basque.

Avec le passage au numérique (lancement des comptes eusko et de la carte de paiement euskokart) en mars 2017, l'eusko connaît une forte phase d'accélération.

Le projet est aujourd'hui soutenu financièrement par la communauté d'agglomération Pays-basque, le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'office public de la langue basque, France Active Aquitaine, ainsi que des mécènes privés.

Les monnaies locales complémentaires sont toutes **émises à parité avec l'euro** contrairement à d'autres systèmes d'échanges également développés sur certains territoires, comme les systèmes d'échanges locaux (SELS), qui reposent sur un principe d'unité d'échange fondée sur le temps. Afin de favoriser leur diffusion, elles sont généralement soumises à des **règles de conversion vers l'euro** restreintes <sup>(2)</sup>.

**Concernant leur format**, les monnaies locales sont généralement émises sous forme de coupons papiers, mais certaines prennent également une forme scripturale ou électronique.

---

(1) L'eusko revendique **1 446 035 eusko en circulation au 19 septembre 2019**, 991 716 en numérique, sur les comptes eusko, 454 319 en billets

(2) La plupart des dispositifs interdisent la reconversion en euro pour les particuliers, et l'autorisent pour les professionnels. La reconversion s'effectue généralement sous réserve de l'application d'un malus, situé autour de 5 %. En contrepartie de cette perte de valeur, les utilisateurs de monnaie locale bénéficient lors de la conversion de leurs avoirs, d'une bonification qui permet un surplus de pouvoir d'achat

**Les monnaies locales complémentaires fonctionnent selon le circuit suivant** : les particuliers obtiennent auprès de la structure émettrice (dans la majorité des cas, il s'agit d'une association) de la monnaie locale en échange d'euros, lesquels sont placés auprès d'une banque partenaire. Les particuliers peuvent ensuite utiliser la monnaie locale chez les commerçants adhérents à l'association, lesquels doivent pour cela remplir les critères de sélection fixés par l'association. Ces critères, qui fixent des exigences en matière d'ESS et de développement durable, varient selon les projets et sont plus ou moins souples<sup>(1)</sup>. Les commerçants doivent ensuite pouvoir réutiliser la monnaie locale auprès de leurs fournisseurs – lorsque ces derniers sont également adhérents à l'association – ou bien verser une partie des salaires dus sous cette forme. Certains projets se démarquent par de fortes spécificités, comme les projets de monnaie locale interentreprises, ou les monnaies locales affectées à la récompense d'« écogestes ».

### ***b. Des bénéfices potentiels nombreux***

À condition de ne pas être une fin en soi, mais bien un outil au service du développement d'un territoire et de promotion de l'ESS, les monnaies locales peuvent être à l'origine de bénéfices nombreux :

– **les monnaies locales favorisent l'économie de proximité.** D'abord, elles peuvent servir à la relocalisation du pouvoir d'achat sur un territoire donné. Utilisées sur un territoire restreint, les monnaies locales permettent de dynamiser les circuits courts et créent des cercles vertueux qui encouragent les commerçants payés en monnaie locale à se fournir auprès de fournisseurs locaux eux-mêmes utilisateurs cette monnaie. Ensuite, les monnaies locales accélèrent la vitesse de circulation de la monnaie<sup>(2)</sup>, ce qui peut également être un vecteur de dynamisme de l'activité économique pour un territoire. C'est particulièrement le cas lorsque les monnaies locales fonctionnent sur un principe de monnaie dites « fondantes » : elles perdent de la valeur lorsqu'elles ne sont pas dépensées dans un certain délai.

– **Les monnaies locales permettent de réorienter les comportements de consommation et de production vers des pratiques plus durables et responsables.** La grande majorité des associations émettrices de monnaie locale disposent d'une charte qui contraint les prestataires à respecter un certain nombre de critères (sociaux, environnementaux) pour pouvoir encaisser la monnaie locale. Elles offrent donc une visibilité aux producteurs engagés dans la transition écologique ou dans des services à impact social fort. Lorsqu'une monnaie locale atteint une certaine ampleur, des commerçants peuvent être incités à modifier leur pratique afin de pouvoir adhérer au projet associatif. Les utilisateurs de la monnaie locale sont également incités à se rendre dans des commerces acceptant la monnaie, et donc impliqués dans une démarche d'ESS.

---

(1) Certaines monnaies locales fonctionnent avec des critères de développement durable particulièrement exigeants, tandis que d'autres vont davantage viser le développement économique du territoire

(2) Selon le rapport « Magnen-Fourel » précité, la vitesse de certaines monnaies locales s'élève à 7 environ tandis que la vitesse de circulation de l'euro est estimée à 2,4

– **Les monnaies locales peuvent permettre de dégager des ressources supplémentaires pour financer des projets relevant de l’ESS** : des conventions signées entre les associations de monnaies locales et les banques partenaires permettent d’orienter les fonds vers des projets pour le développement du territoire et l’ESS, comme par exemple des projets d’investissement favorable au développement durable et local ou des projets de micro-crédits pour des personnes en situation d’exclusion financière.

– **Enfin, les monnaies locales sont également vectrices de lien social dans les territoires.** Elles peuvent en outre être un outil d’éducation populaire et nourrir la réflexion citoyenne sur le rôle de la monnaie.

### *c. Un cadre normatif globalement satisfaisant*

Le développement des monnaies locales complémentaires présente des risques pour la stabilité financière et le fonctionnement concurrentiel des marchés qui restent très limités, comme cela a été confirmé par les services de Bercy et par l’autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), entendus en audition.

Il ressort des analyses conduites par votre rapporteure que le cadre juridique, s’il mérite des clarifications marginales, est globalement adapté et offre un cadre satisfaisant pour le développement sécurisé des monnaies locales.

**La reconnaissance des monnaies locales dans le droit a constitué une avancée considérable pour les acteurs du secteur.** Elle a permis de sécuriser juridiquement ces projets qui pour beaucoup fonctionnaient déjà dans les faits. Cette reconnaissance a permis d’assurer la compatibilité et la légalité des monnaies locales avec certaines règles essentielles de notre droit prévoyant que la monnaie de la France est l’euro (article L. 111-1 du code monétaire et financier), et la mise en circulation de tout signe monétaire non autorisé ayant pour objet de remplacer les pièces de monnaie ou les billets de banque ayant cours légal en France est punie de cinq ans d’emprisonnement et de 75 000 euros d’amende (article L. 442-4 du code pénal).

Cette interdiction de principe n’empêche pas le développement des monnaies locales complémentaires, qui disposent désormais d’une section dans le code monétaire et financier. L’article 16 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l’ESS a en effet introduit dans le code deux nouveaux articles qui précisent le régime applicable. L’article L. 311-5 prévoit que les titres de monnaies locales complémentaires peuvent être émis par une structure de l’ESS (telle que définie à l’article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 juillet 2014) <sup>(1)</sup> dont c’est l’unique objet social.

---

(1) Ces personnes morales de droit privé doivent être constituées sous la forme de coopératives, de mutuelles ou d’unions relevant du code de la mutualité, ou de sociétés d’assurance mutuelles relevant du code des assurances, de fondations ou d’associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. Ces personnes morales de droit privé peuvent également être des sociétés commerciales qui, aux termes de leurs statuts, remplissent les conditions cumulatives prévues aux I et II-2° de l’article 1<sup>er</sup> de la loi et du décret n° 2015-858 du 13 juillet 2015 relatif aux statuts des sociétés commerciales ayant la qualité d’entreprises de l’économie sociale et solidaire

L'article L. 311-6 soumet les monnaies locales aux règles de droit commun prévues dans le code monétaire et financier.

**En pratique et comme cela a été confirmé par l'ACPR, les monnaies locales bénéficient d'une exemption de droit** qui leur permet d'exercer sans autorisation de l'ACPR, qui n'est donc pas tenue d'en tenir le registre. Le code monétaire et financier prévoit en effet des possibilités d'exemption d'agrément pour les structures qui proposent des services bancaires de paiement (article L 511-7, II), des services de paiement (article L 521-3, II) ou de la monnaie électronique (article L 525-5), lorsque leurs opérations sont réalisées au sein d'un « **réseau limité d'accepteurs** », ou qu'elles portent sur un « **éventail limité de biens ou services** », et ceci sous réserve que le **volume annuel de paiement reste inférieur à 1 million d'euros**.

## **2. Quels leviers pour encourager les monnaies locales complémentaires ?**

Alors qu'elles présentent des bénéfices potentiellement importants pour les territoires, les projets de monnaies locales peinent souvent à atteindre la taille critique, ce qui limite leur capacité à remplir leurs objectifs. **L'ampleur des volumes d'échanges reste en effet souvent trop faible pour produire des effets significatifs. Les projets peinent bien souvent à sortir des cercles militants. Les monnaies locales se heurtent également à la problématique de fuites du circuit**, car les prestataires peinent à réutiliser les coupons de monnaies locales auprès de leur fournisseur. En conséquence, un certain nombre de prestataires sont alors dans l'obligation de reconvertir la monnaie locale en euro, limitant l'intérêt du dispositif. **Le succès de la monnaie dépend donc largement de l'étendue du réseau : il faut que la monnaie puisse être dépensée à tous les niveaux de la chaîne de production et de consommation.**

Face à ces freins, votre rapporteure identifie plusieurs leviers pour que les projets de monnaie locale puissent prendre leur essor au bénéfice du développement économique, et de la transition écologique et sociale des territoires.

### *a. Améliorer la connaissance du phénomène*

**L'amélioration de la connaissance des monnaies locales apparaît comme un préalable nécessaire pour encourager le développement de ces formes d'échanges.** Les monnaies locales restent des initiatives méconnues et mal documentées. Le rapport « Magnen-Fourel » préconisait déjà la mise en place d'un observatoire des monnaies locales. Quatre ans plus tard, les acteurs du secteur estiment toujours nécessaire d'améliorer la connaissance sur les différents projets de monnaie locale existants et les outils de mesures permettant d'évaluer leurs bénéfices à la fois économiques, sociaux et environnementaux pour un territoire.

Cet observatoire, qui pourrait être notamment composé des fédérations de monnaies locales, des collectivités impliquées ainsi que d'universitaires, aurait vocation à permettre les échanges de bonnes pratiques entre acteurs. Il pourrait également favoriser la **construction d'outils méthodologiques permettant de mesurer l'impact socio-économique et écologique que l'on peut tirer de l'usage des monnaies locales**. Le caractère d'une part récent et d'autre part limité des monnaies locales rend en effet difficile une évaluation scientifique, permettant de vérifier que les objectifs assignés à ces dispositifs sont atteints. Or, comme cela a été souligné par le fondateur de l'eusko, « *seuls des résultats positifs et mesurables permettent de motiver les adhérents sur le long terme, il s'agit de créer une méthodologie à même de mieux évaluer l'impact d'une monnaie locale en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de développement économique territorial et de création de liens sociaux* ». La mise en place de tels outils d'évaluation permettrait de faciliter l'implication des collectivités et d'autres acteurs publics dans de tels projets et pourrait également convaincre de nouveaux cercles d'utilisateurs.

#### ***b. Favoriser le changement d'échelle***

##### **i. Encourager l'investissement dans le numérique**

**Le développement des monnaies locales numériques apparaît comme un levier essentiel à actionner pour favoriser le changement d'échelle des projets.** Le passage au numérique simplifie et facilite grandement l'utilisation de la monnaie locale pour l'ensemble des parties prenantes. Le support numérique favorise en particulier les échanges entre entreprises (commerce dit « *B to B* »), qui constituent justement l'une des faiblesses des projets actuels. Par ailleurs, le développement de supports numériques peut susciter l'engouement de nouveaux utilisateurs, en particulier des jeunes générations. La monnaie numérique présente également des avantages en matière de sécurité et de traçabilité des échanges.

**Les quelques exemples de monnaies locales étant passées au numérique confirment largement ce constat.** Ainsi, après son passage au numérique, l'eusko a noté une progression exponentielle du nombre d'utilisateurs.

Comme cela est ressorti des auditions, la plupart des monnaies locales marque un attachement fort à la monnaie papier, qui garantit un rapport concret aux échanges. Votre rapporteure tient à souligner qu'il ne s'agit pas là de proposer le remplacement des coupons papiers mais bien de diversifier les supports, dans le but de faciliter l'usage de cette monnaie pour les particuliers et pour les entreprises.

**La mise en place d'un support numérique suppose toutefois des investissements conséquents,** qui impliquent pour les monnaies locales de trouver des fonds pour les financer. Selon le réseau des monnaies locales complémentaires, une dizaine de monnaies sont en train de mettre en place des applications pour payer sous forme de monnaie dématérialisée, *via* la technologie

du *QR code*. Ces projets sont notamment rendus possibles grâce au programme de l'ADEME « mon projet pour la planète » qui doit permettre à sept monnaies locales de se doter d'un outil numérique d'ici le printemps 2020. Votre rapporteure se félicite que les initiatives des monnaies locales puissent être soutenues dans le cadre des programmes menés par l'ADEME et encourage à la poursuite de ces initiatives.

- ii. Renforcer la professionnalisation et aller vers des modèles économiques viables

Aux termes des auditions menées, votre rapporteure estime que la professionnalisation des acteurs et la consolidation du modèle économique des entités émettrices sont des conditions nécessaires pour assurer la réussite et la pérennité des projets.

**La réussite de l'eusko s'explique en partie par les efforts fournis par l'association pour se professionnaliser.** Le déploiement d'une monnaie locale nécessite une certaine expertise et des compétences professionnelles transversales. Cette exigence doit se combiner avec la vocation fortement associative de ces projets. Des efforts doivent donc être fournis en matière de formation, afin que les acteurs puissent gagner en compétence sur les métiers. À ce titre, la mise en place d'un institut des monnaies locales par l'eusko, qui délivre des formations sur une durée de trois jours paraît comme un progrès significatif que votre rapporteure tient à saluer.

**Allant de pair avec cette exigence de professionnalisation, la réussite d'une monnaie locale tient également à la mise en place d'un modèle économique viable sur le long terme.** Le rapport de l'ADEME fait ainsi de l'équilibre du modèle économique, l'un des facteurs principaux de réussite d'une monnaie locale. Les subventions paraissent comme une étape nécessaire pour pouvoir lancer un projet de monnaie locale <sup>(1)</sup>, en raison notamment des coûts de lancement d'un dispositif. **À terme toutefois, les structures doivent poser les conditions pour construire un modèle économique stable.** Pour cela, beaucoup de systèmes prévoient une cotisation obligatoire pour les adhérents. De même, l'application d'une pénalité en cas de reconversion, ou encore les systèmes de « fonte » peuvent également permettre d'envisager des recettes supplémentaires. Selon l'ADEME, certaines monnaies parviennent à fonctionner sans subvention publique, c'est notamment le cas du *Chiemgauer* en 2014, qui a réussi à fonctionner sans percevoir aucun soutien financier public.

---

(1) Le rapport de l'ADEME consacré aux monnaies locales environnementales souligne que certains projets bénéficient de budgets bien plus importants comme le *Sol-Violette* qui a levé 120 000 euros par an pour ces trois premières années (Jérôme Blanc, 2012), ou la *Pêche* qui a bénéficié entre autres d'une subvention de 50 000 euros de la part de la mairie de Montreuil

iii. Faciliter et clarifier les règles d'implication des collectivités territoriales

La question du rôle des collectivités pour faciliter et développer l'usage des monnaies locales est revenue régulièrement à l'occasion des auditions menées par votre rapporteure. L'adhésion d'une collectivité à une monnaie locale permet de diversifier les circuits d'échanges. Elle est également susceptible de renforcer la confiance de potentiels utilisateurs dans ces dispositifs. Les règles de la comptabilité publique encadrent ces possibilités et sont précisées dans une note publiée par la direction générale des finances publiques (DGFIP)<sup>(1)</sup>.

– **L'encaissement des recettes en monnaie locale est, sous certaines conditions, autorisé**<sup>(2)</sup>. Par exemple, plusieurs régions acceptent le paiement en monnaie locale pour l'accès à certains équipements publics (crèches, piscines, transports par exemple). Il s'agit là non pas d'une obligation, mais d'une simple possibilité ouverte à la collectivité. Si les règles posées paraissent suffisamment claires, les porteurs de projet notent sur certains territoires des résistances locales des services de l'État qu'il conviendrait de résoudre. En ce sens, des actions de pédagogie pourraient être utilement menées, et le cas échéant si les difficultés persistent, une instruction pourrait venir rappeler les règles applicables.

Par ailleurs, des réflexions pourraient être approfondies pour ce qui concerne la possibilité de régler certains impôts locaux en monnaie locale. Cette possibilité n'est aujourd'hui pas autorisée en France, alors que des initiatives étrangères l'autorisent<sup>(3)</sup>. Toutefois, une telle évolution nécessiterait au préalable de réaliser une étude comparative des coûts et des avantages, afin de ne pas entraîner des dépenses disproportionnées pour la collectivité.

– **En revanche, la possibilité pour les collectivités d'engager des dépenses publiques (marchés publics, indemnisations des élus, prestations monétaires) reste interdite par les règles de la comptabilité publique**<sup>(4)</sup>. Plusieurs porteurs de projet souhaitent que les collectivités puissent utiliser la monnaie locale pour le règlement de certaines dépenses, afin de fluidifier l'usage des monnaies locales par les collectivités. À ce stade, votre rapporteure, bien que sensible à cette préoccupation, considère que les coûts que cela engendrerait ne

---

(1) Fiche TMLC-DGFIP-09,2016

(2) L'utilisation est autorisée et encadrée en matière de recettes par l'article 25 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, l'article 11 de l'arrêté du 24 décembre 2012 et l'article R.1617-7 du code général des collectivités territoriales

(3) C'est le cas notamment du Bristol Pound

(4) L'article 34 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique précise que le paiement est fait par tout moyen ou instrument de paiement prévu par le code monétaire et financier, dans les conditions précisées par arrêté du ministre chargé du budget. Or, les instruments de paiement en monnaie locale ne figurent pas parmi les moyens de paiement admis comme moyens de règlement des dépenses publiques, limitativement énumérés à l'article 2 alinéa g de l'arrêté du 24 décembre 2012 portant application des articles 25, 26, 32, 34, 35,39 et 43 du décret n° 2012-12 456 du 7 novembre 2012 précité. Le règlement des dépenses en monnaie locale doit en outre respecter les conditions du caractère libératoire telles que définies par l'article 36 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique du 7 novembre 2012

plaident pas en faveur d'une telle évolution. Des adaptations lourdes des systèmes de gestion comptable publics seraient en effet nécessaires et pourraient induire des risques financiers et juridiques pour la collectivité.

**En outre, des initiatives mises en place par certaines collectivités permettent d'envisager des solutions à droit constant.** En effet, certaines collectivités ont mis en place des conventions pour permettre, par l'intermédiaire de l'association, le paiement de certaines dépenses publiques en monnaie locale. Une telle solution a été mise en œuvre à Bayonne avec l'eusko. Après avoir fait l'objet d'un contentieux devant le juge administratif, le dispositif a finalement reçu, sous réserve de modifications précisant les conditions d'intermédiation par l'association, l'aval de la préfecture <sup>(1)</sup>. La légalité est conditionnée au fait que les paiements soient faits par la collectivité en euro à l'association, ensuite chargée de la conversion en monnaie locale pour le compte de l'adhérent bénéficiaire. Selon l'analyse de la DGFIP « *ces pratiques sont légales et s'inscrivent dans le cadre du paiement en euro d'une dépense publique à un tiers mandaté par le créancier de la personne publique pour recevoir ledit paiement* ». **Une clarification officielle serait sans doute bienvenue**, pour ne pas voir les contentieux se multiplier et sécuriser juridiquement ces dispositifs.

iv. Renforcer l'impact socio-économique et environnemental des monnaies locales

- *Encourager l'emploi des fonds vers le financement de projets solidaires*

L'une des questions que soulève le développement des monnaies locales est celle de l'utilisation de ces fonds de réserve, constitués des euros récoltés en échange de monnaie locale. **La plupart des projets de monnaie locale cherchent à ce que les euros obtenus soient consacrés au financement de projets solidaires et environnementaux.** En ce sens, une convention a récemment été signée entre le réseau des monnaies locales complémentaires (MLCC) et la NEF (coopérative de finance solidaire) pour promouvoir une utilisation éthique des fonds de garantie. **Votre rapporteure estime que ces pratiques méritent d'être généralisées à l'ensemble des projets existants.**

---

(1) Cette dernière a donc abandonné la voie contentieuse

- *Multiplier les opportunités de lien entre les monnaies locales et les politiques sociales*

Au-delà de sa fonction classique d'unité d'échange, une monnaie locale peut également être affectée à d'autres usages. Par exemple, le centre communal d'action sociale de Grenoble a lancé une expérimentation avec la monnaie locale complémentaire du territoire. Les bénéficiaires des prestations sociales versés par le CCAS perçoivent une prestation supplémentaire en monnaie locale. Ce type d'expérience présente des avantages multiples :

– en offrant une prestation supplémentaire, elles sont susceptibles de renforcer l'efficacité de la politique sociale sur un territoire ;

– **elles permettent d'élargir le cercle des utilisateurs de la monnaie locale au-delà des convaincus.** Elles sensibilisent et orientent des publics fragiles vers des lieux de consommation engagés dans une démarche de développement durable. Elles favorisent donc notamment l'accès à une alimentation saine pour les plus précaires. Des expériences du même type sont menées à Toulouse avec la maison des chômeurs, ou dans le cadre des territoires « zéro chômeur longue durée ».

Sous réserve qu'un bilan globalement positif de ces expérimentations soit établi, **de telles initiatives méritent d'être soutenues par les pouvoirs publics, et développées sur d'autres territoires.**

\*

\* \*

L'ESS doit constituer un fil rouge de l'action publique pour les années à venir. Ses valeurs et ses structures ont vocation à prendre une part croissante pour répondre aux enjeux économiques et sociaux des décennies de demain. Ce rapport espère l'avoir démontré : l'ESS constitue un réel vecteur de développement dans les territoires, en particulier les plus ruraux. À ce titre, les monnaies locales complémentaires, utilisées à bon escient et dans le cadre juridique qui leur est appliqué, peuvent devenir un levier particulièrement mobilisateur dans les territoires. C'est dans cet esprit que le présent rapport formule plusieurs propositions pour favoriser leur développement.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du mardi 23 octobre 2019, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur le rapport de Mme Barbara Bessot-Ballot (Économie sociale et solidaire) et de Mme Marie-Noëlle Battistel (Énergie), les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables ».*

**M. Mickaël Nogal, président.** Comme l'année dernière, la commission des affaires économiques s'est saisie pour avis de deux budgets relevant de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » : les budgets « Énergie » et « Économie sociale et solidaire ».

Il est à noter que nous nous sommes également saisis, s'agissant du premier, des comptes d'affectation spéciale « Transition énergétique » et « Financements des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

Le budget de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », qui s'élève à plus de 13 milliards d'euros, est en hausse de 7,5 % en autorisations d'engagement et de 9,1 % en crédits de paiement.

Cette évolution traduit la priorité accordée à la lutte contre le changement climatique, quelques mois après le vote du projet de loi relatif à l'énergie et au climat. À titre d'exemple, plus de 6,3 milliards d'euros seront consacrés, en 2020, au soutien et au développement des énergies renouvelables.

L'accent est mis sur l'accompagnement des ménages dans la transition énergétique. L'enveloppe du bonus automobile, qui accélère le verdissement du parc automobile, est en hausse de 50 % par rapport à l'an dernier.

Pour les ménages modestes, le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) est transformé en prime directement versée l'année de réalisation des travaux par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

Le budget 2020 affiche également une ambition forte en faveur de l'économie sociale et solidaire (ESS), qui constitue également un moteur essentiel de la transition écologique et solidaire.

Les crédits du programme 159 « Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie » qui y sont consacrés atteignent en effet près de 20 millions d'euros et sont en hausse par rapport à l'année précédente.

L'action publique joue dans ce secteur un effet de levier considérable, et l'objectif de parvenir à 1 milliard d'euros d'investissements publics et privés en faveur de l'innovation sociale d'ici à 2022 est en bonne voie de réalisation.

Les deux rapporteurs pour avis de notre commission, Mmes Marie-Noëlle Battistel et Barbara Bessot Ballot, ont retenu une présentation en deux parties, la première partie présentant les crédits, la seconde revenant plus précisément sur un ou plusieurs thèmes.

Les avis présentés comprennent ainsi une analyse des moyens mis en place pour la rénovation énergétique des bâtiments et des pistes pour les renforcer, et une analyse des leviers existants pour favoriser le développement de l'ESS dans les territoires ruraux, avec un accent mis sur la question des monnaies locales complémentaires.

Ces thématiques intéressent tout particulièrement les députés membres de notre commission.

Madame Marie-Noëlle Battistel, vous examinez dans votre rapport les moyens actuellement mis en œuvre en vue d'accélérer la dynamique de la rénovation énergétique. Quel bilan dressez-vous de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) ?

En France, environ un quart des ménages habitent en co-propriété. Or les projets de rénovation s'y heurtent à des difficultés particulières : que préconisez-vous donc pour y encourager la rénovation ?

Madame Barbara Bessot Ballot, quelle place représente l'ESS dans les territoires ruraux et quelles préconisations avez-vous identifiées pour favoriser son développement ? Pouvez-vous enfin nous éclairer sur le rôle que peuvent jouer les monnaies locales complémentaires sur un territoire ?

**Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis.** Il me revient donc l'honneur de présenter mon avis sur le budget « Énergie » du projet de loi de finances pour 2020.

Il s'inscrit dans un contexte particulier que chacun connaît : mobilisation inédite des citoyens, notamment des jeunes, en faveur du climat ; publication de nouveaux rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) sonnante comme des cris d'alarmes et réunions de haut niveau à l'ONU centrées sur le développement durable et l'action contre le changement climatique.

Pourtant, malgré ce contexte qui aurait pu être porteur, le budget « Énergie » du projet de loi de finances pour 2020 est malheureusement très décevant – Monsieur le président, je n'en fais pas tout à fait la même lecture que vous.

J'ai centré mon analyse sur les programmes 174 « Énergie, climat et après-mines », 345 « Service public de l'énergie », 764 « Soutien à la transition énergétique », 765 « Engagements financiers liés à la transition énergétique », 793 « Électrification rurale » et 794 « Opérations de maîtrise de la demande

d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées », qui concentrent les crédits consacrés à la politique énergétique.

Ma première interrogation porte sur les moyens du ministère de la transition écologique et solidaire, qui connaît l'une des coupes les plus importantes décidées par le Gouvernement en termes d'effectifs, soit près de 800 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en moins. D'autres ETPT sont également transférés vers d'autres programmes au sein du budget de l'État. Cette évolution n'est évidemment pas cohérente avec la priorité qui doit être la nôtre d'accélérer la transition énergétique.

Les crédits du programme 174 « Énergie, climat et après-mine » sont, à périmètre constant, en baisse pour 2020. Je regrette un certain nombre d'évolutions, notamment la transformation du CITE en une prime qui n'est pas suffisamment ambitieuse. Je me suis déjà exprimée en commission des finances à ce sujet : je pense que l'exclusion totale des ménages les plus aisés du nouveau dispositif d'aide est contraire aux objectifs de massification de la rénovation.

Je suis convaincue qu'il est possible de concilier les deux objectifs que sont l'amélioration du pouvoir d'achat et la lutte contre le changement climatique, l'un aidant les foyers les plus modestes, l'autre apportant des aides à ceux qui peuvent engager des travaux importants s'avérant bénéfiques à ce même changement.

Même si en séance un amendement du Gouvernement prévoyant une aide pour l'isolation des murs, avec un montant forfaitaire par mètre carré, a été adopté, je considère que le dispositif reste en deçà des enjeux s'agissant notamment des passoires thermiques.

Les crédits prévus pour la nouvelle prime CITE – 450 millions d'euros en 2020 – ne sont à mon sens pas suffisamment élevés. Il faut que la prime permette de réduire davantage le reste à charge des ménages modestes et très modestes.

Les crédits relatifs au dispositif de prime à la conversion sont en outre en baisse de 32 % par rapport à 2019, alors même que la décarbonation des transports doit être une priorité.

Les crédits relatifs au chèque énergie sont en baisse de 3 %. Sans doute cela s'explique-t-il, comme l'indique le Gouvernement, par une meilleure estimation du taux d'utilisation par les bénéficiaires. Force est néanmoins de constater que l'accompagnement des bénéficiaires du chèque n'est pas au rendez-vous : encore 20 % d'entre eux ne l'ont pas utilisé, ce qui n'est pas satisfaisant.

À périmètre constant, les crédits du programme 345 « Service public de l'énergie » sont globalement stables par rapport à l'an dernier. Ils comprennent notamment les charges liées à la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées, ainsi que celles liées au soutien à la cogénération.

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » est, lui, en baisse de 1 milliard d'euros. Cette baisse s'explique par la fin du remboursement du principal de la dette de l'État accumulée au titre de l'ancienne contribution au service public de l'électricité (CSPE). Un échéancier fixé en 2016 l'avait prévu : si cette baisse n'a rien de surprenant, je regrette néanmoins que l'on n'ait pas profité de ces recettes jusqu'alors affectées à ce compte et économisées cette année – et qui représentent, je le rappelle, 1 milliard d'euros – pour les redéployer vers le financement de la transition énergétique, ce qui aurait clairement montré la volonté du Gouvernement en la matière.

Le CAS prévoit un soutien stable par rapport à l'an dernier à la production d'électricité renouvelable ainsi qu'une montée en puissance du dispositif de soutien à l'effacement. Cependant, si le cadre réglementaire n'évolue pas, cette montée en puissance risque de ne pas avoir lieu, étant donné les résultats très décevants des premiers appels d'offres.

Les crédits du CAS « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » sont également stables par rapport à l'an dernier. Je rappelle que ces crédits sont chroniquement sous-consommés, car les actions qu'ils peuvent financer ne sont adaptées ni aux nouveaux défis de la transition énergétique, ni aux caractéristiques des territoires ultramarins dont nous avons beaucoup parlé tout à l'heure.

Il est urgent que la réforme du Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ), que nous avons votée dans le projet de loi relatif à l'énergie et au climat, puisse entrer en vigueur. Les territoires d'outre-mer doivent être évidemment pleinement associés à cette réforme.

Au-delà des crédits qui sont stables ou en baisse par rapport à l'an dernier, je tiens à souligner qu'un grand nombre de dépenses dans ce budget 2020 sont défavorables à la transition énergétique.

Un récent rapport de l'inspection générale des finances a fait le décompte et recensé près de 25 milliards d'euros de dépenses défavorables à l'environnement. Nous sommes donc loin d'un budget vert !

Parmi ces 25 milliards d'euros, plus de 15 milliards correspondent à des dépenses fiscales comme des exonérations ou des taux réduits sur les taxes intérieures de consommation des produits énergétiques relative aux carburants. Il est désormais essentiel que le Gouvernement présente un calendrier progressif de suppression de ces dépenses défavorables à l'environnement. J'aimerais également que, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, nous puissions disposer d'une évaluation conjointe des conséquences environnementales et sociales des dépenses, afin d'engager une transition écologique juste et solidaire.

Je pense, enfin, que nous devrions conduire une vraie réflexion sur la fiscalité écologique. C'est en effet la clé de la réussite de la transition énergétique : nous devons emmener tout le monde pour réussir.

Je souhaiterais que nous puissions voter ici même, au sein du Parlement, chaque année, une loi sur la fiscalité écologique qui soit équitable et protectrice des plus modestes. Aujourd'hui, la fiscalité écologique est en effet régressive et pèse surtout sur les ménages les moins aisés.

Je sais que malheureusement, une telle loi n'est pas pour tout de suite. À court terme, il serait donc peut être opportun d'affecter davantage les recettes de la mise aux enchères des quotas carbone à la rénovation énergétique. En effet, ces recettes explosent : 840 millions d'euros en sont attendus pour 2020. Les moyens budgétaires existent donc pour mettre en place des mesures ambitieuses.

Pour toutes ces raisons, je ne peux donner qu'un avis défavorable au budget « Énergie ».

J'ai par ailleurs choisi de centrer la partie thématique de mon avis sur les passoires thermiques ainsi que sur les moyens à mettre en place pour enclencher une vraie dynamique de rénovation énergétique. Malgré le très grand nombre de dispositifs, la dynamique des travaux reste faible, en effet.

Alors que la loi de 2015 relatives à la transition énergétique fixe comme objectif la rénovation de 500 000 logements par an, seuls 350 000 ont été rénovés en 2018. Certes, l'enjeu de la rénovation énergétique est pris en compte dans le projet de loi relatif à l'énergie et au climat grâce, d'ailleurs, au travail de nombreux parlementaires, dont certains sont présents ici. Néanmoins, les mesures adoptées dans ce texte sont encore trop timides et à échéances trop lointaines. Le nombre de passoires thermiques est estimé à environ 7 millions de logements, dont 3,8 millions sont occupés par des ménages modestes : il est donc urgent d'agir davantage, plus vite et plus efficacement !

La complexité et l'instabilité des aides, l'absence d'accompagnement à maîtrise d'ouvrage ou la mobilisation insuffisante de certains acteurs, notamment les financeurs, expliquent en grande partie la difficulté à enclencher, aujourd'hui, une vraie dynamique de la rénovation.

Pour mettre en place une telle dynamique, il est nécessaire à la fois de se fixer des objectifs ambitieux et partagés par tous, de prévoir un financement à la hauteur des enjeux, et d'accompagner suffisamment les ménages et les collectivités.

La France se caractérise par ailleurs aujourd'hui par un foisonnement d'objectif en matière énergétique : il faut donc à mon avis les hiérarchiser et faire en sorte qu'ils soient partagés par l'ensemble de l'écosystème, à savoir les professionnels qui accompagnent les ménages et les acteurs qui financent leurs projets.

Afin de mobiliser l'ensemble des acteurs, l'État doit évidemment montrer l'exemple sur son propre parc de bâtiments. Il faudrait mettre en place un programme budgétaire permettant de financer spécifiquement des actions de réduction de la consommation énergétique des bâtiments de l'État.

S'agissant du financement, le frein financier représente une limite importante. Il faut réduire autant que possible le reste à charge des ménages, notamment les plus modestes.

Vous me demandiez, Monsieur le président, le bilan que je dresse de l'éco-PTZ, levier effectivement essentiel de la rénovation. Malheureusement, aujourd'hui, le nombre d'éco-PTZ distribués est relativement faible. Cela s'explique en grande partie par des raisons conjoncturelles, et notamment par la faiblesse des taux d'intérêt, mais également par les fortes réticences du secteur bancaire à distribuer ce prêt.

Il faut reconnaître que s'il a été considérablement amélioré cette année, il est possible d'aller encore plus loin. Aujourd'hui, chaque ménage ne dispose que de trois ans après l'émission de l'éco-PTZ pour réaliser ses travaux. Il faudrait prévoir des dérogations à ce délai, sous certaines conditions, afin de rassurer les particuliers et de les encourager à engager des travaux grâce à cet éco-PTZ.

Il faudrait également créer des dispositifs plus innovants et plus incitatifs : je pense au dispositif d'avance remboursable que notre collègue Jean-Louis Bricout avait proposé dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à l'énergie et au climat.

Dans ce dispositif, l'État aiderait le système bancaire à attribuer aux propriétaires éligibles une avance de fonds pouvant couvrir tout ou partie des travaux de performance énergétique. L'avance serait remboursée à la mutation du bien, grâce, en partie, aux économies réalisées. Sous réserve de certaines modifications et précisions, ce dispositif a remporté l'adhésion de nombreux acteurs que j'ai auditionnés.

S'agissant de l'accompagnement, au-delà de la question du financement, il est nécessaire de se pencher sur celui des ménages et des collectivités. Cela passe, tout d'abord, par la création d'un vrai service public de la rénovation. Or, le financement récemment prévu pour ce service public ne me semble pas du tout satisfaisant.

Il a en effet été décidé qu'il reposerait à 50 %, sur des financements des collectivités et à 50 % sur des financements privés, à travers un programme de certificats d'économie d'énergie (CEE). C'est extrêmement étonnant pour un service dit public !

Le montant de soutien annoncé *via* les certificats d'économie d'énergie, de 200 millions d'euros sur cinq ans, est bien en deçà des attentes. Rien n'est prévu pour aider les collectivités territoriales à mettre en place ce service. Il est pourtant

essentiel que ces dernières soient accompagnées, afin de ne pas créer de trop fortes disparités territoriales.

J'ai insisté dans mon rapport sur l'accompagnement des copropriétés. Vous me demandez, Monsieur le président, comment encourager la rénovation dans les co-propriétés. Cela passe par une meilleure identification des co-propriétés à aider. Les carnets numériques des co-propriétés, par exemple, pourraient être rendus accessibles aux collectivités. Cela passe aussi par une prise de décision plus simple en assemblée générale. L'ensemble des acteurs que j'ai auditionnés étaient favorables au rétablissement du vote à la majorité simple des travaux d'efficacité énergétique. Il faudrait également faciliter la distribution du prêt collectif. Mon rapport contient quelques propositions à ce sujet, sur lesquelles nous pourrions revenir.

L'accompagnement des collectivités est tout aussi essentiel. Il me semble capital de communiquer davantage sur les dispositifs de la Caisse des dépôts à destination des collectivités, notamment sur le prêt GPI-Ambre (Grand plan d'investissement – Ambition rénovation énergétique). Une réduction du taux du prêt serait plus que bienvenue. Il pourrait par exemple passer d'un taux égal à celui du livret A plus 0,75 % à un taux égal à celui du livret A plus 0,5 %.

Pour finir, ce rapport ne prétend pas avoir trouvé « La » solution pour massifier dès demain la rénovation énergétique, mais il dresse un certain nombre de pistes d'action que, j'espère, vous trouverez également intéressantes et que vous partagerez lors de l'examen des amendements.

**Mme Sophie Beaudouin-Hubiere.** Merci, Madame la rapporteure, pour votre travail. Je sais que l'énergie est votre domaine et votre moteur, avec les barrages, naturellement, dont vous n'avez cependant pas traité aujourd'hui. (*Sourires.*)

Comme vous l'avez rappelé, les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » pour 2020, comme des programmes, sur lesquels la commission des affaires économiques est saisie pour avis, ont pour objet d'initier ou d'accompagner les transformations nécessaires dans les domaines de l'habitat, des transports, de la production, de la consommation d'énergie. Plus particulièrement, la commission est saisie pour avis des programmes relatifs au transport, par le biais de la prime à la conversion et du bonus écologique sur l'acquisition d'un véhicule propre, et à la rénovation énergétique des bâtiments. Cette dernière est l'un des grands chantiers de l'action du Gouvernement.

Le Président de la République a ainsi placé la rénovation des 7 millions de passoires thermiques que compte la France parmi ses priorités. La rénovation énergétique a également fait l'objet de débats passionnés dans la loi relative à l'énergie et au climat que nous avons votée cet été.

Pourtant, Mme Battistel l'a rappelé, nous devons reconnaître que les rénovations énergétiques se font à un rythme insuffisant, étant donné nos objectifs : 350 000 logements ont fait l'objet d'une rénovation énergétique en 2018. Il faudrait doubler ce chiffre pour résorber toutes les passoires thermiques, en dix ans.

Conscient de cette insuffisance, le Gouvernement a fait le pari de faciliter le recours aux subventions permettant de financer les travaux de rénovation énergétique. Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) sera donc transformé en prime pour les ménages modestes dès cette année, et pour les revenus intermédiaires, dès l'année prochaine.

C'est une mesure qui fait sens, alors que près de la moitié des passoires thermiques sont occupées par des ménages à faibles revenus. Or ce sont souvent des problèmes de trésorerie qui dissuadent de recourir au CITE.

Par ailleurs, le bonus écologique à l'acquisition d'un véhicule propre est revalorisé de 50 % par rapport à 2019. Cette mesure est loin d'être la seule en faveur de la décarbonation des transports, puisque d'autres missions mettront en place une taxe sur les billets d'avion et le financement d'infrastructures cyclables.

Pour entrer dans le détail des crédits alloués aux différentes mesures de ce budget, les crédits de paiement du programme 174 sont en hausse, à près de 2,4 milliards d'euros pour 2020, contre 996 millions en 2019. Cette augmentation s'explique certes par des logiques de transfert de crédits d'un programme à un autre, mais aussi par la création d'une prime en lieu et place du CITE, soit 390 millions d'euros en crédits de paiement, et par la revalorisation de 50 % du bonus écologique à l'achat d'un véhicule propre, correspondant à des crédits de paiement de 800 millions d'euros, contre 395 millions en 2019.

Malgré une très légère baisse des crédits de paiement pour le chèque énergie, de 3 %, on ne peut que se féliciter des crédits du programme 174, qui traduit l'importance que ce Gouvernement accorde à la question de la transition énergétique, d'autant que le programme 345 « Service public de l'énergie », à périmètre constant, et le programme 764 « Soutien aux énergies renouvelables » sont stables.

Enfin, l'État arrive au terme du financement de la compensation du déficit supporté par EDF au titre des charges de service public de l'électricité, selon le programme 765. L'année 2020 marquera donc la dernière échéance de remboursement, ce dont on ne peut que se féliciter.

Je souhaiterais revenir sur l'éco-PTZ qu'avait déjà évoqué notre président. Madame la rapporteure pour avis, dans votre rapport, vous envisagez de créer une dérogation pour permettre aux ménages de bénéficier du dispositif, même si les travaux ne sont pas terminés dans un délai de trois ans. Quelles conditions seraient instaurées en contrepartie d'une telle dérogation ?

**M. Jean-Luc Lagleize.** Madame la rapporteure pour avis, je vous remercie pour votre travail sur l'énergie, qui est toujours de qualité.

La transition écologique et solidaire ne doit pas être une vaine expression mais un véritable projet de société, construit de manière inclusive, avec l'ensemble des acteurs – entreprises, collectivités, associations ou citoyens. Les pouvoirs publics, en premier lieu, l'État, se doivent d'impulser et d'accélérer ce mouvement de transition pour lui faire prendre de l'ampleur et faire en sorte qu'aucun retour en arrière ne soit possible.

Or, nos politiques publiques en ce domaine sont aujourd'hui multiples, mais pas toujours lisibles, ni visibles, alors même que cette transition écologique a pour objet d'être menée au service des Français et qu'elle offre un potentiel remarquable, en termes de qualité de vie, de solidarité, de croissance économique, d'emplois et d'innovation.

Je souhaite m'attarder ici sur un secteur, celui de la rénovation thermique et énergétique des bâtiments, une rénovation porteuse de sens, car elle va de pair avec la lutte contre la précarité énergétique, la pauvreté et les inégalités. Nous saluons à cet égard la réforme du CITE, transformé en prime à compter de 2020 pour les ménages modestes et, plus largement, à compter de 2021. Cette évolution permettra de renforcer considérablement l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH), d'accroître sa notoriété et d'alléger les contraintes de financement pesant sur les ménages.

Le groupe du Mouvement démocrate et apparentés considère malgré tout qu'il est impératif de renforcer les actions d'information et d'accompagnement car de nombreux ménages ne bénéficient toujours pas de ce type d'aides, en raison d'un déficit d'informations fiables et claires.

Souhaitant aussi lancer la réflexion sur d'autres outils permettant la rénovation des bâtiments, le groupe MODEM a déposé des amendements en ce sens, que je présenterai lors de l'examen des crédits de la mission « Cohésion des territoires ». Ils visent notamment à encourager la végétalisation et la surélévation des bâtiments, laquelle permettra de générer ce qui manque le plus pour la rénovation, à savoir des financements. Madame la rapporteure pour avis, quelles seraient vos préconisations sur ces deux sujets ?

De même, le parc bâti tertiaire et public devra également réduire sa consommation énergétique par une action résolue. Pour cela, nous devons notamment renforcer les moyens des opérateurs qui œuvrent dans ce secteur. Outre l'ANAH, que j'ai mentionnée, je pense aussi à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), qui finance le programme Bâtiment à énergie positive ou l'Alliance mondiale pour les bâtiments et la construction. Lancée lors de la COP21, cette initiative internationale vise à réduire les émissions directes et indirectes induites par le secteur du bâtiment et de la construction, qui

représentent près de 20 % des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale.

Je pense également au Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), qui doit nous permettre d'accompagner l'innovation dans le domaine de la construction, afin d'accélérer les transitions environnementale, énergétique et numérique. Quelle est votre appréciation des activités de ces opérateurs en matière de rénovation énergétique ?

**M. Thierry Benoit.** Madame la rapporteure pour avis, vous avez insisté à juste titre sur la massification de la rénovation énergétique. Je rappelle souvent qu'une partie de la population qui organisait des mouvements sociaux sur les ronds-points l'hiver dernier était durement impactée par cette question de la précarité énergétique.

Vous avez évoqué dans votre propos un « foisonnement d'objectifs ». Il est vrai que, sur les questions d'énergie, notamment dans le domaine de l'habitat, nous poursuivons plusieurs objectifs, depuis de nombreuses années.

Je souhaiterais donc avoir votre point de vue sur la création d'un service public de l'énergie, que vous appelez vous-même « service public de la rénovation énergétique ». Il s'agirait de préciser le rôle que joue chacun des opérateurs en matière de précarité énergétique. M. Lagleize a déjà rappelé les rôles de l'ANAH et de l'ADEME. J'ajouterai un exemple issu de ma région.

En Bretagne, l'ADEME a engagé des discussions avec la région, pour étudier comment assurer la pérennité des plateformes locales de rénovation énergétique. Cette ingénierie, qui est au cœur des territoires, en l'occurrence, des 21 pays bretons, est assurée par les pôles énergie, nés d'une volonté conjointe de la région et de l'État, *via* son opérateur, l'ADEME. Aujourd'hui, la pérennité de ces outils et de leurs financements pose question.

Vous avez évoqué le futur service, qui pourrait être cofinancé à hauteur de 50 % par les collectivités et par les certificats d'économie d'énergie. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) défendue par Mme Ségolène Royal avait consacré les territoires à énergie positive pour la croissance verte, qui mobilisaient des certificats d'économie d'énergie, eux-mêmes approvisionnés par des obligés, comme Total. L'entreprise abonde un fonds, qui est attribué à des ayants droit. Ce système va dans le bon sens pour les personnes en situation de précarité énergétique, mais la stratégie du Gouvernement à cet égard n'est pas claire.

J'avais posé cette question il y a deux ans à M. Nicolas Hulot, qui m'avait promis de me répondre par écrit, ce qu'il n'a pas pu faire. Ce sujet peut constituer une ligne directrice.

Il en va de même pour d'autres politiques. Ainsi, les agriculteurs demandent une feuille de route claire.

S'agissant de la massification de la rénovation des passoires énergétiques, c'est sans doute cet axe qui manque. Il faut donner une feuille de route claire et, surtout, des outils au niveau local pour que les foyers demandeurs puissent comprendre la nouvelle prime issue de la conversion du CITE. Cette mesure, qui va dans le sens de la simplification, doit être bien partagée au niveau local. De plus, les professionnels du bâtiment devront être impliqués.

**M. Olivier Falorni.** Le Gouvernement annonce pour 2020 une hausse des budgets consacrés à la transition écologique. L'analyse du texte nous montre que ces mesures restent timorées et d'un vert bien pâle. Loin de prendre acte de l'urgence écologique et climatique que nous avons inscrite dans la loi relative à l'énergie et au climat, le Gouvernement présente des crédits qui n'amorcent qu'une timide transition énergétique.

L'écart entre les ambitions affichées et les mesures annoncées est particulièrement révélateur dans le secteur du bâtiment, qui représente 43 % de la consommation d'énergie finale en France, et compte pour près du quart des émissions de gaz à effet de serre. D'importants efforts doivent donc être réalisés, afin d'améliorer la performance énergétique de nos bâtiments.

La mesure phare du Gouvernement en la matière, visant à convertir le crédit d'impôt pour la transition énergétique en prime, est à cet égard loin d'être convaincante. Certes, la conversion du CITE en prime part d'une intention louable, celle de faciliter la réalisation de travaux par les ménages les plus modestes, en réduisant leur reste à charge. De même, le maintien du crédit d'impôt pour les classes moyennes jusqu'en 2021, puis la transformation en prime constitue une mesure de bon sens.

Les quelques aménagements apportés en commission des finances ne semblent pas pouvoir empêcher la chute du nombre de chantiers de rénovation en 2020, compromettant l'objectif de 500 000 rénovations thermique annuelles.

En outre, la complexité de ce nouveau système, où se chevauchent crédits d'impôt et primes, où chaque décile dispose de droits différenciés, et où les droits sont révisés chaque année, nuit à la lisibilité des aides et risque de leur porter atteinte.

Je regrette aussi que le soutien au développement des énergies renouvelables ne soit pas à la hauteur de l'objectif fixé de 33 % de la consommation finale d'ici à 2030. Ce ne sont pas 7,3 milliards d'euros qui y seront consacrés, comme cela avait été annoncé l'an dernier, mais 6,3 milliards.

Je serai moins sévère à l'égard du dispositif d'aide à l'acquisition de véhicules peu polluants. Je ne peux que saluer l'augmentation importante de l'enveloppe qui lui est dédiée. Je tiens cependant à rappeler que les conditions d'éligibilité ont été durcies lors de la loi relative à l'énergie et au climat, souvent à juste titre, avec une exclusion des véhicules de plus de 60 000 euros, des diesels

immatriculés avant septembre et une réduction des montants dans de nombreux cas.

En outre, il est à craindre que le prix d'achat des véhicules, même après application du bonus, reste désincitatif.

**M. Sébastien Jumel.** En matière de transition énergétique, c'est moins la fixation des objectifs qui pose problème, même si je partage l'idée exprimée qu'il faudrait leur donner un peu plus de cohérence et de lisibilité, que les moyens que l'on se donne pour les atteindre.

De ce point de vue, la démission de M. Nicolas Hulot – sur une antenne de France inter, du jamais vu sous la V<sup>e</sup> République ! – a constitué une alarme. Un ministre nous a dit qu'il s'en allait parce qu'il n'avait pas les moyens de mettre en œuvre sa politique. Et, après la parenthèse M. de Rugy, il y a la panne que représente le budget insuffisant qui nous est présenté, avec un ministère en réduction d'effectifs et des fonctionnaires qui ont le bourdon. En cinq ans, le ministère de la transition écologique et solidaire détient la palme d'or des suppressions d'effectifs.

Nous avons pourtant identifié les secteurs où la transition écologique doit être au rendez-vous. En matière de rénovation thermique, la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, n'est pas au niveau, y compris dans sa capacité à « flinguer » les bailleurs à dimension humaine ou à donner à l'ANAH la possibilité de mettre en place des opérations programmées et thématiques d'amélioration de l'habitat.

En matière de transport maritime et d'accompagnement de la filière pêche pour participer à l'effort de transition écologique, c'est zéro.

Quant à la politique de transport, la réforme ferroviaire, comme l'abandon des lignes de vie, l'incapacité à soutenir un haut niveau d'infrastructures en disent long sur notre incapacité d'user du levier des transports pour être au service de la transition.

Cela fait dire à M. Matthieu Orphelin, dans le prolongement de la démission de M. Nicolas Hulot, qu'il manque 7 milliards d'euros à ce budget pour se doter d'une vraie ambition et d'une vraie volonté de transition.

Je veux donc souligner la qualité du rapport, qui pointe ces insuffisances. Je le rejoins dans son diagnostic : c'est un budget de renoncement écologique. Par lui, le Gouvernement renonce à faire de cette guerre pour le climat une priorité nationale. Nous sommes obligés de le constater, avec fermeté.

**Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis.** Madame Beaudouin-Hubiere, vous partagez donc avec moi le constat d'un échec collectif sur la rénovation thermique puisque vous dites qu'il faudrait doubler le nombre de rénovations thermiques pour atteindre nos objectifs.

Notre proposition d'étendre la dérogation au-delà des trois ans pour les PTZ est née du constat que les travaux peuvent être décalés, pour des raisons diverses, notamment quelques escroqueries des entreprises. S'agissant des critères autorisant cette dérogation, il faut qu'ils soient indépendants de la volonté de l'emprunteur et il me semblerait raisonnable de les définir par décret. Ce travail reste à faire.

Monsieur Lagleize, je connais votre engagement sur la question de la rénovation énergétique. J'attends vos propositions lors de l'examen de la mission « Cohésion des territoires ». La végétalisation a été largement débattue dans la loi relative à l'énergie et au climat. Je partage votre opinion selon laquelle nous aurions pu aller beaucoup plus loin. Vos amendements contribueront à faire un pas de plus, nous conduisant à être plus efficaces. J'y suis *a priori* favorable.

Monsieur Benoit, vous avez noté comme moi la précarité énergétique croissante, qui s'est exprimée notamment autour des ronds-points, avec les préoccupations des « gilets jaunes ». S'agissant du foisonnement des objectifs et de la création de ce service public, je n'adressais pas une critique sur le fond – réunir les acteurs est une excellente chose –, mais je soulignais le manque de visibilité de l'action de l'État puisque les financements étaient apportés à la fois par les collectivités et par les CEE, sans que l'État ne soit présent.

Vous avez également évoqué la réussite de la loi relative à la transition énergétique de 2015, dont j'ai eu la chance d'être rapporteure et qui va dans le même sens. Nous avons initié à la fois les territoires à énergie positive (TEPOS) et les territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV), ce qui a créé une excellente dynamique dans les territoires. Les collectivités, les acteurs, les professionnels se sont emparés de ces dispositifs. Une partie de la réussite de la transition énergétique, on le sait, viendra des territoires. Cette création d'un service public y répond. Je n'ai donc pas de critique à lui adresser sur le fond, mais seulement sur le portage et l'absence visible de l'État.

Je partage avec M. Falorni le constat de mesures trop timorées au regard de l'enjeu, notamment de la rénovation énergétique. On sait que 43 % de la consommation d'énergie finale en France est liée à la rénovation thermique. Je vous invite à être attentifs à une proposition de loi que déposera le groupe Socialistes et apparentés pour mettre en œuvre un plan de rénovation massif, de 300 milliards d'euros sur trente ans, pour parvenir à la neutralité carbone du parc immobilier d'ici à 2050, en commençant par les passoires thermiques, et en résolvant la question du reste à charge, qui, bien que faible, reste encore trop élevé pour les foyers les plus modestes. C'est un des constats du rapport.

Enfin, Monsieur Jumel, nous partageons le constat que ce budget n'est pas à la hauteur, compte tenu de la situation dans laquelle nous sommes et des alertes que nous ont adressées les mobilisations des citoyens pour le climat, les publications du GIEC et la préoccupation de haut niveau exprimée par l'ONU. Il nous semblait que, pour le Gouvernement, l'occasion était propice à présenter un

budget beaucoup plus volontariste, et à profiter des économies, notamment de ce milliard d'euros, qui peut paraître dérisoire, rendu disponible du fait de la fin des échéances de la dette liée à la CSPE. Je regrette donc qu'elle n'ait pas été saisie.

C'est pourquoi j'ai émis un avis défavorable sur les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » consacrés à l'énergie.

**M. Mickalél Nogal, président.** La parole est maintenant à Mme Bessot Ballot pour la présentation de son avis sur l'économie sociale et solidaire.

**Mme Barbara Bessot-Ballot, rapporteure pour avis.** L'économie sociale et solidaire (ESS) est un levier essentiel pour la transition de nos modèles économiques. Parfois perçue à tort comme un secteur de niche, elle représente en France 10 % du produit intérieur brut (PIB), 14 % de l'emploi privé et jusqu'à 17 % dans les territoires ruraux. L'ESS a été définie par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 ; les équilibres trouvés à cette occasion font l'objet d'un consensus chez les acteurs du secteur.

L'expression « économie sociale et solidaire » exprime à elle seule toute l'ambition du secteur. Je fais partie de ceux qui pensent que l'entreprise change le monde. Si elle prend en considération les enjeux sociaux et environnementaux, nous devrions être sur la bonne voie pour l'intérêt général : faire le lien entre l'économie d'un côté, et le social et solidaire de l'autre.

C'est pour ces raisons que, dans les années à venir, l'ESS est amenée à irriguer progressivement l'ensemble de l'économie. Il s'agit désormais d'œuvrer pour le changement d'échelle du secteur, et de nous donner les moyens de dépasser le cap des 10 % du PIB. Le Pacte de croissance pour l'économie sociale et solidaire prévoit en ce sens des mesures clés.

J'ai consacré une partie de mes travaux à l'analyse des crédits prévus dans le cadre du présent projet de loi de finances. Avant d'en venir cette analyse, j'aimerais dire un mot au sujet de la maquette budgétaire et du pilotage de la politique publique en faveur de l'ESS.

Depuis le projet de loi de finances pour 2017, un effort considérable a été fourni pour identifier les crédits consacrés à l'ESS. Il faut le rappeler au préalable, l'ESS est profondément transversale, donc, par nature, financée par plusieurs missions budgétaires. C'est notamment le cas en matière de soutien aux associations.

La création d'une action spécifiquement consacrée à l'ESS dont le pilotage est confié au Haut-Commissaire à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale a pourtant constitué une avancée considérable pour améliorer le portage et le pilotage des actions menées. J'identifie dans mon rapport un pas supplémentaire que nous devons aujourd'hui franchir : la création d'un programme spécifique pour l'ESS dans le budget.

Aujourd'hui, les crédits de l'économie sociale et solidaire font certes l'objet d'une action spécifique, mais ils sont inscrits dans un programme qui traite également d'information géographique et de météorologie, ce qui me semble pour le moins surprenant. J'ai déposé un amendement que nous discuterons tout à l'heure pour répondre à cette problématique.

J'en viens à l'évolution des crédits. Avec 19,89 millions d'euros prévus dans le budget 2020, l'élan en faveur de l'ESS et de l'innovation sociale se poursuit. L'année précédente, je le rappelle, avait été marquée par un doublement des crédits consacrés à cette politique publique.

Le premier pilier des crédits consacrés à l'ESS vise à favoriser le développement du secteur. Les dispositifs de soutien aux projets socialement innovants prennent de l'ampleur. C'est dans ce cadre que le programme *French impact* poursuit son chemin. Lancé en janvier 2018, il permet de fédérer l'écosystème de l'innovation sociale et environnementale sous une même bannière, et de soutenir des projets d'innovation dans l'ESS dans les territoires.

Le Gouvernement a fixé au début du quinquennat un objectif ambitieux de 1 milliard d'euros de financements en faveur de l'innovation sociale d'ici à 2022. Cet objectif est en bonne voie de réalisation. Au 17 septembre 2019, 15 fonds privés représentant 375 millions d'euros ont rejoint le programme pour soutenir les entreprises de l'ESS aux différentes étapes du cycle de leur développement, du pré-amorçage au changement d'échelle.

Le second pilier porte sur les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA). Ces derniers soutiennent et accompagnent sur le terrain les structures employeuses de l'ESS. Les crédits consacrés aux DLA enregistrent une hausse de l'ordre de 2 millions d'euros dans le présent PLF. Cette augmentation est une très bonne nouvelle. Les DLA ont été sous-dotés lors des précédentes lois de finances, suscitant de fortes inquiétudes sur le devenir de ces dispositifs dont l'utilité est unanimement saluée sur le terrain. Si cette évolution est très encourageante, les acteurs du secteur signalent qu'1 million d'euros supplémentaire serait aujourd'hui nécessaire pour que le dispositif soit pleinement efficace. C'est pourquoi j'ai déposé un amendement en ce sens.

De façon globale, j'émet donc un avis favorable sur les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » consacrés à l'économie sociale et solidaire.

Je souhaiterais également vous présenter les conclusions que je tire de la seconde partie de mon rapport, où j'ai approfondi un sujet qui est d'importance majeure pour l'avenir de notre société : la question du développement de l'ESS dans les territoires, et en particulier les territoires ruraux.

Par son histoire, l'ESS est profondément ancrée dans le monde rural, non seulement en raison des coopératives agricoles, mais également par le rôle qu'y jouent les métiers du social et les commerces de proximité.

Le potentiel que recèle l'ESS dans le monde rural peut être davantage exploité. Les innovations portées par ce secteur apportent des solutions nouvelles pour répondre aux grands enjeux de la ruralité. Les commerces qui s'inscrivent dans la démarche de promotion des circuits courts, les épiceries solidaires, les tiers lieux sont autant d'initiatives qui méritent d'être encouragées et soutenues dans les territoires. Les ressourceries sont un exemple particulièrement intéressant. Nous devons à l'avenir y accorder une importance particulière, notamment à l'heure de l'examen du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. Il s'agit là d'un gisement d'activité et d'emploi considérable, avec une hausse de l'emploi dans le secteur de l'ordre de 20 % chaque année.

Dans le prolongement de cette analyse globale du développement de l'ESS dans les territoires, nous nous sommes intéressés à la question du développement des monnaies locales complémentaires. C'est un sujet encore méconnu, y compris par les pouvoirs publics, mais peut-être tenons-nous là un levier supplémentaire pour encourager l'économie de proximité et le développement de l'ESS dans les territoires.

Avant toute chose, je souhaite souligner que ces monnaies locales ont vocation à être complémentaires de l'euro, et sûrement pas d'en être une alternative. Cette complémentarité permet d'envisager des bénéfices à la fois économiques, sociaux et écologiques pour un territoire.

Les monnaies locales complémentaires fonctionnent selon le circuit suivant : les particuliers obtiennent auprès d'une association la monnaie locale, en échange d'euros. Cette monnaie est ensuite utilisée chez les commerçants adhérents à l'association, lesquels doivent pour cela remplir les critères fixés par l'association.

En France, les monnaies locales ont connu un développement notable au début des années 2010, à la suite de la crise économique et financière de 2007 et 2008. Le législateur les a reconnues comme titre de paiement dans la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. La France compte aujourd'hui près de 80 monnaies locales en circulation, pour une masse monétaire totale proche de 2 millions d'euros.

Je souhaite souligner les quatre avantages principaux que l'on peut retirer de l'usage des monnaies locales.

Premièrement, les monnaies locales peuvent favoriser l'économie de proximité. Outil au service de la relocalisation du pouvoir d'achat, elles dynamisent les circuits courts et créent des cercles vertueux qui encouragent les commerçants payés en monnaie locale à se fournir auprès de producteurs locaux.

Deuxièmement, les monnaies locales peuvent permettre d'orienter la production et la consommation vers des pratiques plus durables et responsables.

Troisièmement, elles peuvent permettre de dégager des ressources supplémentaires pour financer des projets relevant de l'ESS : les fonds de réserve collectés en échange de monnaies locales complémentaires peuvent en effet aider au financement d'investissements favorables au développement responsable, durable et local.

Quatrièmement, les monnaies locales sont également vectrices de lien social dans les territoires.

Certaines expériences de terrain nous montrent tout le potentiel recelé par ces moyens d'échanges complémentaires. Avec une masse monétaire en circulation de 1,4 million, l'eusko, monnaie locale du Pays basque et première monnaie locale complémentaire d'Europe constitue à ce jour l'exemple le plus abouti. D'autres projets essaient un peu partout dans nos circonscriptions.

Nous pouvons identifier des leviers pour les encourager, selon plusieurs axes, que j'indique dans mon rapport.

Il faut d'abord améliorer la connaissance du phénomène. C'est un préalable essentiel car les projets sont souvent méconnus et mal documentés. La mise en place d'un observatoire permettrait d'améliorer les outils de mesure de l'impact socio-économique qu'à l'usage des monnaies locales.

Il faut ensuite fournir les outils pour changer d'échelle : à ce titre, le passage au numérique est une évolution qu'il faut encourager. Le support numérique peut effectivement favoriser les échanges dits *B to B*, d'entreprise à entreprise, qui constituent justement l'une des faiblesses des projets actuels.

La mise en place d'un support numérique suppose toutefois des investissements considérables. Je tiens à souligner à ce titre le rôle clé joué par le programme de l'ADEME « Mon projet pour la planète », qui soutient plusieurs projets de transformation numérique des monnaies locales.

D'autres pistes méritent aussi d'être approfondies, comme je le développe dans mon rapport : les structures doivent aujourd'hui se professionnaliser et viser un modèle économiquement viable.

Pour conclure, je souhaiterais revenir sur les enjeux plus globaux de l'ESS : ce secteur doit constituer un fil rouge de l'action publique pour les années à venir, car il représente une véritable réponse aux grands enjeux et défis de notre société en matière de développement économique, entrepreneurial, social et d'accélération vers la transition écologique. C'est aussi une attente forte de nos concitoyens et des acteurs du secteur. Le monde entrepreneurial en prend tous les jours un peu plus conscience.

Ce projet doit pouvoir nous réunir, quelles que soient nos appartenances partisans, car il permet de redynamiser et de pérenniser l'activité de nos commerces de proximité, de favoriser le lien social et de faire en sorte que

l'économie inclusive et la transition écologique soient de réels atouts pour le développement responsable et durable de nos territoires.

**Mme Anne-Laurence Petel.** Comme vous l'avez rappelé, Madame la rapporteure, l'économie sociale et solidaire, qui représente 10 % de notre PIB et 14 % de l'emploi privé – voire 17 % dans les territoires ruraux – n'est pas une économie marginale. Plusieurs signaux nous indiquent que l'ESS a vocation à prendre de l'ampleur, particulièrement dans la ruralité, notamment pour venir en remplacement ou en appui de politiques publiques moins adaptées aux changements rapides que connaît la société, tels que la transition agro-écologique, le changement climatique, l'évolution du travail ou la révolution numérique...

C'est pourquoi tout comme vous, je me félicite de voir que les crédits consacrés à l'ESS ont gagné en visibilité dans le budget pour 2020, et que, de surcroît, l'action « Économie sociale et solidaire » est en hausse. Certes, le rattrapage des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) explique en partie cette hausse, mais cela confirme qu'il y a de notre part une ambition forte pour l'ESS.

Ensuite, les crédits dévolus au financement de l'ESS dépassent ceux qui sont rassemblés au sein de l'action n° 14. En tenant compte des autres lignes budgétaires finançant l'ESS, on constate que le développement de la vie associative bénéficie d'une hausse de 18,7% des crédits et que le programme « Accès et retour à l'emploi », qui comprend les crédits relatifs au financement des structures d'insertion par l'activité économique (IAE), est également en hausse.

Sur la question de la lisibilité des crédits accordés à l'ESS, vous évoquez la nécessité de les rassembler. Mais je tiens à alerter sur le fait que certaines lignes budgétaires comprennent des crédits de l'ESS pour des raisons historiques, ou bien pour des raisons de spécificité des acteurs concernés. Il faut donc rester prudent, aucun mouvement de ligne budgétaire ne pouvant être à la source d'une baisse de crédits.

Je souhaite vous interroger sur le point budgétaire suivant : la hausse en 2019 des dépenses d'intervention de la sous-action « Développement de l'ESS » était, selon votre rapport, le fruit de l'inscription d'une nouvelle ligne budgétaire, destinée à financer le Pacte de croissance de l'ESS. Aussi, quel sera l'impact sur le financement du Pacte de croissance de l'ESS, du basculement en 2020 d'une partie de ses crédits au profit des DLA ?

Un grand nombre d'initiatives sont menées par le Haut-Commissaire pour soutenir le changement d'échelle des entreprises de l'ESS, mais il nous reste encore beaucoup de pistes à explorer. Dans la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019, dite loi PACTE, par exemple, nous avons adopté des mesures devant permettre d'élargir les sources de financement des structures de l'ESS, notamment l'accès

des fonds solidaires aux assurances-vie. Ce mouvement doit s'amplifier à toutes les échelles.

Je souhaite également connaître votre opinion sur l'évolution du financement public de l'ESS et, notamment, sur la possibilité de doter les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS) de fonds de solidarité chargés de financer les projets locaux. Ce financement serait partiel, de manière à attirer les investisseurs rassurés par la participation des pouvoirs publics, et devrait se focaliser sur le projet porté plutôt que sur les structures.

Au-delà des crédits de l'ESS, le budget pour 2020 comporte une transposition en droit interne d'une directive européenne qui pourrait, en réformant l'impôt sur le revenu des PME agréées entreprises solidaires d'utilité sociale (ESUS), exclure de cet avantage fiscal les foncières solidaires, telles que Terre de Liens. Je sais Bercy au travail sur ce sujet, en lien avec les acteurs concernés, mais, s'il venait à n'y avoir aucune évolution positive d'ici à la nouvelle lecture, c'est tout un écosystème très important pour notre transition agro-écologique et l'installation des jeunes agriculteurs qui serait menacé.

Enfin, je souhaite rappeler qu'il est fondamental, pour tenir nos promesses en termes de lutte contre le chômage et de renforcement du lien social que nous soutenions des expérimentations territoriales de lutte contre le chômage et d'insertion sociale, telles que « territoire zéro chômeur de longue durée ». Pour cette dernière, en mon nom et en celui du comité de soutien, j'appelle à une extension de l'expérimentation, conformément à l'annonce du Président de la République faite lors de la présentation de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Le groupe LaREM votera en faveur de l'adoption des crédits de cette mission.

**M. Jean-Luc Lagleize.** Je souhaite d'abord remercier Mme Barbara Bessot Ballot pour son travail de qualité sur l'ESS, thématique particulièrement chère au MODEM, puisque mon groupe s'est engagé de longue date dans la défense de ce modèle économique. Car l'ESS, avant d'être un modèle social, est d'abord et avant tout de l'économie.

Ces structures entreprennent, sont présentes sur le marché, jouent le jeu de la concurrence et doivent avant tout être performantes. Pour survivre, investir, faire grandir leur valeur, elles doivent, comme toutes les entreprises, générer des bénéfices. Le secteur connaît pourtant, depuis quelques années, de profondes mutations, liées notamment à la baisse des subventions publiques, qui sont passées de 34 % à 24 % de leurs recettes d'activité. Ce phénomène a contribué à la disparition d'un certain nombre d'associations de taille moyenne, moins outillées que d'autres pour trouver de nouvelles formes de financement.

C'est pourquoi nous avons déposé une proposition de loi, actuellement en cours d'examen au Parlement. Elle vise à accompagner le développement des

associations en leur permettant, d'une part, de renforcer leurs fonds propres et, d'autre part, d'obtenir de nouvelles formes de financement. Je ne peux donc que me réjouir, au nom de mon groupe, de l'augmentation des fonds alloués à l'économie sociale et solidaire dans ce projet de budget.

Nous nous étions particulièrement inquiétés, l'année dernière, de la diminution des crédits accordés aux dispositifs locaux d'accompagnement, les « DLA ». Ces dispositifs accompagnent dans les territoires les acteurs de l'ESS, particulièrement les associations. La baisse des crédits dans le budget de l'année dernière avait donc suscité beaucoup d'inquiétudes parmi les entreprises du secteur.

Les crédits accordés cette année retrouvent leur niveau de 2018 et c'est un signal positif à mettre en avant. Ce soutien accordé aux DLA fait écho au Pacte de croissance de l'ESS, dont les principaux axes ont été présentés en novembre 2018. Parmi les 34 mesures du pacte figure notamment le lancement du fonds d'innovation sociale FISO 2. Madame la rapporteure, vous expliquez dans votre avis qu'un certain nombre de mesures d'ordre fiscal prévu dans le pacte ont d'ores et déjà été mises en œuvre, comme l'allègement de 1,4 milliard d'euros de cotisations patronales de toutes les entreprises de l'ESS, qui découle de la transformation du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS) en allègements de charges pérennes.

Je souhaiterais vous interroger sur les autres mesures prévues dans le pacte. Comment sont-elles concrétisées dans ce projet de budget ? Un suivi va-t-il être mis en œuvre pour mesurer leur efficacité ?

Je terminerai mon propos en mentionnant l'importance de l'économie sociale et solidaire dans les territoires ruraux. Alors que l'emploi a eu tendance à reculer dans ces territoires et qu'on observe le mouvement contraire pour l'ESS, quel soutien les pouvoirs publics apportent-ils au développement des entreprises de l'ESS dans ces territoires ?

**M. Olivier Falorni.** Il m'est difficile de dresser, au nom du groupe Libertés et territoires, un bilan du budget consacré à l'économie sociale et solidaire pour l'exercice 2020, tant les crédits qui lui sont consacrés sont éparpillés dans diverses missions, non seulement la mission « Écologie développement et mobilité durables » que nous examinons aujourd'hui, mais également la mission « Travail et emploi » ou encore la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Je suis convaincu que l'ESS, qui représente tout de même 14 % de l'emploi privé total, gagnerait en lisibilité et visibilité avec la création d'un programme budgétaire dédié ou, à défaut, d'un document de politique transversale.

Au-delà de ce simple problème de nomenclature budgétaire, nous pouvons souligner que l'action n° 14 « Économie sociale et solidaire » bénéficie d'une hausse de 1,5 million d'euros par rapport à 2019. Cette hausse bénéficiera

notamment au dispositif local d'accompagnement, qui apporte un soutien essentiel aux entreprises de l'ESS à travers un réseau d'opérateurs régionaux et départementaux, un appui et des missions d'ingénierie. Elle se fera également en faveur des têtes de réseau, qui jouent un rôle important d'interface entre le secteur de l'ESS et les pouvoirs publics. Autre bénéficiaire : *French impact*, bannière nationale qui fédère l'écosystème de l'innovation sociale et environnementale.

Pour autant, s'agissant de l'attention portée par ce Gouvernement à l'ESS, on peut regretter, malgré le Pacte de croissance de l'ESS, une forme de désintérêt, comme en témoigne le long sommeil du conseil supérieur de l'ESS, qui n'a pris fin qu'en mars dernier.

Une autre mesure permettrait, elle aussi, d'améliorer considérablement le sort des acteurs du secteur, et notamment les associations durablement affectées par la diminution du nombre de contrats aidés. Il s'agit de la création d'emplois d'utilité citoyenne au bénéfice de petites associations portées par le mouvement associatif. Elle permettrait de créer, dès 2020, quelque 5 000 emplois, pris en charge à 80 % du SMIC, en réorientant 75 millions d'euros de crédits non exécutés des parcours « emploi compétences » vers le programme 163 de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». D'où ma question : cette idée est-elle examinée, notamment par le Gouvernement ?

Enfin, je partage la déception de l'union des employeurs de l'économie sociale et solidaire. Elle nous rappelle que la mise en place des groupes de travail sur les questions territoriales, annoncé par le Gouvernement à la suite de la crise des « gilets jaunes », n'a pas encore vu le jour. Pourtant, nous ne pourrions lutter contre le sentiment d'abandon sur les territoires sans écouter les acteurs de ces mêmes territoires, au premier rang desquels figurent, évidemment, les entreprises et les associations de l'économie sociale et solidaire.

**Mme Barbara Bessot Ballot, rapporteure pour avis.** Au vu de toutes ces interventions, je crois que nous convergeons dans notre volonté de soutenir le développement de l'ESS. C'est déjà une bonne nouvelle.

La création d'un poste de Haut-Commissaire à l'ESS et à l'innovation sociale est aussi une bonne nouvelle. Elle est intervenue voilà maintenant trois ans. Cela met non seulement en lumière le secteur, mais prouve aussi une volonté de développer l'économie sociale et solidaire. Il s'agit de dépasser les 10 % du PIB. Quant à *French impact*, association transpartisane, elle vise à attirer des fonds privés. Nous nourrissons aujourd'hui la volonté de sortir du prisme social pour mieux adopter une approche économique. L'ESS doit être autonome. Elle doit pouvoir peser réellement dans une économie responsable. Elle doit être sociale et solidaire, mais aussi responsable.

S'agissant des CRESS, le Haut-Commissaire à l'ESS, M. Christophe Itier, a annoncé que les crédits seraient bien maintenus – nous avons en effet été alertés sur ce sujet au cours des auditions. Sur les finances solidaires, qui ne sont pas

rattachées au programme 159, nous ne pouvons que partager les préoccupations exprimées. Mais, je le répète, l'objectif est bien que l'ESS s'inscrive dans le cadre d'une économie responsable et de plus en plus autonome. Le législateur doit donner les leviers nécessaires au secteur.

Le Pacte de croissance est, quant à lui, financé par l'ensemble de la sous-action « Développement de l'ESS ». Il intègre notamment la transformation du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS) en allègement de charges.

Quant aux territoires ruraux, l'ESS y constitue en moyenne 17 % du secteur privé. Dans le département où je suis élue, la Haute-Saône, ce chiffre est même un peu plus élevé. Je rappelle que la moyenne sur l'ensemble du territoire, zones urbaines incluses, s'établit quant à elle à 14 %, la moyenne en milieu urbain n'atteignant que 11 %. On voit donc que l'ESS constitue un réel levier pour les territoires ruraux. À cet égard, les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) ont fait leurs preuves ces dernières années.

J'en termine par le sujet des emplois d'utilité citoyenne et la suppression des contrats aidés. Ce thème a constitué un fil rouge de nos auditions préparatoires. Le dispositif des contrats aidés faisait naître des effets d'aubaine. Or, comme je le rappelais, l'ESS doit être économiquement viable. Le contrat aidé ne saurait être le seul outil qui permette à l'économie sociale d'avancer. Après avoir examiné les angles morts du dispositif, nous devons réfléchir à une formule plus spécifique. Les emplois d'utilité citoyenne peuvent, à ce titre, permettre d'envisager des perspectives intéressantes.

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

### **Article 38 et état B**

*La commission examine l'amendement II-CE60 de la rapporteure pour avis Marie-Noëlle Battistel.*

**Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis.** Je défendrai successivement quatre amendements. Dans leur globalité, ils représentent 190 millions d'euros de demandes de crédits supplémentaires, montant largement compensé par le milliard d'économies réalisé grâce à l'effacement de la dette contractée au titre de la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Ce que je propose me semble donc finalement très raisonnable.

Mon premier amendement propose d'augmenter de 20 millions d'euros les crédits de l'ADEME pour lui permettre d'aider les territoires à mettre en place le service d'accompagnement pour la rénovation énergétique. Ce service public est essentiel pour accompagner les ménages, coordonner et promouvoir les actions en faveur de l'efficacité énergétique et de la lutte contre la précarité énergétique.

**Mme Sophie Beaudouin-Hubiere.** Le Gouvernement est défavorable à la hausse des moyens de l'ADEME, dotée de près de 600 millions d'euros de crédits pour 2020. Néanmoins, les dotations de l'agence sont en baisse depuis deux ans, alors qu'au fil des années, de plus en plus de missions lui incombent. La loi relative à l'énergie et au climat a par exemple ajouté aux missions de l'ADEME la lutte contre le réchauffement climatique et l'adaptation au changement climatique, tandis que la loi à venir relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire devrait élargir encore ses missions. C'est pourquoi il semble plutôt pertinent à la majorité d'adopter un tel amendement dans le cadre de notre examen pour avis, ne serait-ce que pour donner un signal *a minima*.

**Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis.** Je suis très heureuse de cet avis favorable, et de constater qu'au-delà du financement de l'ADEME, nous partageons le même objectif d'une réussite de la transition énergétique.

*La commission adopte l'amendement.*

**M. Mickaël Nogal, président.** Nous préviendrons nos collègues de l'opposition qu'un de leurs amendements a été adopté grâce aux voix de la majorité, seule présente à cette heure-ci...

*Puis elle examine l'amendement II-CE58 de la rapporteure pour avis Marie-Noëlle Battistel.*

**Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis.** Cet amendement vise à relever de 100 millions d'euros le budget alloué à la prime à la conversion. Les crédits relatifs à ce dispositif sont en effet en baisse de 32 % par rapport à l'année dernière.

C'est sûrement en raison du succès important de cette prime que le Gouvernement a décidé d'en durcir les conditions d'attribution. Or je trouve cela regrettable, eu égard à la fois au succès du dispositif et à son importance pour la réussite de la transition énergétique. On sait en effet combien la mobilité pèse de façon néfaste sur le climat. Il faut donc agir dans deux directions, en aidant les plus modestes par un effort sur le pouvoir d'achat tout en continuant de soutenir ceux qui vont contribuer à massifier le mouvement.

**M. Damien Adam.** La prime à la conversion avait été instaurée en 2017, à l'arrivée de la majorité aux responsabilités. L'objectif était de toucher 500 000 véhicules par an. En 2018, elle a été utilisée pour 250 000 véhicules ; en 2019, nous en serons à 450 000. D'ici à la fin du quinquennat, nous devrions atteindre les deux millions de véhicules. Ainsi, même s'il y a une baisse de 32 % des crédits visant à recentrer cette prime sur les véhicules les plus vertueux, elle survient après une hausse très importante.

La transformation, en août 2019, de cette prime à la conversion tend à concentrer cette politique sur les plus modestes. Elle permet par exemple d'allouer

jusqu'à 3 000 euros pour l'achat d'un véhicule thermique d'occasion répondant aux normes environnementales souhaitées. C'est vraiment une somme non négligeable pour des personnes ayant des difficultés financières et qui souhaitent acheter un véhicule plus vertueux. Nous avons également exclu du dispositif les véhicules les plus chers, achetés par les foyers les plus aisés. Seront donc concernés les véhicules thermiques les plus économes mais également les véhicules électriques, sans exclure de soutenir, demain, l'achat de véhicules roulant à l'hydrogène. Je rappelle en outre que 48 % des véhicules achetés grâce à l'ancienne prime étaient de vieux diesels polluants. Nous travaillerons d'ailleurs également sur le malus. Pour toutes ces raisons, le groupe de la République en Marche rejettera cet amendement.

**Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis.** Les nouveaux critères écartent aussi les véhicules des personnes morales. Peut-être pourrait-on les réintégrer, sous réserve qu'ils respectent certains critères.

**M. Damien Adam.** Il faudrait en effet trouver une solution. Je suis tout à fait favorable à ce qu'on y réfléchisse avec nos collègues de la commission des finances et de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement II-CE61 de la rapporteure pour avis Marie-Noëlle Battistel.*

**Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis.** Cet amendement porte sur la réforme en profondeur du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Non moins de 450 millions d'euros seront consacrés en 2020 au financement de cette nouvelle prime : 390 millions d'euros inscrits au programme 174 et 60 millions d'euros au programme 135 pour abonder le budget de l'ANAH.

Je vous propose, par cet amendement, de relever de 60 millions d'euros les crédits du programme 174 consacrés à cette prime, pour permettre de couvrir le maximum du reste à charge pour les ménages modestes et très modestes. Ce reste à charge demeure en effet encore élevé pour un certain nombre de ménages. Il me paraît important de cibler ces publics.

**M. Damien Adam.** Par le passé, certaines rénovations dites énergétiques ne l'étaient pas véritablement. En outre, une grande partie des bénéficiaires du CITE était des ménages aux revenus importants, plutôt que des ménages modestes. D'où l'idée de la transformation du CITE en prime pour les ménages modestes dès 2020, avec une extension en 2021 pour les autres publics. Nous avons de plus apporter une modification au dispositif dans le cadre de la première partie de la loi de finances.

Avec cette prime, on prendra en charge jusqu'à deux tiers de la dépense. Ainsi, pour un ménage très modeste qui fera l'achat d'une pompe à chaleur

thermique et géothermique, la prime s'élèvera jusqu'à 14 000 euros, ce qui laisse un reste à charge de 4 400 euros, soit moins de 30 % de l'investissement initial. Celui-ci pourra être amorti sur plusieurs années et source d'économies.

Attendons de faire le premier bilan de la nouvelle disposition avant d'augmenter le budget prévu, d'autant que les artisans doivent pouvoir faire face aux demandes.

C'est pourquoi le groupe de La République en Marche ne votera pas cet amendement.

**Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis.** C'est dommage. Il peut être difficile pour certains ménages modestes de déboursier 4 400 euros, d'autant que, souvent, ils ne sont pas suivis par les banques. Pourquoi ne pas imaginer une avance remboursable grâce aux économies réalisées ? Ce type de mesures est indispensable si nous voulons rénover massivement.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement II-CE59 de la rapporteure pour avis Marie-Noëlle Battistel.*

**Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis.** Il est proposé de relever de 10 millions d'euros les crédits du fonds de revitalisation des territoires.

Il est essentiel d'accompagner au mieux nos territoires dans la transition énergétique. Cela passe notamment par un renforcement des aides à la reconversion des territoires concernés par la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim ou par la fermeture des centrales à charbon.

**Mme Sophie Beaudouin-Hubiere.** Votre amendement porte sur une nouvelle ligne budgétaire, qui vise à financer les projets de redynamisation économique des territoires d'implantation de la centrale nucléaire de Fessenheim et des quatre centrales thermiques à charbon qui fermeront en 2022.

Dotée de 40 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 10 millions d'euros de crédits de paiement, cette ligne constitue un premier effort budgétaire. Elle traduit la volonté d'accompagner les territoires directement touchés par les incidences économiques de la politique de lutte contre le changement climatique. On nous reproche souvent une prétendue frilosité en matière de lutte contre le changement climatique. Mais il y a aussi des incidences économiques à prendre en considération : c'est ce que nous faisons en ouvrant cette nouvelle ligne budgétaire.

Puisque nous n'en sommes qu'à l'année de création de ce fonds, nous vous proposons de nous donner rendez-vous l'année prochaine pour en évaluer la mise en œuvre et l'abonder alors, le cas échéant, en fonction des besoins.

**Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis.** Nous aurons beaucoup de rendez-vous de ce type l'an prochain ! Gageons que ces séances de travail permettront de nous donner raison.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements II-CE82 et II-CE83 de la rapporteure pour avis Barbara Bessot Ballot.*

**Mme Barbara Bessot Ballot, rapporteure pour avis.** À titre liminaire, je voudrais seulement préciser que l'amendement relatif aux emplois d'utilité citoyenne, que je n'ai pu déposer ici, car il porte sur la mission « Travail et emploi » sera déposé pour la séance publique.

S'agissant de l'amendement II-CE82, il propose, d'une part, une modification de maquette budgétaire afin de donner davantage de cohérence à la politique publique en faveur de l'ESS et procède, d'autre part, au transfert de crédits à hauteur de 1 million d'euros, afin de rehausser les moyens alloués aux dispositifs locaux d'accompagnement (DLA).

Ainsi, en premier lieu, cet amendement créé un nouveau programme consacré spécifiquement à l'économie sociale et solidaire. En deuxième lieu, il procède au transfert d'un million d'euros au profit du nouveau programme « Économie sociale et solidaire ». Les mouvements de crédits proposés à cette fin sont détaillés dans le corps de l'amendement.

L'amendement II-CE83 est un amendement de repli, qui prévoit uniquement la création d'un programme spécifique sans renforcement des DLA.

**Mme Sophie Beaudouin-Hubiere.** Nous savons, dans la majorité, que le Gouvernement n'est pas forcément favorable à la modification de la maquette budgétaire. Néanmoins, notre collègue Yves Blein avait fait adopter, l'année dernière, en commission, un amendement de ce type. Il nous semble donc opportun, dans un souci de cohérence, de voter aussi en faveur de celui-ci.

*La commission adopte l'amendement II-CE82, faisant tomber l'amendement II-CE83.*

**M. Mickaël Nogal, président.** Mesdames les rapporteures, quel est votre avis sur l'adoption des crédits de la mission « Écologie développement et mobilité durables » ainsi modifiés ?

**Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis.** Je réitère mon avis défavorable. Certes, des efforts ont été faits dans un certain nombre de domaines, mais je considère qu'au regard des enjeux d'urgence que nous connaissons, le budget prévu n'est pas suffisant.

**Mme Barbara Bessot-Ballot, rapporteure pour avis.** Je ne peux être que favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits ainsi modifiés.*

### **Après l'article 76**

*La commission examine l'amendement II-CE66 de la rapporteure pour avis Marie-Noëlle Battistel.*

**Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis.** Chacun sait combien réaliser des travaux de rénovation énergétique peut se révéler extrêmement compliqué pour les particuliers qui ne disposent pas toujours d'expertise technique solide sur le sujet. Or l'assistance à la maîtrise d'ouvrage est déterminante dans la réalisation des travaux ; elle est aussi un garde-fou précieux vis-à-vis de certaines formes d'escroquerie. La nouvelle prime résultant de la transformation du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) devrait permettre de renforcer l'assistance à la maîtrise d'ouvrage.

Le présent amendement demande donc un rapport au Gouvernement sur le sujet afin de renforcer, dans le PLF 2021, les aides finançant l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, si cela se révèle opportun.

**Mme Sophie Beaudouin-Hubiere.** Nous sommes généralement peu favorables à l'adoption de demandes de rapport au Parlement dans le cadre du projet de loi de finances. Cela étant, il nous semble que, sur le sujet majeur de la réalisation de travaux de rénovation énergétique pour les particuliers, un rapport permettrait d'éclairer la Représentation nationale. Avis favorable.

**Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis.** Voilà une réunion qui se termine très bien ! (*Sourires.*) Je suis heureuse que nous partagions le même constat et j'espère que nous nous fixerons pour 2021 des objectifs encore plus ambitieux.

*La commission adopte l'amendement.*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Mouvement Sol**

M. Jean-Vincent Jéhanno, coprésident

Mme Andrea Caro Gomez, déléguée générale

Mme Dominique Picard, experte et membre du comité scientifique

### **Le réseau des monnaies locales complémentaires et citoyennes (MLCC)**

Mme Dominique Fleurat, pour la monnaie La Lignieres utilisée dans le Berry

M. Philippe Labansat, pour la monnaie La Miel utilisée en Gironde

M. Lucas Rochette-Berlon, pour la monnaie Pêche, utilisée à Paris

M. Philippe Lenoble de la monnaie l'abeille utilisée dans le Lot et Garonne

### **Euskal Moneta**

M. Dante Edme-Sanjurjo, directeur général

### **Avisé**

Mme Cécile Leclair, directrice générale

Mme Berengère Daviaud, chargée de mission au pôle émergence de l'Avisé

Mme Prunelle Gorget, directrice des programmes

### **Confédération des commerçants de France**

Mme Bénédicte Boudet-Corric, déléguée générale

M. Francis Palombi, président

### **Maître Hervé Pillard**

### **Réseau des collectivités territoriales de l'économie sociale et solidaire (RTES)**

Mme Emmanuelle Rousset, administratrice du RTES et vice-présidente du département d'Ille-et-Vilaine

Mme Anne-Laure Federici, déléguée générale

### **Direction du trésor**

M. Clément Robert, adjoint au chef de bureau

### **Direction générale des finances publiques (DGFIP)**

M. Étienne Duvivier

M. Alexis Manouvrier

**Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)**

M. Jean-Claude Huyssen, Directeur des Autorisations

Mme Véronique Bensaid-Cohen, Conseillère parlementaire auprès du Gouverneur de la Banque de France

**ESS France \***

Mme Lucie Gras, déléguée générale

**Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CNCRESS)**

Mme Marie-Martine Lips, présidente du CNCRESS

M. Florent Duclos, directeur du CNCRESS

Mme Marthe Corpet, responsable du Plaidoyer et des relations institutionnelles

**Caisse des dépôts et consignations – Banque des territoires**

Mme Dara Lecomte, en charge du pilotage stratégique et de la transformation, direction des investissements de la Banque des territoires.

M. Christophe Genter, directeur du département cohésion sociale et territoriale, direction des investissements de la Banque des territoires.

Mme Marianne Fauchaux, responsable du développement économique et de l'ESS du département de la Cohésion sociale et territoriale de la Direction des investissements de la Banque des territoires.

M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles.

**Bpifrance \***

Mme Marie Adeline-Peix, Directrice Exécutive de Bpifrance en charge des partenariats régionaux, de l'action territoriale et de l'entrepreneuriat.

Mme Salomé Benhamou, chargée de relations institutionnelles.

**Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)**

Mme Valérie Weber Haddad, chargée d'étude

**Haut-Commissariat à l'Économie Sociale et Solidaire et à l'innovation sociale**

M. Christophe Itier, Haut-Commissaire

M. Gilles Mirieu de Labarre, adjoint au Haut-Commissaire

M. Yann Joseau, conseiller

**Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES) \***

M. Hugues Vidor, président

M. Sébastien Darrigrand, directeur général

\* *Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*