



N° 1288

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 octobre 2017.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2019** (n° 1255)

TOME VI

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉS DURABLES

ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

PAR M. YVES BLEIN

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. PRÉSENTATION DES DISPOSITIONS FINANCIÈRES RELATIVES AU SECTEUR DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE (ESS)	7
A. PRÉSENTATION DE LA MAQUETTE	7
B. DES CRÉDITS EN NETTE HAUSSE	8
1. La sous-action « Développement de l'ESS »	9
a. Les dépenses de fonctionnement	9
b. Les dépenses d'intervention	9
i. Encouragement et développement de l'innovation sociale	9
ii. Soutien aux organismes et têtes de réseau	13
iii. Soutien aux chambres régionales de l'ESS et aux initiatives régionales	13
iv. Développement européen de l'ESS et pacte de croissance de l'ESS	13
2. La sous-action « Dispositifs locaux d'accompagnement »	15
II. LA TRANSFORMATION DU CRÉDIT D'IMPÔT SUR LA TAXE SUR LES SALAIRES (CITS) EN ALLÈGEMENT DE CHARGES : UNE RÉFORME BIENVENUE POUR LE MONDE DE L'ESS	17
A. UN PREMIER BILAN SUR LE CITS	17
1. Le CITS : un crédit d'impôt pour alléger les charges pesant sur le secteur privé non lucratif	17
a. La taxe sur les salaires : une charge spécifique au secteur non marchand	17
b. Le CITS : un équivalent tardif au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) pour le secteur non marchand	17
2. Un dispositif salué mais encore largement imparfait	18
B. LA TRANSFORMATION DU CITS EN ALLÈGEMENT DE CHARGES : UN GAIN CONSIDÉRABLE POUR L'ESS	18
1. Une réforme commune du CITS et du CICE	18
2. Un gain considérable pour l'ESS	19
III. L'EMPLOI DANS L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE	21

A. PANORAMA DE L'EMPLOI DANS L'ESS	21
1. Une contribution dynamique à l'emploi, malgré des signaux plus inquiétants à court terme	22
2. Un gisement d'emplois encore à exploiter.....	22
B. LA QUALITÉ DE L'EMPLOI DANS L'ESS.....	23
1. Une part incompressible d'emplois atypiques, qui doit faire l'objet d'une prise en compte spécifique.....	23
2. Les enjeux de la qualité de vie au travail.....	24
C. FOCUS SUR LA RÉFORME DES CONTRATS AIDÉS.....	25
1. Le principe des contrats aidés : favoriser le retour à l'emploi.....	25
2. Un bilan contrasté	25
a. Un effet sur l'employabilité réel, mais trop faible au regard des moyens engagés .	25
b. Un dispositif en pratique souvent éloigné de sa vocation initiale	26
3. La réforme des « parcours emplois compétences » (PEC)	27
a. Un dispositif considérablement resserré	27
b. La faible mobilisation des « parcours emplois compétences » nécessite de nouveaux ajustements	27
c. Les dispositifs d'activation des politiques de l'emploi doivent prendre une ampleur nouvelle	28
d. La réforme des « parcours emplois compétences » ne peut s'envisager sans une analyse approfondie du soutien public au monde de l'ESS	29
EXAMEN EN COMMISSION	31
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	53

INTRODUCTION

Consacré par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014, le champ de l'économie sociale et solidaire (ESS) fait l'objet d'une attention croissante de la part des pouvoirs publics, comme en témoigne la hausse régulière des moyens qui lui sont alloués dans le cadre des projets de loi de finances (PLF) successifs. L'ESS est en effet amenée à jouer dans les années à venir un rôle de plus en plus prégnant pour répondre aux défis sociaux économiques et écologiques auxquels sont confrontés nos sociétés.

Dans la première partie de son avis, votre rapporteur examine les crédits consacrés à l'ESS dans le PLF 2019. Ces derniers sont pour l'essentiel placés au sein de l'action n° 14 « Économie sociale et solidaire » du programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie ». **Ces crédits connaissent une forte augmentation de l'ordre de 28,5 % en autorisations d'engagement (AE), et de 38,4 % en crédits de paiement (CP).** Votre rapporteur s'enthousiasme de cette importante hausse, qui traduit la volonté des pouvoirs publics de donner au pacte de croissance de l'ESS des moyens à la hauteur des ambitions affichées. **Toutefois, cette évolution globale masque une baisse des crédits pour les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA),** alors qu'ils constituent des dispositifs essentiels d'aides aux associations ancrées dans les territoires.

Malgré sa déception concernant la baisse des crédits accordés aux DLA, votre rapporteur émet un avis favorable sur les crédits consacrés à l'ESS.

Votre rapporteur a souhaité ensuite porter une attention particulière sur la politique de transformation du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS) en allègements de charges. Alors que le CITS avait permis d'offrir aux structures privées non lucratives un dispositif proche du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), **la mise en place d'allègements de charges pérennes offre de nouvelles marges de manœuvre financières aux acteurs du secteur privé non lucratif,** particulièrement bienvenues dans un contexte où les tensions sur les budgets des structures associatives vont croissantes.

Enfin, votre rapporteur s'est intéressé à la question de l'emploi dans l'ESS. Ce dernier se distingue par un fort dynamisme, amené à se poursuivre dans les années à venir, qui nécessite une réflexion approfondie pour assurer l'attractivité des emplois dans ce secteur. Toutefois, ce fort dynamisme connaît aujourd'hui un certain essoufflement. **Dans ce cadre la réforme des contrats aidés bouleverse profondément le monde de l'ESS.** Si votre rapporteur partage la volonté du Gouvernement de franchir un nouveau pas en termes d'activation des politiques de l'emploi, cette réforme soulève d'importantes questions tant en matière d'efficacité des politiques de l'emploi que du soutien public à l'action associative.

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

A. PRÉSENTATION DE LA MAQUETTE

Pour la deuxième année consécutive, les crédits relatifs à l'économie sociale et solidaire (ESS) figurent dans leur grande majorité au sein de l'action n° 14 « Économie sociale et solidaire », du programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie », de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Ce choix correspond à la volonté des pouvoirs publics de placer l'économie sociale et solidaire (ESS) au cœur de la transition écologique et solidaire portée par le ministère du même nom.

L'action n° 14 « Économie sociale et solidaire » se décompose en deux sous-actions. La première sous-action « Développement de l'économie sociale et solidaire », regroupe les crédits anciennement placés au sein du programme 134 « Entreprises », de la mission « Économie ». La deuxième sous-action « Dispositif local d'accompagnement » est 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 ».

Votre rapporteur salue ces premiers efforts d'unification des crédits destinés à l'ESS, à même de donner davantage de poids à l'action publique déployée en la matière. Cet effort se combine avec l'unification du pilotage de cette politique publique, sous la direction du Haut-Commissaire à l'ESS et à l'innovation sociale.

Toutefois, l'ESS souffre d'un déficit de visibilité au sein du PLF. En effet, les crédits pour l'ESS restent placés au sein du programme intitulé « Expertise, information géographique et météorologie », ce qui semble bien éloigné des enjeux de l'ESS. Votre rapporteur considère qu'une nouvelle évolution de la maquette est nécessaire afin de renforcer la cohérence et la lisibilité de l'action publique en faveur de l'ESS. En ce sens, **vos rapporteur propose, par voie d'amendement au présent PLF, la création d'un programme spécifiquement consacrée à l'ESS au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».**

Votre rapporteur note également une forme de persistance de la dispersion des crédits consacrés à l'ESS. Certains crédits, alors qu'ils participent pourtant pleinement à la politique publique en faveur de l'ESS, restent inscrits au sein d'autres programmes, voire d'autres missions, budgétaires.

C'est le cas de l'action n° 22 « Économie sociale et solidaire » du programme 134 « Développement des entreprises et régulation » de la mission « Économie ». Ces crédits enregistrent une baisse importante en AE, en passant de 149 780 € à 70 000 €. En revanche, alors qu'aucun montant n'était prévu en CP l'année dernière, 19 400 € sont prévus à ce titre pour 2019. Le besoin

en AE servira au financement d'un contrat à impact social (CIS) porté par l'association « Médecins du monde », tandis que les crédits inscrits en CP correspondent à la participation du ministère de l'économie et des finances à l'exécution d'un CIS engagé en 2018. Pour améliorer la sincérité du budget et le pilotage de la politique publique de l'ESS, il pourrait être utilement envisagé de supprimer l'action n° 22 du programme 134, et de transférer en conséquence les crédits finançant l'ensemble des CIS à l'action n° 14 du programme 159.

C'est également le cas du 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 entrent pleinement dans le champ de l'ESS.

Enfin, le programme 163 « Jeunesse et vie associative » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » recouvre également des crédits relevant de l'ESS.

Votre rapporteur réitère son souhait de voir cet effort d'harmonisation des crédits de l'ESS poursuivi. Cela pourra utilement se faire dans le cadre du nouveau programme « Économie sociale et solidaire » que votre rapporteur appelle de ses vœux.

B. DES CRÉDITS EN NETTE HAUSSE

Au sein du programme 159, les crédits de l'action n° 14 « Économie sociale et solidaire » enregistrent une hausse significative, de l'ordre de 28,5 % en autorisation d'engagement (AE), et de 38,4 % en crédits de paiement (CP). Le montant des crédits enregistrés au titre de l'action n° 14 passe ainsi de 14 916 095 € en AE et 13 909 842 € en CP en 2018 à 18 909 84 € en AE et en CP en 2019. Votre rapporteur se félicite de cette évolution, qui témoigne d'un signal fort en faveur de l'ESS envoyé par les pouvoirs publics, et ce d'autant plus dans un contexte où la contrainte budgétaire est de plus en plus resserrée.

300 000 € en AE et CP sont consacrés aux dépenses de fonctionnement. L'essentiel des crédits de l'action n° 14 relève des dépenses d'investissement, dont le montant total s'élève à 18 609 841 € en AE et en CP.

Cette augmentation globale masque toutefois des trajectoires divergentes des sous-actions de l'action n° 14. En effet, seuls les crédits de la première sous-action : « Développement de l'économie sociale et solidaire », augmentent. À l'inverse, les crédits de la seconde sous-action « Dispositifs locaux d'accompagnement » affichent une diminution importante.

1. La sous-action « Développement de l'ESS »

a. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement restent identiques à celles votées en loi de finances initiale pour 2018, et s'élèvent à 300 000 €.

Ces dépenses couvrent les frais de fonctionnement du Haut-commissariat à l'ESS et à l'innovation sociale, ainsi que ceux du réseau des correspondants de l'ESS, présents dans les administrations déconcentrées et travaillant en coordination avec les chambres régionales de l'ESS (CRESS). Ces crédits permettent également l'organisation d'évènements visant à promouvoir l'ESS, tels que le « mois de l'ESS » organisé en novembre, ainsi que des journées de sensibilisation et de formation à destination des agents publics. Le développement du portail des acteurs de l'ESS *ESSpace.fr* est également financé par ces crédits.

b. Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'interventions passent de 6,35 millions d'euros (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 est le fruit de l'inscription d'une nouvelle ligne budgétaire destinée à financer le « pacte de croissance » de l'ESS et son développement européen et international. La sous-action « développement de l'ESS » compte donc désormais quatre lignes budgétaires, consacrées, respectivement, à l'encouragement et au développement de l'innovation sociale, au soutien aux organismes structurants de l'ESS, aux subventions aux CRESS, et enfin au développement européen et international de l'ESS ainsi qu'au pacte de croissance de l'ESS.

i. Encouragement et développement de l'innovation sociale

1,34 M€ en AE et CP sera consacré aux actions d'encouragement et de développement de l'innovation sociale. Si les crédits en CP restent identiques à ceux votés l'année précédente, les crédits en AE enregistrent une baisse de 1,01 M€ qui n'est pas explicitée dans le cadre de l'annexe budgétaire.

– Le *French impact* et l'Accélérateur d'innovation sociale (ANIS)

Au cœur de la promotion de l'innovation sociale figure le lancement de l'initiative *French impact* et de l'accélérateur d'innovation sociale (ANIS), annoncé le 18 janvier 2018 par le ministre de la transition écologique et solidaire et le haut-Commissaire à l'ESS et à l'innovation sociale. Sur le modèle de la *French Tech*, qui rencontre un franc succès pour la promotion de l'innovation technologique, le *French impact* a vocation à devenir une bannière pour fédérer et valoriser les acteurs de l'ESS et de l'innovation sociale. L'ANIS constitue quant à lui le vecteur de mise en œuvre de cette politique de promotion de l'innovation

sociale. Il vise à offrir des solutions concrètes pour accélérer les changements d'échelle des projets d'innovation sociale les plus porteurs.

En février 2018, une plateforme consacrée à l'ANIS a été ouverte en ligne et un premier appel à projets a été lancé en partenariat avec la Caisse des dépôts et des consignations. L'objectif est de permettre à des projets socialement innovants, présentant un modèle économique robuste et déjà développés sur un territoire de prendre une ampleur nationale. **Près de 200 candidatures ont été déposées, 45 projets ont été auditionnés par un jury constitué d'acteurs de l'ESS, et 22 projets lauréats ont été retenus**, chaque projet étant parrainé par un ministre. La diversité des projets illustre la richesse et le foisonnement des initiatives d'innovation sociale.

Les 22 lauréats retenus dans le cadre du premier appel à projet de l'initiative *French impact*

Acta Vista – La rénovation du patrimoine historique comme levier de retour à l'emploi (Ministre parrain : Muriel Pénicaud)

Article 1 – Lutter contre l'inégalité des chances à l'école (Ministre parrain : Jean-Michel Blanquer)

Baluchon – Accélérer la transition alimentaire dans les quartiers (Ministre parrain : François de Rugy)

Ecov – Le covoiturage *green* et solidaire dans les zones périurbaines et rurales (Ministre parrain : Elisabeth Borne)

Enercoop – L'énergie renouvelable au service de tous (Ministre parrain : François de Rugy)

Envie autonomie – La seconde vie du matériel médical (Ministre parrain : Agnès Buzyn)

Fédération Simon de Cyrène – L'habitat partagé et inclusif pour les personnes dépendantes (Ministre parrain : Agnès Buzyn)

La foncière Chênelet – Les logements sociaux et écologiques pour les personnes vulnérables (Ministre parrain : Julien Denormandie)

GRAP – Le groupement coopératif d'entrepreneurs au service de l'alimentation locale et biologique (Ministre parrain : Brune Poirson)

Jaccede – Le guide d'accessibilité aux espaces publics pour les personnes mobilité réduite (Ministre parrain : Sophie Cluzel)

Mozaik RH – Recruter des jeunes diplômés aux profils variés (Ministre parrain : Muriel Pénicaud)

Messidor – Accompagner les personnes en situation de handicap vers le monde du travail (Ministre parrain : Sophie Cluzel)

Phenix – La solution pour lutter contre le gaspillage des grandes enseignes (Ministre parrain : Brune Poirson)

Siel Bleu – L'activité physique adaptée pour les personnes âgées (Ministre parrain : Roxana Maracineanu)

Ticket for Change – Activer les talents pour changer le monde (Ministre parrain : Benjamin Griveaux)

Toit à moi – Loger et réinsérer des sans-abri grâce au don (Ministre parrain : Agnès Buzyn)

Trait d'union – La traduction en langue des signes pour tous (Ministre parrain : Sophie Cluzel)

VAE Les 2 Rives – Généraliser la validation des acquis de l'expérience pour accéder à l'emploi (Ministre parrain : Muriel Pénicaud)

VoisinMalin – Voir renaître à chaque palier, la fierté d'agir dans les quartiers populaires (Ministre parrain : Julien Denormandie)

WeTechCare – L'apprentissage du numérique pour tous (Ministre parrain : Mounir Mahjoubi)

Yes We Camp & Plateau Urbain – Créer des espaces communs temporaires dans les villes (Ministre parrain : Benjamin Griveaux)

Les lauréats se voient confier un « pass pionnier », qui leur ouvre droit à un accompagnement sur mesure par un réseau d’experts. L’objectif est de parvenir à fournir des conseils précis et personnalisés en matière de gestion et de stratégie commerciale, à même de favoriser le développement économique et le déploiement sur l’ensemble du territoire du projet en question.

Afin de favoriser ce changement d’échelle, le Haut-Commissariat à l’ESS et à l’innovation sociale souhaite mettre en place, dans le cadre du comité d’action publique 2022, un réseau de « *hackers French impact* ». Ces derniers auront pour mission, au sein de l’administration, de faciliter les relations entre les innovateurs sociaux et les pouvoirs publics, en identifiant les freins légaux et réglementaires à l’innovation sociale, en menant des actions de concertation avec les collectivités territoriales, et enfin en exploitant davantage les possibilités offertes par le droit à l’expérimentation.

L’initiative *French impact* a pour objectif d’encourager les projets d’innovation sociale à toutes les phases du développement. Si l’accent a pour l’instant été mis sur l’accélérateur, les pouvoirs publics souhaitent également développer l’offre à destination de la phase d’amorçage. Dans ce cadre, un fonds d’amorçage spécifique soutenu par le haut-commissariat a été mis en place, dans l’objectif de parvenir à lever 20 millions d’euros d’ici décembre 2018 afin d’apporter une aide au financement de 120 à 150 jeunes entreprises sociales.

Enfin, l’initiative *French impact* vise également à favoriser l’innovation sociale au cœur même de l’action publique locale, à travers un projet de labellisation et d’accompagnement des territoires dynamiques en matière d’innovation sociale et environnementale. Les premières labellisations seront prononcées à partir de janvier 2019.

La promotion de l’innovation sociale repose sur une logique de stimulation de l’investissement privé par l’investissement public. Dans ce cadre, **l’initiative *French impact* se donne pour objectif audacieux de parvenir à lever 1 milliard d’euros (Md€) sur 5 ans.** Pour ce faire, le programme mise sur un effet levier conséquent, provoqué par l’agrégation et l’optimisation des fonds publics existants. Il faut noter que ces fonds publics sont apportés par l’État, mais également par d’autres acteurs comme BPIFrance ou la Caisse des dépôts et consignation. **Votre rapporteur se félicite de ce haut niveau d’ambition, à la hauteur du potentiel recelé par l’innovation sociale pour répondre aux bouleversements économiques, sociaux et écologiques traversés par nos sociétés.**

Votre rapporteur note toutefois, que sur le plan budgétaire, l’identification des crédits qui seront destinés à impulser cet effet de levier n’est pas aisée. En outre, l’initiative *French impact* devrait également être financée *via* la nouvelle ligne budgétaire destinée au financement du pacte de croissance de l’ESS, comme

semble l'indiquer l'annexe budgétaire. **La présentation des crédits alloués aux différents dispositifs visant à la promotion de l'ESS (*French impact*, ANIS, pacte de croissance de l'ESS notamment) pourrait gagner en lisibilité.**

– Les contrats à impact social (CIS)

Cette ligne budgétaire doit également servir au financement des contrats à impact social (CIS), qui financent des projets expérimentaux, à la fois risqués et innovants, apportant des réponses à des problèmes sociaux persistants. Le CIS est fondé sur le principe d'un paiement au résultat : l'investisseur privé est remboursé par la personne publique lorsqu'il atteint les objectifs d'impact social fixés préalablement à l'occasion d'un contrat passé avec l'État. Si les objectifs ne sont pas atteints, l'investisseur n'est que partiellement remboursé, dans les conditions fixées préalablement par la convention. À l'inverse l'investisseur peut bénéficier de primes si les objectifs sont dépassés. Les CIS font l'objet d'un cofinancement du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de l'économie et des finances. Dans le cadre du pacte de croissance de l'ESS, le financement de nouveaux CIS devrait être prévu, selon les informations transmises par le Gouvernement.

ii. Soutien aux organismes et têtes de réseau

Les crédits consacrés aux actions prioritaires de soutien aux organismes structurants l'ESS sont stables avec 2,6 M€ en AE et CP. Ces crédits permettent le versement de dotations aux centres de ressources de l'ESS, aux têtes de réseau ainsi qu'aux organismes fédérateurs, tels qu'ils sont prévus par la loi du 31 juillet 2014. Ces ressources visent également à financer des actions de promotion de l'ESS auprès du grand public, et à faire connaître les besoins de recrutement du secteur pour les années à venir.

iii. Soutien aux chambres régionales de l'ESS et aux initiatives régionales

1,4 M€ en AE et CP permettra comme l'année précédente d'apporter des subventions aux CRESS ainsi qu'aux initiatives régionales. Ils doivent notamment donner aux CRESS les moyens d'assurer la tenue à jour de la liste des entreprises de l'ESS, tel que cela est prévu par la loi du 31 juillet 2014.

iv. Développement européen de l'ESS et pacte de croissance de l'ESS

Selon les informations données dans l'annexe budgétaire, l'essentiel des nouveaux crédits d'intervention ouverts servira au développement européen de l'ESS et au financement du pacte de croissance de l'ESS. Le rapporteur salue l'augmentation de ces crédits, qui montre une forte ambition des pouvoirs publics pour porter ce pacte. Le retard certain pris dans l'annonce des mesures de ce plan a pu susciter une forme d'inquiétude, constatée par votre rapporteur à l'occasion des auditions qu'il a pu mener. À l'occasion de ses échanges avec le Haut-Commissaire, votre rapporteur a obtenu des précisions sur la nature de ce pacte à même de tarir ces préoccupations.

Ainsi, le pacte de croissance de l'ESS, qui sera soumis, conformément à la loi du 31 juillet 2014 au Conseil supérieur de l'ESS, au Conseil supérieur de la coopération ainsi qu'au Haut Conseil à la vie associative **s'articulera autour de cinq axes** :

– promouvoir l'ESS et mieux reconnaître son potentiel de transformation économique, social et environnemental ;

– actionner tous les leviers de croissance pour consolider les modèles économiques des entreprises de l'ESS et favoriser leur passage à l'échelle ;

– faire de l'innovation sociale et de l'investissement à impact un levier de transformation du pays ;

– identifier et soutenir les gisements d'emploi, les filières d'avenir et les nouvelles formes de travail ;

– positionner la France comme un des pays leaders au niveau européen et international en matière d'ESS et d'innovation sociale.

Dans le cadre de ce pacte, **il est envisagé la mise en place d'une « clause d'impact ESS » afin de prévoir une évaluation plus systématique des externalités que peuvent avoir certaines évolutions légales ou réglementaires sur le monde de l'ESS**. Une telle clause aurait pu permettre de mieux anticiper l'impact de certaines réformes pour le monde de l'ESS, comme par exemple celle de la suppression de l'impôt sur la fortune (ISF) en loi de finances pour 2018. En effet, si la réforme de l'ISF poursuit un objectif légitime d'amélioration de la compétitivité du système fiscal et de réorientation de l'épargne vers l'économie productive, elle a également pour conséquence une réduction importante des dons faits aux fondations et associations. Le mécanisme de déductibilité des dons qui prévalait dans le cadre de l'ISF ne vaut définition plus que pour l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), auquel beaucoup moins de foyers sont redevables.

D'autres projets suscitent également l'enthousiasme de votre rapporteur, comme le projet d'un **Erasmus de l'ESS**, pour mieux promouvoir le rayonnement européen de l'ESS et de l'innovation sociale.

Selon les informations données par le Gouvernement, les crédits pour le pacte de croissance et le développement européen et international de l'ESS serviront notamment au financement de l'initiative *French impact*, ainsi qu'au financement de nouveaux CIS. **Pour clarifier l'utilisation des crédits, et mieux suivre leur évolution, il pourrait être utilement envisagé la fusion des lignes budgétaires 1 et 4.**

2. La sous-action « Dispositifs locaux d'accompagnement »

Les crédits à destination des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) baissent à nouveau, et passent de 8,6 M€ en 2018 à 8,4 M€ en 2019. Ces derniers s'élevaient à 10,4 M€ en 2016. Dans le cadre du débat budgétaire de l'année précédente, à la suite d'un amendement déposé par votre rapporteur, le ministre s'était engagé à ce que les moyens alloués aux DLA soient maintenus en exécution. Dans ce contexte, votre rapporteur s'inquiète et s'interroge sur le sens de cette baisse.

Les DLA constituent un soutien essentiel pour les structures de l'ESS ancrées dans les territoires, et s'adressent principalement aux associations. Ces dispositifs ont vocation à accompagner les employeurs de l'ESS dans la consolidation de leur modèle économique. Avec 95 % des structures accompagnées satisfaites du dispositif, et 73 % estimant que le DLA a eu des effets décisifs et durables sur leur modèle économique, il s'agit d'un dispositif qui a largement fait montre de son efficacité ⁽¹⁾.

Les dotations de l'État recouvrent 45 % de l'ensemble du budget des DLA. Ces derniers reçoivent également des financements de la Caisse des dépôts et consignation, du fonds social européen, des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale. Ces ressources sont globalement en baisse. En 2017, le budget total des DLA s'est élevé à 26,30 M€, soit une diminution de 700 000 euros en comparaison avec l'année précédente.

Votre rapporteur a déjà eu l'occasion de déplorer l'année dernière la baisse des crédits alloués aux DLA, alors que ce dispositif est salué par l'ensemble des acteurs de l'ESS. À son initiative, la commission des affaires économiques avait adopté un amendement visant à rétablir le niveau des crédits des DLA à 10,4 M€. Lors du débat en séance publique, le ministre s'était alors engagé à maintenir en exécution le montant des ressources allouées aux DLA, et votre rapporteur, prenant acte de cet engagement, avait par conséquent retiré son amendement. L'engagement du ministre en séance ne semble pas avoir été suivi d'effet. L'annexe budgétaire indique le lancement d'une réflexion concernant les pistes d'évolution des DLA pour les années 2018 et 2019, mais aucune information supplémentaire n'est donnée sur la nature de ces évolutions. Votre rapporteur tient également à souligner que la baisse de la dotation de l'État aux DLA implique mécaniquement une baisse des fonds alloués par le fonds social européen, et risque aussi par effet d'entraînement de conduire à une diminution des crédits attribués par les autres financeurs.

(1) Selon l'étude de la mesure de la performance du DLA réalisé par Avise

Cette baisse est d'autant moins compréhensible qu'elle s'inscrit dans un contexte de raréfaction des financements publics aux associations ces dernières années. Les associations subissent une diminution des subventions publiques et l'application de tarifications de plus en plus rigoureuses de la part des collectivités territoriales. Si la transformation du CITS en allègement de charges devrait permettre de redonner des marges de manœuvre financière aux associations, la réforme des contrats aidés risque de limiter l'impact positif qui peut être attendu de cette réforme. Les DLA paraissent en outre d'autant plus nécessaires que les associations sont confrontées à des exigences croissantes pour adapter leur modèle socio-économique. **Dans ce cadre, votre rapporteur ne peut se satisfaire de la baisse des crédits alloués aux DLA, et a déposé un amendement de crédits** pour rétablir ces derniers au montant voté dans le cadre de la loi de finances pour 2017, soit 10,4 M€.

II. LA TRANSFORMATION DU CRÉDIT D'IMPÔT SUR LA TAXE SUR LES SALAIRES (CITS) EN ALLÈGEMENT DE CHARGES : UNE RÉFORME BIENVENUE POUR LE MONDE DE L'ESS

A. UN PREMIER BILAN SUR LE CITS

1. Le CITS : un crédit d'impôt pour alléger les charges pesant sur le secteur privé non lucratif

a. La taxe sur les salaires : une charge spécifique au secteur non marchand

La taxe sur les salaires est due depuis 1948 par les employeurs établis en France qui ne sont pas soumis à la totalité de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Les redevables sont donc essentiellement constitués de structures à but non lucratif, au premier rang desquelles de nombreux employeurs de l'ESS, comme les associations ou les mutuelles. Calculée sur la base des rémunérations brutes versées au cours d'une année, son barème est progressif, avec un taux normal de 4,25 %, et deux taux majorés de 8,5 % et 13,6 %. La majorité des assujettis ⁽¹⁾ bénéficie d'un dispositif d'abattement révisé annuellement, prévu à l'article 1679 A du code général des impôts. En 2018, cet abattement était fixé à 20 304 € en 2017 et à 20 507 € en 2018.

b. Le CITS : un équivalent tardif au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) pour le secteur non marchand

Instauré par la loi de finances pour 2016, le CITS vise à en offrir aux organismes exerçant une activité à but non lucratif un dispositif analogue au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Les travaux de votre rapporteur et de ses collègues MM. Laurent Grandguillaume, Jérôme Guedj, et Régis Juanico avaient permis de mettre en évidence la distorsion de concurrence induite par la création du CICE pour le secteur privé à but non lucratif. En effet, les structures du secteur non lucratif positionnées sur un segment de marché également investi par des entreprises du secteur marchand ne bénéficient pas du CICE et disposaient donc de conditions fiscales moins avantageuses que leurs homologues.

(1) Cette liste est définie précisément à l'article 1679 A, selon lequel sont redevables de la taxe sur les salaires : les associations régies par la loi de 1901, les fondations reconnues d'utilité publique, les centres de lutte contre le cancer mentionnés à l'article L. 6162-1 du code de la santé publique, les syndicats professionnels et leurs unions mentionnées au titre III du livre I^{er} du code du travail, les mutuelles régies par le code de la mutualité lorsqu'elles emploient moins de trente salariés ou lorsqu'elles relèvent du livre III du même code et emploient au moins trente salariés.

2. Un dispositif salué mais encore largement imparfait

Le CITS a pour objet de soutenir économiquement le secteur non lucratif, afin de permettre le rétablissement de marges de manœuvre financière, et le soutien à l'emploi. Selon les informations transmises par le Gouvernement, **le CITS bénéficie à 170 000 associations, et représente pour ces dernières un gain de 500 millions d'euros.**

Tout comme pour le CICE, la liberté d'utilisation de ce crédit d'impôt rend difficile la mesure de son impact précis sur l'emploi. Dans un contexte où les conditions financières des associations sont particulièrement contraintes, plusieurs des personnes auditionnées ont souligné que le CITS avait davantage été utilisé pour redonner des marges de manœuvre aux structures de l'ESS en matière de fonds propres et de trésorerie, que pour financer de nouvelles créations de poste.

Malgré ses effets globalement bénéfiques, le CITS pâtit d'un certain nombre de faiblesses structurelles :

– **l'inégalité de traitement n'a pu être entièrement corrigée**, la création tardive du CITS par rapport au CICE, ainsi que le différentiel de taux appliqué entre ces deux crédits d'impôt ont pu conduire à la persistance d'une forme d'iniquité. Ainsi, alors que le CITS permet des allègements de charges de 4 % de la masse salariale entre 1 et 2,5 SMIC, le taux prévu dans le cadre du CICE est plus avantageux. Ce dernier s'élevait à 6 % pour les rémunérations versées en 2014, 2015, 2016, et 2018, et 7 % pour celles versées en 2017.

– **de nombreuses petites associations restent par nature exclues de ces avantages**, en raison de l'abattement qui s'applique sur la taxe sur les salaires.

– **la mise en place du CITS s'est vraisemblablement accompagnée dans certains départements de la baisse de subventions publiques**, conduisant mécaniquement à diminuer l'efficacité de ce crédit d'impôt.

B. LA TRANSFORMATION DU CITS EN ALLÈGEMENT DE CHARGES : UN GAIN CONSIDÉRABLE POUR L'ESS

1. Une réforme commune du CITS et du CICE

La loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2018 ont initié la réforme du CICE et du CITS en allègement de charges pérenne. Cette réforme correspond à la volonté du législateur de renforcer l'ampleur et l'efficacité de ces dispositifs, afin de favoriser l'emploi et l'investissement. L'article 87 de la loi de finances pour 2018 prévoit ainsi la suppression du CITS pour les rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2019, en vue du basculement vers un allègement de cotisations sociales pérenne à

partir de cette date. Les modalités d'application de cette transformation sont précisées à l'article 8 du PLFSS 2019 :

– à partir du 1^{er} janvier 2019, un allègement de 6 points de la cotisation patronale pour l'assurance maladie entrera en vigueur pour les rémunérations comprises entre zéro et 2,5 SMIC ;

– à partir du 1^{er} octobre 2019, une exonération de l'ensemble des cotisations patronales entrera en vigueur au niveau du SMIC. Pour les salaires compris entre 1 et 1,6 SMIC, une exonération dégressive est prévue.

2. Un gain considérable pour l'ESS

La transformation du CITS en allègement de charge sera largement bénéfique pour le secteur de l'ESS :

– la différence de traitement entre secteur lucratif et non lucratif issu du différentiel de taux entre le CICE et le CITS disparaît, puisqu'un allègement général de 6 points de la cotisation patronale pour l'assurance maladie est prévu.

– Les taux dégressifs et le taux zéro au SMIC constituent des avantages fiscaux nouveaux, qui bénéficieront particulièrement au secteur associatif, où la part des rémunérations au niveau du SMIC est conséquente.

– Le champ des organismes pouvant bénéficier de ces allègements de charges est élargi, les coopératives, auparavant exclus des bénéficiaires du CITS entrent dans le cadre de ces nouvelles dispositions.

– En outre, l'automatisme de l'allègement de charges engendre un gain de simplification et de clarification non négligeable.

Pour l'année 2019, un effet double est attendu, puisque les crédits d'impôt se combineront avec les allègements de charges.

Le Gouvernement estime les gains à venir de cette réforme à 1,4 Md€, soit près de trois fois plus que l'impact actuel du CITS. Cette estimation ne prend pas en compte l'effet double préalablement mentionné pour l'année 2019. **L'application du dispositif « zéro charges » pour les salariés au SMIC, représenterait une baisse significative du coût du travail, estimée à 150 € par mois.** Ces nouvelles marges de manœuvre sont salutaires dans un contexte où les contraintes financières des associations sont particulièrement mises sous tension. Votre rapporteur, qui n'a pas obtenu de réponse précise du Gouvernement sur les hypothèses à l'origine de ces calculs, sera particulièrement attentif à l'évaluation *a posteriori* des effets financiers de ces allègements de charges.

Alors que l'allégement de charges bénéficiera principalement aux grandes structures associatives, **le modèle économique des petites associations sera soutenu par la mise en place du fonds de développement de la vie associative (FDVA), d'un montant de 25 millions d'euros.** Les modalités d'attribution de subventions de ce fonds aux associations ont été précisées par décret en juin 2018, il devrait en priorité financer des projets innovants et encourager la formation des bénévoles.

III. L'EMPLOI DANS L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

L'ESS représente une part conséquente et croissante de l'emploi et de l'activité en France. La création de la valeur ajoutée par le secteur de l'ESS équivaut à 100 milliards d'euros, soit environ 6,5 % du PIB français. Avec 2,3 millions de salariés, le secteur de l'ESS correspond à 10,5 % de l'emploi en France ⁽¹⁾.

A. PANORAMA DE L'EMPLOI DANS L'ESS

L'emploi dans l'ESS recouvre une réalité plurielle, en raison de la diversité des structures employeuses et de la multiplicité des secteurs professionnels concernés. Ainsi, les associations représentent 77 % de l'emploi dans l'ESS, les coopératives, 13 %, les mutuelles, 5,8 %, et les fondations, 3,5 % ⁽²⁾. Pour ce qui concerne les secteurs employeurs, comme l'illustre le tableau ci-dessous, 40,8 % des effectifs de l'ESS travaillent dans le secteur de l'action sociale, près de 15 % sont employés dans l'enseignement, 10,8 % occupent un emploi dans le secteur des assurances et de la finance, et 1,5 % sont employés dans le secteur des arts et des spectacles.

Secteur d'activité	Économie sociale et solidaire		Privé hors ESS		Public		Total
	Poids de l'activité au sein de l'ESS	Poids de l'ESS dans l'activité	Poids de l'activité au sein du privé hors ESS	Poids du privé hors ESS dans l'activité	Poids de l'activité au sein du public	Poids du public dans l'activité	
Action sociale	40,8 %	60,8 %	1,3 %	11,6 %	7,7 %	27,5 %	1 592 140
Activités financières et d'assurance	10,8 %	30,1 %	3,9 %	67,4 %	0,4 %	2,5 %	847 877
Agriculture, sylviculture, pêche	0,5 %	4,4 %	1,6 %	91,7 %	0,2 %	4,0 %	256 988
Arts et spectacles	1,5 %	26,3 %	0,3 %	36,0 %	0,9 %	37,7 %	131 924
Commerce	2,5 %	1,9 %	20,5 %	98,0 %	0,0 %	0,1 %	3 063 592
Construction et autres industries sauf alimentaires	0,5 %	0,7 %	27,0 %	98,0 %	1,0 %	1,4 %	4 027 274
Enseignement	14,8 %	18,6 %	0,7 %	5,2 %	25,3 %	76,2 %	1 884 587
Hébergement et restauration	1,1 %	2,9 %	6,2 %	95,3 %	0,3 %	1,9 %	948 928
Industries alimentaires	1,0 %	4,4 %	3,6 %	95,4 %	0,0 %	0,2 %	558 161
Information et communication	0,4 %	1,3 %	4,7 %	98,2 %	0,1 %	0,1 %	705 381
Santé	7,6 %	11,6 %	2,5 %	23,4 %	17,8 %	65,0 %	1 553 491
Soutien aux entreprises	5,9 %	5,6 %	15,3 %	89,8 %	2,0 %	4,1 %	2 485 522
Sport et loisirs	3,9 %	56,9 %	0,4 %	37,5 %	0,2 %	5,6 %	164 181
Activités diverses	1,0 %	0,6 %	11,9 %	40,8 %	44,1 %	58,6 %	4 269 823
Non classés	7,0 %	94,3 %	0,1 %	5,6 %	0,0 %	0,1 %	177 324
Total	100,0 %		100,0 %		100,0 %		22 667 393

SOURCE : Observatoire national de l'ESS - CNRESS, d'après INSEE CLAP 2014.
Lecture : l'action sociale regroupe 40,8 % des emplois de l'ESS. Par ailleurs, 60,8 % des emplois de l'action sociale sont portés par l'ESS.

(1) Selon l'atlas commenté de l'économie sociale et solidaire publié par l'Observatoire national de l'économie sociale et solidaire en 2017

(2) Selon l'atlas commenté précité

1. Une contribution dynamique à l'emploi, malgré des signaux plus inquiétants à court terme

Le taux de croissance de l'emploi dans l'ESS évolue selon un rythme soutenu. En tendance longue, le volume d'emploi dans le secteur associatif a été multiplié par trois depuis les années 1980, en lien avec la professionnalisation croissante de ce secteur. Le taux de création d'emploi au sein de l'ESS croît plus rapidement que la moyenne. Depuis les années 2000, le nombre de salariés dans l'ensemble des familles de l'ESS a progressé de 25 %, alors que ce taux de progression s'élevait à 7 % pour le secteur privé hors ESS. **Ce fort dynamisme s'explique pour partie par une forme de résilience du secteur de l'ESS face aux crises économiques.** Le secteur de l'ESS, puisqu'il relève dans une proportion importante du secteur non marchand, joue un rôle stabilisateur, voire contra-cyclique, en période de crise. Ainsi, le taux de croissance annuel moyen de l'emploi dans l'ESS entre 2008 et 2014 fut de 0,7 % alors que, dans le même temps, le taux de croissance annuel de l'emploi hors ESS se contractait de 0,2 %. Entre 2014 et 2016, l'emploi dans l'ESS a encore progressé de 1,1 %.

Toutefois, cette tendance dynamique souffre d'un certain essoufflement. **Pour la première fois depuis 2011, l'emploi associatif marque un recul en 2017.** Cette régression est de l'ordre de 0,1 %, alors que dans le même temps le taux de croissance du secteur privé augmentait de 0,9 % ⁽¹⁾.

2. Un gisement d'emplois encore à exploiter

Malgré ces signaux indiquant une légère baisse de l'emploi dans l'ESS, ce dernier continue de présenter un potentiel conséquent en matière d'emploi, et ce pour trois raisons principales.

En premier lieu, la pyramide des âges des salariés de l'ESS indique des besoins en recrutement croissant pour les années à venir. En effet, les salariés de plus de 50 ans représentent 30,1 % de l'ensemble des salariés de l'ESS, contre 24,4 % pour la population salariale totale. L'observatoire national de l'ESS a publié en 2016 une étude « *Départs à la retraite et opportunités d'emploi dans l'ESS* », selon laquelle environ **700 000 départs à la retraite sont à prévoir d'ici 2025.**

En deuxième lieu, les évolutions démographiques de la société française entraînent un besoin croissant d'activités dans le domaine du « soin », secteur au sein duquel l'ESS joue un rôle clé. En effet, la part des personnes âgées de 65 ans ou plus au sein de la population française est passée de 13,9 % en 1990 à 18,8 % en 2016. Selon les projections réalisées par l'INSEE, un habitant français sur trois aura plus de 60 ans en 2050. Le développement de la *silver economy* représente dès lors une opportunité dont le secteur de l'ESS doit pleinement se saisir.

(1) Selon l'enquête menée par l'association « Recherche et solidarité »

En troisième lieu, les nouvelles aspirations citoyennes pour le type de services et de biens fournis par les structures de l'ESS semblent également annoncer des besoins croissants en matière d'emploi dans ce secteur. Ce dernier conquiert de nouveaux champs de l'économie, comme l'énergie, l'agriculture ou les transports. **Cet intérêt croissant se manifeste également du côté des demandeurs et créateurs d'emploi comme cela a été souligné au cours des auditions.** En témoigne la multiplication des projets d'entrepreneuriat social, tout comme la création de chaires spécifiquement consacrées à l'ESS au sein de grandes écoles de commerce, à l'image de la Chaire « Social Business/Entreprise et pauvreté » de l'École des hautes études commerciales de Paris (HEC Paris).

Dans ce contexte, il faut mesurer l'importance des enjeux existant en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). L'organisation d'événements comme « le mois de l'ESS », et les journées d'information sont autant d'initiatives qui permettent de mieux faire connaître l'ESS et doivent encore gagner en visibilité et en ampleur. L'Observatoire national de l'ESS a en outre un rôle important à jouer pour améliorer la connaissance quantitative et qualitative sur l'ESS, afin d'être en mesure de mieux orienter les stratégies des structures employeuses et de l'action publique. **En ce sens, votre rapporteur regrette l'absence d'informations plus récentes sur la situation de l'emploi dans l'ESS.** En effet, l'Observatoire national de l'ESS n'a pas accès aux données de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), ce qui l'empêche de disposer de données actualisées et consolidées sur la situation de l'emploi dans l'ESS. Ces restrictions paraissent d'autant moins justifiées, que localement les CRESS ont globalement accès aux données des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSAFF). **Dès lors, votre rapporteur considère qu'il est essentiel que les données nationales de l'ACOSS soient mises à disposition de l'observatoire.** En outre, les partenariats entre le CNRESS et l'ACOSS pourraient être développés, à travers la mise en place d'études communes par exemple.

B. LA QUALITÉ DE L'EMPLOI DANS L'ESS

L'ESS se caractérise par une forte proportion de contrats atypiques, qui se conjugue pourtant avec un niveau élevé de satisfaction au travail, principalement lié au sentiment d'utilité partagé par la plupart des employés et dirigeants de l'ESS.

1. Une part incompressible d'emplois atypiques, qui doit faire l'objet d'une prise en compte spécifique

Les contrats courts, l'emploi saisonnier, et les contrats aidés sont surreprésentés dans l'ESS. Ainsi, un peu moins de 75 % des salariés de l'ESS bénéficient d'un contrat à durée indéterminée (CDI), alors que c'est le cas de 85 %

de la population active française prise dans sa globalité ⁽¹⁾. En outre, les emplois aidés représentent 7 % des emplois totaux dans l'ESS. **Le recours au temps partiel est également plus fréquent.** Malgré un léger recul ces dernières années, 4 emplois sur 10 sont exercés à temps partiel au sein de l'ESS, alors que c'est le cas de seulement 2 emplois sur 10 dans le secteur privé hors ESS.

Cette surreprésentation de l'emploi atypique est intrinsèque à certains secteurs d'activité, comme les services à la personne, le sport, ou les loisirs. **Dans ce contexte, votre rapporteur tient à rappeler que la réforme à venir de l'assurance chômage devra prendre en compte ces spécificités, afin de ne pas pénaliser les employeurs de l'ESS par un système de « bonus-malus » sur l'emploi des contrats courts.**

2. Les enjeux de la qualité de vie au travail

Alors que les rémunérations des salariés de l'ESS sont inférieures de 14 % à celles du secteur privé hors ESS, le principal facteur d'attractivité de l'ESS repose sur le sentiment d'utilité partagé par 83 % des salariés et par 93 % des dirigeants ⁽²⁾. D'autres facteurs contribuent également à la qualité de vie au sein du secteur de l'ESS, comme le dynamisme du dialogue social et le bon accès à la formation.

Toutefois, le taux de satisfaction concernant la qualité de vie au travail des employés et dirigeants de l'ESS est en baisse. Ainsi, selon le baromètre de la qualité de vie au travail dans l'ESS, les salariés de l'ESS évaluent leur qualité de vie au travail à 6,1 sur 10, contre 6,3 sur 10 en 2013. Le taux de satisfaction des dirigeants diminue également, en passant de 7,4 sur 10 en 2013, à 7,2 sur 10 aujourd'hui.

Votre rapporteur considère que ces signaux de dégradation de la qualité de vie au travail au sein de l'ESS doivent faire l'objet d'une attention particulière. Les efforts pour assurer la qualité de vie au travail dans toute sa diversité doivent être poursuivis par les employeurs. Le monde associatif, en particulier, doit encore relever d'importants défis managériaux liés à la répartition des rôles et fonctions entre bénévoles et salariés. La dégradation de la relation avec les interlocuteurs publics est citée comme l'une des causes de mécontentement du côté des dirigeants. En ce sens, il convient d'encre renforcer les politiques de simplification de la vie des associations. Par ailleurs une réflexion plus générale sur le soutien public accordé à l'action associative doit être menée.

(1) Selon la « Photographie de l'emploi » réalisée par l'INSEE en 2017

(2) Selon le baromètre national évaluant la qualité de vie au travail (QVT) dans l'ESS, établi en 2017 par la mutuelle CHORUM

C. FOCUS SUR LA RÉFORME DES CONTRATS AIDÉS

Dans le souci de renforcer l'efficacité de la dépense publique, la réforme des contrats aidés vise à recentrer le dispositif sur les personnes les plus éloignées de l'emploi. Alors que ces contrats sont particulièrement mobilisés au sein de l'ESS, votre rapporteur a souhaité dresser un premier bilan de la mise en place de cette réforme et faire part d'un certain nombre de ses inquiétudes.

1. Le principe des contrats aidés : favoriser le retour à l'emploi

Selon, la définition de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), les contrats aidés constituent des contrats de travail dérogatoires au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides qui peuvent prendre la forme de subventions à l'embauche, d'exonérations de certaines cotisations sociales, ou d'aides à la formation. Les contrats aidés visent à améliorer l'employabilité et l'insertion professionnelle des personnes particulièrement éloignées de l'emploi, comme les jeunes non diplômés, les seniors, les chômeurs longue durée, ou les bénéficiaires de minima sociaux.

La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion différencie plusieurs formes de contrats aidés :

– les « **contrats initiative emploi** » (CUI - CIE) : contrats uniques d'insertion pour le secteur marchand ;

– les « **contrats d'accompagnement dans l'emploi** » (CUI - CAE) : contrats uniques d'insertion pour le secteur non marchand.

D'autres dispositifs se rattachent également à cette catégorie, comme les **contrats emplois d'avenir (EAV)**, issus de la loi du 26 octobre 2012, qui concernent spécifiquement les jeunes de 16 à 25 ans éloignés de l'emploi.

2. Un bilan contrasté

a. Un effet sur l'employabilité réel, mais trop faible au regard des moyens engagés

Les contrats aidés constituent un élément central de la politique de l'emploi en France. Avec 200 000 contrats aidés en 2018, ce sont autant d'emplois soutenus, et de personnes accompagnées dans une démarche d'amélioration de leur employabilité. **Toutefois, la faculté des contrats aidés à atteindre l'objectif de retour à l'emploi est régulièrement remise en cause, comme en témoignent les nombreux rapports publics consacrés à cette question** ⁽¹⁾. 66 % des personnes ayant bénéficié d'un contrat aidé dans le secteur

(1) La Cour des comptes a notamment remis en 2016 un rapport au Parlement intitulé : « Les contrats aidés dans la politique de l'emploi ». Elle a également consacré une partie de son rapport annuel de l'année 2018 à cette question.

marchand bénéficiant d'un emploi 6 mois après la fin de leur contrat. Pour le secteur non marchand, les résultats sont plus faibles, puisque seuls 43 % des personnes ayant bénéficié d'un contrat aidé sont en emploi six mois après la fin du contrat. Les résultats concernant l'accès à l'emploi durable sont d'autant plus décevants.

Tableau n° 1 : insertion professionnelle des bénéficiaires de CUI

	CUI-CIE	CUI-CAE
<i>Part des sortants de contrats aidés en 2016 qui se disent en emploi six mois après la fin de l'aide</i>	66 %	43 %
<i>Part des sortants de contrats aidés en 2016 qui se disent en emploi durable six mois après la fin de l'aide</i>	54 %	29 %

Source : DARES

Source : Rapport annuel de la Cour des comptes.

Ces résultats contrastent avec le coût pour les finances publiques de ces contrats. Selon le rapport annuel de la Cour des comptes, ces derniers représentent le **dispositif le plus onéreux de la politique de l'emploi, avec au total 13,6 milliards d'euros dépensés entre 2012 et 2016, soit un quart des dépenses de la mission « Travail et emploi ».**

b. Un dispositif en pratique souvent éloigné de sa vocation initiale

Au-delà de leur effet sur l'employabilité des personnes les plus éloignées de l'emploi, les contrats aidés sont utilisés à des fins de régulation des variations du taux de chômage. Dans ce cadre, le volet accompagnement des contrats aidés reste souvent négligé, comme le note le rapport de M. Jean-Marc Borello « Donnons-nous les moyens de l'inclusion » remis à la ministre du travail ⁽¹⁾. Cette logique conjoncturelle de *stop and go* se conjugue par ailleurs mal avec l'objectif initial structurel d'amélioration de l'employabilité de publics fragiles.

Les contrats aidés se sont également mués en un dispositif de soutien au secteur public et associatif. Le secteur public représente 51 % de la part des contrats aidés, et le secteur associatif 38 %. En 2014, les emplois aidés représentaient 7,1 % des emplois dans l'ESS, contre 0,3 % dans le reste du secteur privé. Si certaines structures de l'ESS ont pour objet principal de favoriser l'insertion par l'activité économique (IAE) des personnes les plus éloignées de l'emploi, cela ne constitue pas un facteur d'explication pouvant justifier à lui seul cette surreprésentation. Ainsi, les contrats aidés sont particulièrement présents dans les arts et spectacles, les sports et les loisirs, et l'action sociale, où ils représentent en moyenne respectivement 11,5 %, 10,8 % et 9,7 % des emplois ⁽²⁾. Alors que les contrats aidés sont progressivement devenus un outil de soutien au secteur public et

(1) Rapport sur l'inclusion par l'emploi, la formation et l'accompagnement, remis à la ministre du travail, le 16 janvier de M. Jean-Marc Borello, avec le concours de M. Jean-Baptiste Barfety

(2) Selon l'atlas de l'économie sociale et solidaire précité

associatif, le public concerné par ces contrats s'est éloigné des publics originellement ciblés.

Les contrats aidés, s'ils ne sont pas sans effet sur l'employabilité des plus fragiles, servent tout autant, si ce n'est davantage, à combler une réduction des subventions publiques au secteur associatif. Dès lors, **une réforme des contrats aidés ne saurait être conduite sans une analyse de ses effets sur le monde associatif, et sur les éventuels dispositifs de compensation devant être mis en place.**

3. La réforme des « parcours emplois compétences » (PEC)

a. Un dispositif considérablement resserré

Dans l'objectif d'une utilisation plus efficace de la dépense publique, et dans la lignée des recommandations faites par le rapport de M. Jean-Marc Borello, les pouvoirs publics ont initié une réforme profonde des contrats aidés, afin de resserrer le dispositif autour de sa vocation première. **Depuis le 1^{er} janvier 2018, les parcours emploi compétences (CUI-PEC) ont donc remplacé les contrats aidés (CUI-CIE et CUI-CAE). Si les obligations de l'employeur en matière d'accompagnement sont renforcées, le nombre de contrats aidés a été considérablement réduit.** Le taux de prise en charge par les finances publiques est également plus faible et se situe entre 30 % et 60 % du Smic brut selon la décision du préfet de région. Contrairement aux anciens contrats d'insertion, le parcours emplois compétences (PEC) n'est autorisé que dans le secteur non marchand. Le PEC ne pourra être signé pour une durée inférieure à 6 mois.

Ainsi, seuls 130 000 contrats aidés sont prévus dans le cadre du PLF 2019⁽¹⁾, dont 30 000 financés par le ministère de l'éducation nationale pour le cas spécifique de l'accompagnement des élèves en situation de handicap. Cette réforme s'inscrit dans le cadre d'une baisse régulière des moyens alloués aux contrats aidés, passant de 4,2 milliards d'euros en 2016 (pour 459 000 contrats aidés) à 2,4 milliards d'euros en 2017 (pour 310 000 contrats aidés) à 1,4 milliard d'euros en 2018 (pour 200 000 contrats aidés), à 500 millions d'euros dans le PLF 2019 (pour 130 000 contrats aidés).

b. La faible mobilisation des « parcours emplois compétences » nécessite de nouveaux ajustements

Au-delà de la réduction quantitative du nombre de contrats aidés, votre rapporteur a également pu constater au cours des auditions le déficit d'appropriation du PEC par les structures employeuses de l'ESS. Seuls 20 % de l'enveloppe budgétaire destinée au PEC étaient consommés en mai 2018, contre 40 % l'année dernière à la même époque pour ce qui concerne les CUI-CAE.

(1) La sous-action 2 de l'action n° 2 du programme 102 prévoit 477 958 819 en AE et 648 509 374 en CP pour financer 100 000 contrats aidés

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer le recours insuffisant à ce nouveau dispositif. Le reste à charge de l'employeur est plus important dans le cadre des CUI PEC que dans le cadre des anciens CUI CAE. En outre, à la discrétion du préfet de région, les taux de prise en charge sont fortement hétérogènes, allant à titre d'exemple, de 35 % en Bretagne, en Normandie et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, à 50 % en Occitanie et Bourgogne-Franche-Comté. Dans le même temps, les nouvelles obligations qui incombent aux employeurs dans le cadre du PEC entraînent des coûts plus élevés de formation et d'accompagnement.

Un important travail de pédagogie doit encore être engagé auprès des employeurs pour favoriser le recours aux PEC. **Votre rapporteur estime également qu'un encadrement plus strict du taux de prise en charge devrait être fixé pour favoriser une meilleure visibilité aux employeurs, et garantir l'égalité de traitement entre les territoires.**

c. Les dispositifs d'activation des politiques de l'emploi doivent prendre une ampleur nouvelle

Pour répondre aux enjeux de l'employabilité des plus fragiles, la réforme des contrats aidés ne peut se concevoir sans un renforcement conséquent des dispositifs ciblés des politiques de l'emploi, en partie initié dans le cadre du PLF 2019. À ce titre, votre rapporteur salue la généralisation des emplois francs⁽¹⁾ à l'ensemble du territoire à partir de 2020. L'accent mis sur la formation, en cohérence avec les dispositions de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, constitue une avancée certaine en faveur de l'activation des politiques de l'emploi. Votre rapporteur se félicite également des 2,5 milliards d'euros qui seront destinés au financement du plan d'investissement en compétences (PIC) en faveur de la formation et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi jeunes et éloignés du marché de l'emploi.

Cette activation des politiques de l'emploi doit également se traduire par un soutien plus affirmé aux structures de l'ESS spécialisées dans l'insertion par l'activité économique (IAE). Un pas en ce sens est franchi dans le cadre du PLF 2019, puisque les aides aux postes dans les structures de l'IAE marquent une progression de 5 000 équivalents temps plein (ETP) par rapport à 2018 et s'élèvent à 76 000 ETP. À terme, le rapport de M. Jean Marc Borello propose la mise en place d'un « pacte d'ambition » pour les structures d'IAE, qui fixerait un objectif de 25 000 nouvelles embauches par an dans les structures d'IAE. La poursuite de cet objectif s'accompagnerait de mécanisme d'incitation financière pour favoriser l'atteinte de tailles critiques pour les structures d'IAE, aujourd'hui multiples et éclatées afin d'assurer une montée en compétence des structures d'IAE.

(1) Les emplois francs constituent un dispositif d'emploi aidé par lequel l'employeur qui embauche un demandeur d'emploi résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville peut bénéficier d'une prime.

d. La réforme des « parcours emplois compétences » ne peut s'envisager sans une analyse approfondie du soutien public au monde de l'ESS

Les contrats aidés représentent des recettes estimées entre 1,1 Md€ et 1,3 Md€ pour le secteur associatif ⁽¹⁾. La réduction du nombre des contrats aidés implique donc une baisse importante du soutien public à l'action associative, qui suscite des inquiétudes légitimes. Comme l'a mis en évidence le rapport de la mission *flash* de Mme Marie-George Buffet et Pierre-Alain Stephan ⁽²⁾, certains secteurs risquent d'être particulièrement touchés comme les clubs sportifs, ou les crèches associatives, au sein duquel les emplois aidés représentent un quart de l'emploi total. Selon une étude menée par le mouvement associatif, 88 % des employeurs du secteur sportif n'auraient pas embauché sans ce dispositif d'aide. Cette diminution des moyens alloués aux associations est d'autant plus préoccupante qu'elle intervient dans un contexte où les ressources des associations sont particulièrement contraintes, notamment du fait de la réforme de l'ISF et de l'extinction de la réserve parlementaire. **Votre rapporteur souligne à ce titre que 12 500 employeurs associatifs ont disparu en 2017.**

Ces conséquences financières délétères seront en partie compensées à compter de 2019 par la transformation du CITS en allègements de charges. Toutefois, cette compensation ne sera que partielle, dans la mesure où les contrats aidés sont en grande partie sollicités par de petites associations, alors que les allègements de charges bénéficieront en premier lieu aux associations de taille plus conséquente. Selon les calculs établis par le mouvement associatif, il resterait un manque à gagner de l'ordre d'1Md€ pour le secteur associatif. Votre rapporteur estime qu'une évaluation officielle de ce manque à gagner devrait être menée. Il considère qu'il est aujourd'hui nécessaire d'engager une réflexion pour refonder la politique publique de soutien à l'action associative. La création d'un secrétariat d'État dédié au sein du ministère de l'éducation nationale peut être à cet égard un premier signal positif.

(1) 1,1 Mds€ selon le rapport de M. Jean-Marc Borello et 1,3 Mds€ selon le mouvement associatif.

(2) Mission flash sur la réduction des emplois aidés dans les associations culturelles et sportives d'avril 2018.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 31 octobre 2018, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur le rapport de M. Yves Blein (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. Nous achevons ce matin l'examen des avis budgétaires sur les missions de la seconde partie du projet de loi de finances (PLF) pour 2019. Il nous reste à voir les crédits de trois missions : « Énergie, développement et mobilité durables », « Recherche » et « Tourisme ». Nous examinerons aussi, en fin de réunion, les crédits de l'Industrie que Mme Bénédicte Taurine ne pouvait nous présenter la semaine dernière avec les autres budgets de la mission « Économie »

Comme vous le constatez, notre ordre du jour est particulièrement chargé. Les groupes ont donc été informés, la semaine dernière, d'un aménagement des temps de parole des orateurs. Dans le détail, voici les durées accordées aux différents intervenants. Les rapporteurs pour avis auront chacun dix minutes, les orateurs de groupe deux minutes, et une minute sera accordée pour chaque question des députés.

Si des rapporteurs spéciaux de la commission des finances souhaitent participer à la réunion, ils seront les premiers députés à intervenir dans ces séries de questions.

Je précise que, s'agissant du budget de l'Industrie, les orateurs de groupe sont censés être déjà intervenus lors de l'examen de la mission « Économie », la semaine dernière. Dès lors, après la présentation de la rapporteure, nous passerons directement aux questions.

J'insiste sur la nécessité d'encadrer nos débats dans une durée raisonnable afin d'examiner les trois missions inscrites à notre ordre du jour de la matinée.

À l'issue de chaque débat sur une mission, la commission examinera les amendements déposés et votera sur les crédits de la mission et, le cas échéant, sur les articles rattachés.

Conformément à la pratique des précédentes années, seuls les amendements déposés par les membres de la commission des affaires économiques seront examinés. Si un député appartenant à une autre commission dépose un amendement auprès de la commission des affaires économiques, il sera invité à le retirer et à le déposer directement auprès de la commission des finances ou, s'il est trop tard, auprès du service de la séance.

La commission des affaires économiques s'est saisie pour avis de deux budgets relevant de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » : il s'agit des budgets Énergie et Économie sociale et solidaire. À noter que nous nous sommes également saisis, pour le budget Énergie, des comptes d'affectation spéciaux « Transition énergétique » et « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

Le budget de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » est en hausse de 2,4 % en autorisations d'engagement et de 1,7 % en crédits de paiement. Cette augmentation concerne toutes les grandes priorités du ministère de la transition écologique et solidaire : l'énergie et le climat, l'eau et la biodiversité, les risques et la santé, la mobilité et les transports.

Ces évolutions traduisent la priorité donnée à la lutte contre le changement climatique. Ainsi, le soutien au développement des énergies renouvelables électriques (photovoltaïque et éolien) et à la méthanisation augmente de 1,3 %, pour atteindre 7,3 milliards d'euros en 2019. Ce budget vise également à soutenir les ménages, notamment les plus modestes, dans la transition écologique et énergétique. Le montant moyen du chèque énergie va augmenter de 50 euros et passera de 150 à 200 euros en 2019. Les ménages pourront également réduire leur facture énergétique grâce au crédit d'impôt (CITE), qui est prolongé d'un an.

Le budget 2019 affiche également une ambition forte en faveur du développement de l'économie sociale et solidaire. Les crédits consacrés à ce secteur connaissent une augmentation significative de l'ordre de 30 %, qui permettra la mise en œuvre du pacte de croissance pour l'économie sociale et solidaire, dont les contours seront précisés dans les mois à venir.

Les deux rapporteurs pour avis de notre commission – Mme Marie-Noëlle Battistel et M. Yves Blein – ont retenu une présentation en deux parties dans leurs rapports : la première partie présentant les crédits, la seconde revenant plus précisément sur un ou plusieurs thèmes. Le premier avis présenté comprend une analyse de la décentralisation du monde de l'énergie et de la manière de l'anticiper au mieux ; le second comporte une étude de la transformation du crédit d'impôt de la taxe sur les salaires en allègement de charges pérennes, ainsi qu'une analyse de la situation de l'emploi dans le secteur de l'économie sociale et solidaire, dans le contexte particulier de la réforme des contrats aidés.

Ce sont des thématiques qui intéressent tout particulièrement les parlementaires membres de notre commission et qui, j'en suis sûr, feront l'objet de nombreux débats et discussions au cours de cette législature.

Je voudrais à présent interroger les rapporteurs sur quelques points. Le crédit d'impôt pour la transition énergétique, dit CITE, est un des outils majeurs à la disposition des ménages pour la rénovation énergétique de leur logement. J'aurais aimé connaître, Madame la rapporteure, votre avis sur son efficacité : le CITE a-t-il un effet levier suffisant sur la réalisation de travaux ? Monsieur le

rapporteur, le PLF pour 2019 prévoit la transformation du crédit d'impôt de la taxe sur les salaires en allègement de charges pérenne. Quels effets peut-on attendre de cette réforme pour le secteur de l'économie sociale et solidaire ?

Concernant la partie thématique figurant dans ces avis, vous avez, Madame la rapporteure, choisi le thème de la décentralisation du monde de l'énergie. En quoi la révolution digitale permettra-t-elle de faciliter la décentralisation du monde de l'énergie ? Monsieur le rapporteur, vous avez consacré une partie de votre rapport à la situation de l'emploi dans le secteur de l'économie sociale et solidaire. Quels sont les enseignements principaux que vous tirez de cette analyse ?

Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis du budget « Énergie ». Alors que la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) doit être prochainement publiée, il est plus que nécessaire de s'assurer que nous nous donnons, en 2019, les moyens de nos ambitions. Ce budget doit nous permettre d'encourager le développement des énergies renouvelables et de récupération, de faciliter un développement équilibré des réseaux, de préserver le pouvoir d'achat des consommateurs, notamment des ménages les plus modestes, et de garantir la compétitivité des prix de l'énergie, en particulier pour les entreprises exposées à la concurrence internationale.

Ce budget nous permettra-t-il d'atteindre ces objectifs ? J'ai centré mon analyse sur les programmes 174, 345, 764, 765, 793 et 794, qui concentrent les crédits consacrés à la politique énergétique. Ces crédits ne sont pas en baisse, à l'exception de ceux affectés à la gestion de l'après-mines, en baisse de 8 % par rapport à 2018 en raison de la réduction de la population des bénéficiaires ou ayants droit.

Le programme budgétaire 345 « Service public de l'énergie », qui comprend les charges liées à la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées ainsi que celles liées au soutien à la cogénération et aux dispositifs sociaux en électricité et en gaz, est en hausse de 5,7 %, en raison, surtout, de la hausse des crédits consacrés à la solidarité avec les zones non interconnectées.

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique », qui regroupe les charges liées au soutien aux énergies renouvelables et à l'effacement, progresse de 1,3 %.

Les crédits du fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ) sont stables : ce fonds soutient l'effort des collectivités locales finançant et exerçant elles-mêmes la maîtrise d'ouvrage des travaux en zone rurale.

Nous pourrions bien sûr nous réjouir de cette stabilité et de ces quelques hausses consenties mais, compte tenu de l'enjeu environnemental que représente la transition énergétique, nous aurions pu espérer davantage.

De si faibles hausses ne sont pas à la hauteur des défis auxquels nous faisons face en matière de transition écologique et énergétique. Ce budget aurait pu être beaucoup plus ambitieux. Je pense qu'il serait souhaitable de lancer un nouvel appel à projets « Territoires à énergie positive pour la croissance verte ». Un tel choix politique coûterait environ 300 millions d'euros. Pour rappel, le précédent appel à projets, lancé en 2014, a remporté un franc succès. Plus de 560 territoires ont répondu à l'appel à projets et plus de 5 000 projets ont été soutenus. 55 % de ces aides ont porté sur des actions dans le domaine du bâtiment et de l'espace public, 26 % sur la mobilité durable, 8 % sur les énergies renouvelables, 4 % sur la biodiversité, 4 % sur l'éco-sensibilisation et 3 % sur l'économie circulaire. Cela a eu le mérite d'impulser des projets de grandes qualités mais aussi d'associer l'ensemble des collectivités locales à une transition énergétique qui ne peut pas venir que « d'en haut ». Chacun, au-delà des sensibilités, a reconnu l'intérêt de cet outil dont l'effet levier a été très important.

Je pense également qu'il aurait été bon d'augmenter le budget de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Certes, ce budget figure au programme 181 « Prévention des risques » pour lequel je ne suis pas rapporteure, mais j'aimerais en dire quelques mots. Le fonds chaleur, dont la gestion a été déléguée à l'Ademe, contribue à la transition énergétique. Il vise à soutenir la production de chaleur à partir de sources renouvelables et est très efficace puisqu'il génère des investissements trois fois plus élevés que les aides apportées. Le ministre de la transition écologique et solidaire a annoncé une hausse des crédits du fonds en 2019. Je m'en félicite mais je crains que cette promesse ne soit pas tenue, ou alors qu'elle le soit au détriment des autres fonds gérés par l'Ademe. Le PLF pour 2019 prévoit, en effet, non pas une hausse mais une diminution du financement de l'Ademe par l'État...

Je pense qu'il aurait été souhaitable de renforcer davantage le dispositif du chèque énergie. Je me félicite de ce que le montant moyen du chèque sera revalorisé de 150 à 200 euros en 2019. Je trouve néanmoins regrettable que le chèque énergie ne puisse, aujourd'hui, pas être utilisé pour financer les dépenses de carburant. D'après certaines estimations, inclure une composante carburant dans le chèque énergie coûterait 300 millions d'euros et permettrait d'améliorer considérablement le pouvoir d'achat des ménages les plus précaires. Dans le contexte que nous connaissons et face aux alertes nombreuses qui sont adressées par les Français à propos des prix des carburants, nous devons donner des signes. Pour qu'elle soit efficace et rapide, faisons en sorte que la transition énergétique ne soit pas punitive et, surtout, qu'elle ne repose pas seulement sur les plus fragiles. Pas seulement sur ceux qui sont obligés de prendre leur voiture tous les matins, ceux qui ne peuvent pas investir dans un véhicule neuf, faute de moyens... Nous devons encourager plutôt que punir.

Concernant le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), je regrette que les portes, fenêtres et volets isolants ne soient, de nouveau, pas éligibles. Une telle éligibilité améliorerait le pouvoir d'achat des ménages et permettrait de stimuler l'innovation pour orienter les marchés des portes et

fenêtres vers des solutions plus performantes sur le plan environnemental. Je regrette également que la transformation du CITE en prime ait été repoussée d'un an : une telle transformation pourrait faciliter le passage à l'acte de rénovation en permettant aux ménages de ne plus percevoir l'aide plusieurs mois après les travaux.

Au-delà des crédits, je souhaite insister sur la nécessaire amélioration de l'information du Parlement. Le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) constitue l'un des principaux instruments de la politique de maîtrise de la demande énergétique. Or, ce dispositif passe par un circuit essentiellement extrabudgétaire, qui échappe donc au contrôle du Parlement. Les CEE pèsent de plus en plus sur la facture des consommateurs (ils représentent actuellement 2 à 3 % de la facture). Il serait bon de cibler davantage les CEE sur les opérations les plus efficaces en matière d'efficacité énergétique ou sur les consommateurs les plus précaires. Plus généralement, l'existence d'engagements de long terme liés aux appels d'offres énergie lancés par l'État justifie la mise en place de mesures de suivi et d'information particulières. Le Gouvernement m'a indiqué qu'il fournirait désormais, en complément des documents budgétaires classiques annexés au PLF, des estimations des dépenses pluriannuelles induites par les décisions sous-jacentes à la construction du budget « Énergie ». J'espère que ces documents seront établis pour le prochain PLF !

J'ai souhaité conférer une dimension prospective à cet avis budgétaire en consacrant la partie thématique de mon rapport à la décentralisation du monde de l'énergie. Lorsqu'est évoquée la transformation de notre modèle énergétique, la notion de « révolution des 3 D » revient souvent. Les 3 D sont la Décarbonation, la Digitalisation et la Décentralisation du monde de l'énergie. J'ai souhaité me concentrer sur la troisième dimension, la décentralisation, qui est encore trop peu abordée aujourd'hui alors même que la décentralisation de notre modèle énergétique est indéniable.

La production décentralisée d'énergie fonctionne à rebours du modèle classique où une grande centrale alimente en énergie tout un territoire. Aujourd'hui, plus de 376 000 installations de production sont raccordées au réseau de distribution d'électricité. Ce nombre est en forte croissance car près de 20 000 nouvelles installations sont raccordées à ce réseau chaque année. La décentralisation de la production est liée au développement des énergies renouvelables (EnR) et concerne toutes les sources d'énergie. Elle répond à des attentes sociétales fortes. Les individus aspirent désormais à des modèles de consommation plus horizontaux dans lesquels ils se sentent acteurs. La décentralisation de la production d'énergie requiert une adaptation importante des réseaux, jusqu'alors dimensionnés pour transporter et distribuer l'énergie produite par des moyens de production centralisés, dont le productible était peu dépendant des conditions météorologiques.

La décentralisation est en cours et, par beaucoup d'aspects, souhaitable, mais elle doit être anticipée et encadrée, dans un souci d'intérêt général et de

maîtrise des coûts pour les consommateurs. Ce rapport se concentre sur deux des principaux enjeux que sont la sécurité d’approvisionnement et l’égalité entre les consommateurs, afin de montrer que la décentralisation peut être à la fois un atout et un risque et qu’il faut donc l’anticiper au mieux.

Concernant la sécurité d’approvisionnement, la multiplication des productions énergétiques décentralisées contribue à la diversification de notre *mix* énergétique et donc à la sécurité énergétique du pays. Elle peut également garantir l’approvisionnement en énergie de zones rurales ou isolées. Néanmoins, la décentralisation crée des besoins de flexibilité supplémentaires pour faire en sorte qu’à chaque instant, l’équilibre entre la production et la consommation soit assuré. Le risque est que les outils de flexibilité ne se développent pas assez vite par rapport aux moyens de production décentralisés. Le soutien public à la structuration d’une filière industrielle du stockage de l’énergie doit être accru. Il est également important de préserver nos moyens de stockage déjà matures que sont les stations de transfert d’énergie par pompage (STEP). Je ne reviendrai pas sur les débats que nous avons déjà eus en commission sur l’ouverture totale à la concurrence des concessions hydroélectriques, et que nous aurons de nouveau prochainement dans cette même commission à l’occasion d’un débat avec le directeur général adjoint de la DG Concurrence de la Commission européenne.

Concernant l’égalité de traitement entre des consommateurs, nous avons en France un très beau modèle, celui de la péréquation tarifaire : à profil de consommation égal, un utilisateur du réseau électrique s’acquittera du même tarif d’utilisation du réseau où qu’il se trouve sur le territoire français. Ce système doit être préservé dans un monde énergétique décentralisé. Or, force est de constater qu’il est aujourd’hui fragilisé. Certains acteurs, autoconsommateurs ou collectivités, sont tentés par l’autarcie énergétique, estimant qu’en consommant l’énergie qu’ils produisent, ils peuvent devenir totalement indépendants du réseau électrique, et donc ne plus avoir à payer son coût d’utilisation (le TURPE). Ces tentations sont à la fois irréalistes et dangereuses.

Elles sont irréalistes car il est impossible de se passer entièrement du réseau. Elles sont dangereuses car elles risquent de mettre en péril la solidarité entre les territoires. Dès lors qu’un usager se déconnecte du réseau national, les coûts globaux pèsent un peu plus sur le reste des usagers. Pour rappel, la répartition des coûts de réseau électrique entre les utilisateurs dépend non seulement de l’énergie totale consommée (la part « énergie » du TURPE est d’actuellement de 80 %) mais également des moments où cette consommation a lieu, puisque le dimensionnement des réseaux est fondé sur les pointes de puissance (la part « puissance » du TURPE est actuellement de 20 %). Il serait judicieux de réformer la structure du TURPE pour prendre en compte la nature de plus en plus assurantielle du réseau : il faudrait ainsi augmenter sa part « puissance » et réduire sa part « énergie ». Tout l’enjeu est de maintenir un juste équilibre entre la volonté de valoriser les services rendus au réseau par l’autoconsommation notamment, et la nécessité d’éviter des effets d’aubaine, qui

seraient néfastes pour l'équilibre du système électrique et la solidarité entre consommateurs.

Pour résumer, la production centralisée est la garantie assurantielle de la production décentralisée qui, elle-même, peut-être la garantie assurantielle de la production centralisée.

M. Yves Blein, rapporteur pour avis du budget « Économie sociale et solidaire ». Monsieur le président, chers collègues, nous allons désormais évoquer l'économie sociale et solidaire (ESS). C'est un sujet différent de l'énergie, encore qu'il existe dans le domaine de l'énergie des initiatives solidaires intéressantes. L'ESS poursuit son essor, elle représente aujourd'hui en France environ 6,5 % du produit intérieur brut (PIB) et 10,5 % de la population salariée du secteur privé en France. Des gisements considérables en termes de croissance et d'emploi demeurent. Il s'agit d'un pan entier de notre économie, dont le périmètre et le régime juridique ont pu être consolidés dans le cadre de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. La France n'est pas seule à soutenir l'ESS, cette dernière est très développée dans les pays du nord de l'Europe, dans les pays du sud également, en Italie notamment, mais aussi en Amérique latine, au Japon, et aux États-Unis.

Avant d'en venir au fond, je voudrais faire une remarque préliminaire concernant la maquette budgétaire en matière d'ESS. Les crédits consacrés à l'ESS figurent au sein du programme 159, intitulé « Expertise, information géographique et météorologie », trois thématiques très éloignées de l'ESS. Cette dernière relève du ministère de la transition écologique et solidaire, ce qui peut se justifier politiquement, puisque l'ESS est un modèle économique extrêmement favorable au concept même de développement durable. Toutefois, la maquette actuelle ne participe pas à la lisibilité de cette politique, et j'ai déposé un amendement pour qu'un programme spécifique soit désormais consacré à l'ESS au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Les crédits de l'action n° 14 « Économie sociale et solidaire », augmentent d'environ 28,5 % en autorisations d'engagement, et de 38,4 % en crédits de paiement. Ce sont près de 20 millions d'euros qui sont alloués à cette politique publique. Il faut prendre avec précaution le budget de l'ESS puisque d'autres programmes participent également au financement de ce secteur.

Cette augmentation significative est principalement destinée au financement du pacte de croissance de l'ESS. Ce dernier constitue la deuxième étape de l'installation et de la consolidation de l'ESS dans le paysage économique français, après la loi du 31 juillet 2014 précitée, qui en a défini le périmètre, les modalités juridiques, et les objectifs essentiels. Ce pacte devrait notamment permettre la poursuite de l'initiative *French Impact*, dont les premiers jalons ont été posés en 2018. 22 projets ont déjà été retenus, particulièrement porteurs en matière d'innovation sociale. En 2019, dans le cadre des crédits supplémentaires prévus, les dispositifs de soutien aux projets socialement innovants vont prendre

une ampleur nouvelle et seront particulièrement utiles aux étapes d’amorçage et de développement des projets sélectionnés. L’initiative *French Impact* devrait permettre de consacrer 1 milliard d’euros sur cinq ans pour le développement de l’ESS.

Au travers de cet océan de bonne nouvelle, une évolution m’inquiète toutefois, la diminution des crédits accordés aux dispositifs locaux d’accompagnement (DLA). Ces dispositifs accompagnent sur les territoires les acteurs de l’ESS et particulièrement les associations. C’est pour cette raison que je défendrai tout à l’heure un amendement visant à rétablir le niveau des crédits consacrés aux DLA au niveau du montant voté dans le cadre du PLF pour 2017.

Quelques mots sur la seconde partie de mon rapport relative à la question de la transformation du crédit d’impôt sur la taxe sur les salaires (CITS) en allègement de charges. C’est une décision majeure pour l’ESS, qui prendra effet dès le 1^{er} janvier 2019. Le CITS représentait un avantage de 500 millions d’euros dans les budgets précédents. La bascule du CITS en allègement de charges pour l’ESS va permettre un peu plus d’1 milliard d’euros d’économie de charges pour les entreprises de l’ESS, dont je vous rappelle que 80 % d’entre elles sont composées d’associations employeurs. C’est donc autant de centres sociaux, de centres culturels, de centre de loisirs qui vont pouvoir être soutenus dans leurs activités. Cette disposition sera renforcée à partir du 1^{er} octobre 2019, avec la mise en place d’allègements de charges supplémentaires applicables entre 1 et 1,6 salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Le dispositif « zéro charge » au niveau du SMIC bénéficiera particulièrement au secteur associatif, où la part des rémunérations à ce niveau est plus importante qu’ailleurs. Ce devrait être, au total, 1,4 milliard d’euros qui bénéficieront aux entreprises de l’ESS.

Quelques mots sur la question de l’emploi. Le constat général que j’avais déjà pu dresser l’année dernière est toujours d’actualité. 700 000 départs à la retraite sont attendus dans l’ESS d’ici 2025. C’est une vague considérable, qui correspond à la masse d’emplois générés par le développement du milieu associatif dans les années 1970 et 1980. Ce ne sera pas forcément des remplacements poste pour poste mais cela représente un gisement considérable pour le renouvellement de l’emploi dans ce secteur. L’attractivité du secteur correspond à l’engouement des jeunes pour l’ESS, qui cherchent de façon croissante à allier le sens de leur travail avec leur rémunération, ce qui est éminemment louable. Ceci étant, nous disposons de trop peu d’éléments statistiques, et je tiens à souligner dans mon rapport la nécessité de renforcement des outils de communication entre l’Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), l’Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), le Conseil national des chambres régionales de l’ESS (CNRESS) et les chambres régionales de l’ESS (CRESS), pour que l’on puisse disposer d’outils d’analyse pertinents.

Un mot, enfin, sur les contrats aidés. La réforme des contrats aidés bouleverse le mouvement associatif : 459 000 emplois aidés avant, 130 000

aujourd'hui. Les nouveaux « parcours emploi compétences » restent trop peu mobilisés par les associations, d'une part parce que ce dispositif donne lieu à une prise en charge par les pouvoirs publics globalement plus faible que par le passé, et, d'autre part, parce que les conditions d'octroi sont plus disparates avec une prise en charge pouvant varier entre 30 % et 60 % selon la décision du préfet de région. Je crois qu'il y aurait tout intérêt à rendre davantage homogènes ces conditions d'octroi.

Je ne suis pas sûr que les nouveaux allègements de charges compensent entièrement les effets de la réforme des contrats aidés sur l'ESS. Il me semble que les contrats aidés concernaient plutôt les petits employeurs, alors que les allègements de charge concernent les employeurs de taille plus conséquente. Cela fera partie des éléments à vérifier en 2019. Dès aujourd'hui, il faut, d'une part, mieux vendre la réforme des contrats aidés, et, d'autre part, soutenir mieux les entreprises d'insertion dans la lignée des propositions faites par M. Jean-Marc Borello, qui préconise un pacte pour le développement de ce secteur. Il s'agit d'une voie à emprunter pour assurer le retour à l'emploi d'un grand nombre de nos concitoyens.

Le pacte de croissance pour l'ESS devrait être annoncé un fin d'année, ce sera un élément structurant de la politique du Gouvernement en la matière. Je considère comme particulièrement positive la création d'un secrétariat d'État à la jeunesse et à la vie associative, dont nous pouvons espérer qu'il sera initiateur de projets attendus.

Mme Michèle Crouzet. Chaque jour, nous constatons les conséquences du dérèglement climatique. L'augmentation du risque d'inondations, la sécheresse des sols ou la montée du niveau de la mer sont autant d'exemples qui appellent à porter une attention particulière aux crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », qui s'élèvent à 11,5 milliards d'euros dans le budget 2019. En matière d'énergie, les objectifs du Gouvernement sont clairs : maîtriser notre consommation d'énergie et réduire nos émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques. Pour y parvenir, 33,8 milliards d'euros sont consacrés en 2019 à la lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air. Avec la stratégie nationale bas carbone, le Gouvernement s'est engagé à réduire de 75 % ses émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 par rapport à 1990. Il est parvenu à positionner la France comme un leader mondial en matière climatique. Néanmoins, il est urgent de respecter les normes de qualité de l'air et de gestion de la pollution fixées par l'Union européenne. Ainsi, je souhaiterais savoir quels moyens sont accordés aux services déconcentrés pour assurer l'élaboration, le suivi et l'évaluation des plans de protection de l'atmosphère.

Au-delà de cette dimension écologique, la dimension solidaire de la transition a également été renforcée. Il s'agit là d'un engagement présidentiel qui se concrétise avec une hausse de 25 % du budget de l'économie sociale et solidaire pour 2019. Ce budget, qui atteint désormais 18,9 millions d'euros, financera les dispositifs de soutien existants tels que le dispositif local

d'accompagnement et les programmes d'innovation sociale comme le *French Impact* lancé en 2018, qui fédère les acteurs et entrepreneurs sociaux. Il favorisera aussi la visibilité de ce secteur trop méconnu du grand public bien qu'il représente 10 % du produit intérieur brut (PIB), 13 % des emplois privés et qu'il est un acteur clé dans nos territoires. Aussi je voudrais savoir ce qu'il en est du soutien aux pôles territoriaux de coopération économique (PTCE), reconnus par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

Le groupe La République en Marche votera en faveur des crédits de cette mission.

M. Arnaud Viala. Cette présentation du budget s'inscrit dans un débat beaucoup plus large sur les effets de cette transition énergétique que le Gouvernement accélère de manière massive. Vous avez, Madame la rapporteure, souligné deux préoccupations relatives à la production d'énergie : la sécurité d'approvisionnement et l'égalité entre consommateurs. Je ne doute pas que vous ayez aussi en tête l'égalité entre les territoires car vous avez notamment évoqué le renouvellement des concessions hydroélectriques. Le déploiement d'un certain nombre de productions d'énergies renouvelables impacte les écosystèmes territoriaux. Je pense, en particulier, à l'éolien et je voudrais que vous précisiez quelles pourraient être les préconisations pour permettre un développement plus équitable de la production éolienne dans l'ensemble des territoires.

Beaucoup de questions se posent quant à l'égalité des consommateurs face à la transition énergétique. Nous partageons vos points de réserve concernant le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et le fait qu'il soit restreint dans son application, les fenêtres et portes d'entrée n'y étant plus éligibles. Je tiens à signaler qu'il existe un certain nombre de citoyens, qui, même s'ils désirent aller vers la transition énergétique, n'ont pas les moyens technologiques et financiers pour le faire.

Concernant l'économie sociale et solidaire, je voudrais vous interroger, Monsieur le rapporteur, sur le nouveau périmètre du secrétariat d'État à la vie associative. Quelle évaluation faites-vous de l'impact des décisions prises par la majorité, notamment la suppression de la réserve parlementaire, sur la dynamique du secteur associatif qui, apparemment, souffre beaucoup ?

M. Philippe Bolo. La transformation du modèle énergétique français s'apparente à une nouvelle révolution énergétique, après celle liée à l'essor des énergies fossiles et celle qui a coïncidé avec le développement du nucléaire. La transition énergétique est porteuse d'opportunités économiques avec le développement de nouvelles technologies dans les filières des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique ou du stockage de l'énergie, par exemple. Les programmes 764 et 765 concrétisent les leviers financiers nécessaires à cette nouvelle révolution énergétique. Il est important de noter la dotation du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » à hauteur de 5 milliards d'euros. Cet effort, dans un contexte budgétaire contraint, va concourir

à l'accroissement de la production électrique renouvelable et à l'atteinte des objectifs de la France. Il est tout aussi important de souligner le montant des crédits inscrits pour le soutien à l'injection de biométhane. Ces crédits s'élèvent à 132 millions d'euros. Ces augmentations budgétaires, responsables et assumées, verront leur pertinence et leur efficacité décuplées si elles s'accompagnent d'un renforcement de la lisibilité de la politique énergétique française. Bien que les objectifs soient clairement identifiés, le cadre actuel de leur application peut apparaître encore un peu flou. Par exemple, lorsque nous votons les dispositions pour le développement de l'éolien dans la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) ou pour celui de la méthanisation dans la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable (EGALIM), nous agissons en faveur de la transition énergétique mais de manière dispersée. L'adoption d'un cadre unique faciliterait la compréhension des orientations prises en les réunissant dans un ensemble cohérent. Aussi, j'appelle à nouveau à l'examen prochain d'une loi sur l'énergie.

Pour terminer, j'insisterai sur l'impact financier et budgétaire des politiques énergétiques que nous devons aujourd'hui mener. Les choix portés par la transition énergétique vont orienter les trajectoires de la production et la consommation d'énergie. Ces évolutions vont profondément et durablement concerner les types d'énergie consommés avec un report des énergies fossiles vers les électrons. Les consommations d'énergie produisent des recettes fiscales ; leur rendement est aujourd'hui plus élevé pour les énergies fossiles que pour l'électricité. Il apparaît donc important d'anticiper ces perspectives d'évolution des recettes. Ici aussi, la lisibilité de l'action publique est essentielle et on le voit aujourd'hui avec l'augmentation du prix des carburants à la pompe, qui font l'objet de manipulations et de messages sur des bases volontairement erronées, induisant une remise en cause de la fiscalité écologique et donc des virages que nous voulons prendre.

M. André Villiers. Il y a des points positifs dans ce budget. Je pense notamment à la hausse de 30 % des crédits consacrés à l'économie sociale et solidaire, désormais gérés par le ministère de la transition écologique et solidaire. Je pense également à la hausse de 127 à 306 millions d'euros des crédits consacrés à la prime de conversion. Nous demandons néanmoins la vérité sur la projection en matière de production industrielle du véhicule électrique et affirmons que le véhicule électrique ne vaut que par le nucléaire. MM. François de Rugy et Bruno Le Maire ont annoncé que les constructeurs automobiles étaient prêts à renforcer la prime à la conversion : quelles conséquences cela pourrait-il avoir sur les finances publiques ? Enfin, l'augmentation du montant moyen du chèque énergie, qui concerne 3,7 millions de ménages, est également un point positif.

J'en viens aux points négatifs et au problème du financement de la transition énergétique (trajectoire carbone, fiscalité du carburant, suppression du taux réduit du gazole pour certains usages non routiers). La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) devrait rapporter

3,7 milliards d'euros de recettes nouvelles au budget général de l'État selon le rapporteur général de la commission des finances, M. Joël Giraud. En même temps, le compte d'affectation spéciale qui finance les actions liées à la transition énergétique n'est augmenté que de 80 millions d'euros. Pour nous, une augmentation de la fiscalité écologique n'a de sens qu'à deux conditions : la viabilité et l'accessibilité des alternatives dites « propres » et l'utilisation des recettes de cette fiscalité pour financer la transition énergétique. Ne faudrait-il pas que la TICPE soit davantage affectée à la transition énergétique ?

M. Sébastien Jumel. Si on veut appréhender la transition écologique et la politique énergétique, il faut que l'État stratège se donne des outils. Il faut faire en sorte que la production énergétique échappe à une logique d'actionnaires car sinon on risque des économies sur la sécurité et sur le niveau de qualification des intervenants, avec les conséquences que cela emporte. La logique d'actionnaires met en miettes de ce qui fonde le service public et la péréquation tarifaire.

Il faut un État qui, dans le domaine des transports, ne libéralise pas et ne ferme pas les petites lignes. Il faut un État qui, dans le domaine de la rénovation thermique, ne tue pas les bailleurs à taille humaine qui étaient des acteurs de proximité pour les opérations de renouvellement urbain, de restructuration urbaine en centre-ville, là où se trouvent les logements les plus précaires du point de vue énergétique.

Quant à l'écologie punitive, je souhaite rappeler que, quand on n'a pas un « pognon de dingue », on habite dans une passoire énergétique et on a une voiture qui consomme beaucoup alors qu'on aimerait pouvoir en acheter une qui consomme moins et habiter un logement plus confortable... Les mesures du ministre François de Rugy sont du mépris de classe, du fait de leur insuffisance au regard des besoins. 30 % des gens renoncent aujourd'hui à se chauffer faute de moyens au moment où l'hiver commence.

M. Dominique Potier. Je voudrais saluer la continuité de l'engagement de M. Blein, rapporteur de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. Je me réjouis de l'augmentation de crédits, qui n'est certes pas une révolution mais une bonne évolution. Au-delà des questions budgétaires, l'ESS a besoin d'indicateurs publics clairs. La création des sociétés à mission, que nous avons soutenue dans la loi PACTE, ne doit pas venir troubler la nature de l'économie sociale et solidaire, qui a d'ailleurs besoin d'être renommée. Le ministre Bruno Le Maire s'était engagé à créer un groupe de travail pour renommer l'ESS. Nous avons proposé « Économie sociale et écologique ». Le débat reste ouvert.

Si l'on peut constater quelques augmentations de crédits concernant Atout France, cela ne doit pas cacher la baisse de crédits générale pour l'écosystème de l'export.

Madame la rapporteure, *quid* des territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) ? L'absence de crédits à ce sujet nous laisse dubitatifs.

Je souhaite évoquer le mystère français sur le coût de rénovation des bâtiments, dont les estimations sont bien plus élevées que dans le nord de l'Europe. Quels éléments avez-vous à ce sujet ?

Que pensez-vous de la création d'un indicateur sur l'effort partagé pour mesurer l'effort écologique par décile de population, afin qu'il soit mieux réparti ?

Mme Véronique Hammerer. L'économie sociale et solidaire compte 2,5 millions d'emplois et ce nombre croît d'année en année. C'est donc un secteur très attractif, dans un contexte où de nombreux Français recherchent une activité qui a du sens. Les entreprises de l'ESS concilient activité économique et intérêt général dans une dimension sociale et solidaire. Le Gouvernement a pris la pleine mesure de l'importance de ce secteur en nommant M. Christophe Itier, Haut-Commissaire à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale.

Pourriez-vous nous exposer l'avancement du pacte de croissance qui devrait être annoncé fin novembre et faire un point sur le dispositif local d'accompagnement. ?

M. Rémi Delatte. Je souhaite revenir sur la hausse de 260 millions d'euros des crédits consacrés au service public de l'énergie. Cette hausse s'explique par l'augmentation des crédits du chèque énergie. Que pensez-vous de la sincérité de ces crédits ? Ces crédits prennent-ils en compte l'effort de pédagogie à faire pour diminuer le taux de non-recours qui était estimé à 22 % dans le cadre de l'expérimentation l'an passé ? Intègrent-ils les effets de la mise en œuvre du prélèvement à la source ? Je tiens aussi à souligner le fait que les ménages qui se chauffent au fioul domestique verront le bénéfice du chèque énergie neutralisé en raison de la hausse de la fiscalité...

M. Thierry Benoit. Je regrette le fait que ce budget crée des taxes supplémentaires sans opérer une réelle transition fiscale. C'est ce qui explique la colère de nos concitoyens. Certes, on nous explique qu'on affectera plus de 500 millions pour l'acquisition de véhicules propres, qui devraient représenter 25 % du parc à la fin du mandat. On devrait davantage nous dire à quoi se substitue la fiscalité écologique et en améliorer la lisibilité.

M. Serge Letchimy. Monsieur le rapporteur, comment comptez-vous développer l'économie sociale et solidaire tout en supprimant massivement les contrats aidés ?

Le Gouvernement prévoit une fusion entre l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) : quels sont les moyens à disposition pour opérer cette fusion, sachant que ces deux organismes sont financés par les agences de l'eau ?

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a fixé des objectifs ambitieux pour les zones non interconnectées (ZNI) en outre-mer, dont celui de parvenir à l'autonomie énergétique en 2030. Or, en 2019, dans certains départements, le taux d'autonomie ne dépasse pas 20 %... Quel regard portez-vous sur cet objectif ?

Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis. Concernant l'effet levier du CITE, je tiens à signaler que le montant moyen du crédit d'impôt est d'environ 1 000 euros par ménage. Il a permis la rénovation d'environ 15 millions de logements entre 2005 et 2018. Le CITE bénéficie d'une bonne visibilité pour les ménages et présente des coûts de gestion relativement peu élevés. Il a des effets positifs sur l'emploi et la structuration des filières. C'est un dispositif qui fonctionne bien et c'est pourquoi je proposerai, en commission des finances, de rendre de nouveau éligibles au CITE les matériaux d'isolation thermique des parois vitrées, les volets isolants ou les portes d'entrée donnant sur l'extérieur

Concernant la révolution digitale, elle donne la possibilité de gérer efficacement l'agrégation intelligente des sources multiples de production. L'avenir est aux réseaux de distribution énergétiques « intelligents », aussi appelés *smart grids*, qui sont capables d'intégrer les énergies renouvelables, en provenance de producteurs diversifiés, grâce aux technologies de l'information et de la communication. J'insiste sur le fait que, pour piloter ces réseaux, il faut d'abord pouvoir mesurer précisément les consommations quotidiennes. C'est notamment à cela que serviront les compteurs communicants Linky, pour l'électricité, ou Gazpar, pour le gaz. La France a la chance d'avoir comme gestionnaires de réseaux des opérateurs nationaux pouvant investir massivement dans la R&D et adapter les réseaux d'énergie à la décentralisation de la production.

Sur la qualité de l'air, les crédits affectés au pilotage de la lutte contre le changement climatique et pour l'amélioration de la qualité de l'air s'élèvent à 33,8 millions d'euros. Ces crédits enregistrent une hausse de 12 % par rapport à 2018. Cette hausse ne paraît pas suffisante pour permettre à la France de respecter ses budgets carbone. Néanmoins, quatorze feuilles de route pour la protection de l'atmosphère ont été transmises à la Commission européenne, conformément à un arrêt du Conseil d'État. Le projet de loi d'orientation des mobilités devrait contribuer à faciliter l'élaboration de zones à faibles émissions à l'échelle intercommunale. Un appel à projets lancé en juillet 2018 par l'Ademe vise à accompagner les collectivités dans la préfiguration de zones à faibles émissions.

Quant à l'implantation des éoliennes pour assurer l'égalité entre les territoires, la question est complexe. S'il est nécessaire de maîtriser les coûts pour le consommateur, j'estime néanmoins que, dans une logique d'aménagement et d'égalité entre territoires et pour atteindre nos objectifs en matière d'éolien, sous certaines conditions, certains appels d'offres pourraient être régionalisés. Des réflexions sont en cours à ce sujet.

Sur la lisibilité de la politique énergétique, et notamment des certificats d'économie d'énergie (CEE), je proposerai tout à l'heure un amendement pour renforcer le contrôle du Parlement. J'estime que c'est à la fois frustrant et pénalisant de ne pas avoir de retour sur la politique qu'on impulse.

Sur la péréquation tarifaire et le rôle de l'État stratège, il faut mettre en place une redistribution plus équitable et efficace de la fiscalité écologique. La création d'indicateurs d'effort partagé par catégorie de Français pourrait y contribuer.

Quant aux territoires TEPCV, je regrette en effet l'abandon de ces dispositifs qui avaient impulsé une vraie dynamique sur les territoires. J'appelle de mes vœux un nouvel appel à projets.

Concernant la TICPE, des progrès ont été réalisés : depuis 2017, une part des recettes de la composante carbone (1,7 milliard d'euros en 2017) est affectée au compte d'affectation spéciale pour la transition énergétique, contribuant ainsi au financement des énergies renouvelables. Il faut néanmoins s'interroger davantage sur le fléchage de la TICPE.

Concernant le chèque énergie, les préconisations du rapport sur l'évaluation de l'expérimentation du chèque énergie, remis par le Gouvernement au Parlement en décembre 2017, doivent être suivies : l'usage du chèque doit être simplifié. Sur la campagne 2018, le PLF pour 2019 fait l'hypothèse d'un taux d'usage global de 90 %, se répartissant en 80 % consommés en 2018 et 10 % en 2019. Il est nécessaire d'avoir plus de visibilité à ce sujet. Le Gouvernement s'est engagé à nous transmettre des documents dans le prochain PLF : cela permettra de flécher les crédits sur les politiques qui fonctionnent.

M. Yves Blein, rapporteur pour avis. Monsieur le président, je crois avoir répondu dans mon rapport en grande partie aux questions que vous aviez posées dans votre introduction, notamment sur la question de l'emploi et de l'impact de l'allègement de charges.

Madame Michèle Crouzet, vous m'avez interrogé sur les pôles territoriaux de coopération économique (PCTE). Il y en a aujourd'hui 150 en France, qui sont consécutifs à deux appels à projets lancés en 2014 et 2016. Ce sont des initiatives qui permettent juridiquement à des groupements composés de collectivités territoriales, d'associations, et d'entreprises de l'ESS de se mettre ensemble autour d'un projet de développement du territoire. Ces projets sont soutenus financièrement par la Caisse des dépôts et consignations. Il n'y a pas d'impact à proprement parler sur le budget de l'ESS. Ce dispositif est amené à encore prospérer. Il dispose aujourd'hui de plus de 100 millions d'euros de ressources pour environ 2 200 équivalents temps plein (ETP).

Monsieur Arnaud Viala, vous m'avez posé la question du nouveau périmètre du secrétariat d'État à la jeunesse et la vie associative. Il est placé auprès du ministère de l'éducation nationale, et recouvre les attributions de la direction de

la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) et de l'ensemble des outils qui y sont associés. Il se trouve donc au carrefour d'un certain nombre de politiques publiques, dont la politique de la ville pour laquelle il intervient avec le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Le secrétariat d'État est également chargé de la mise en place du service national universel. La création récente de ce secrétariat d'État rend toutefois difficile l'appréciation de son efficacité.

Vous avez évoqué la question de la suppression de la réserve parlementaire, les préfets disposent depuis la loi de finances pour 2018, à hauteur de 25 millions d'euros, de moyens nécessaires pour permettre la mise en place de fonds départementaux pour la vie associative. Ces montants sont reconduits en 2019.

Monsieur Dominique Potier vous souligne la hausse des crédits, dont on peut en effet se féliciter. Je ne crois pas qu'il puisse y avoir de confusions entre les entreprises à mission et l'économie sociale. L'économie sociale a été particulièrement vigilante à cette situation lors de la discussion sur le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE). La loi du 31 juillet 2014 définit le champ de l'ESS, à laquelle appartiennent les fondations, les associations, les coopératives, les mutuelles et les entreprises agréées entreprises solidaires d'utilité publique (ESUS). Si ce champ a été élargi, nous sommes attentifs à ce qu'il n'y ait pas de confusion. Si ce secteur était renommé, ce serait sans doute une bonne chose.

Madame Véronique Hammerer, vous m'avez interrogé sur le pacte de croissance de l'ESS. C'est une disposition très importante qui devrait être annoncée d'ici la fin de l'année pour permettre de donner de la visibilité à la trajectoire de soutien à l'ESS pour le quinquennat. Ce pacte aura vocation à soutenir des fonctions qui ne sont pas financées par les entreprises de l'ESS. D'abord, l'évaluation de leur impact : les entreprises de l'ESS dégagent des marges insuffisantes pour approfondir cette question, la puissance publique peut les accompagner dans cette évaluation. Ensuite, l'État a également vocation à apporter son aide sur les fonctions de recherche et développement, sur lesquelles le pacte de croissance devrait proposer des outils. La dimension européenne et internationale sera également prise en compte dans le cadre de ce pacte. De belles initiatives sont déjà prises en ce sens. Sur les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), je souscris à votre analyse et je vous invite à voter l'amendement que je proposerai tout à l'heure. Vous avez vous-même assisté à toutes les auditions qui ont eu lieu dans le cadre de ce rapport. Je sais que c'est un domaine que vous connaissez bien et que vous avez à cœur de défendre le maintien des crédits des DLA.

Monsieur Serge Letchimy, sur la question de la suppression des contrats aidés, il faut, pour être tout à fait juste, rappeler qu'un certain nombre de d'entreprises de l'ESS ne sont pas directement concernées par les contrats aidés. Le mouvement coopératif agricole, le mouvement coopératif bancaire ne sont pas

concernés par les contrats aidés. Au sein des emplois aidés même, le mouvement associatif ne représente que 38 % du total. Les autres sont sollicités massivement par les collectivités territoriales et par l'État. Il ne faut pas associer stratégie de soutien à l'économie sociale, et emplois aidés. Les emplois aidés ont d'abord vocation à ramener à l'emploi les personnes qui en sont éloignées, et non pas à soutenir des entreprises. Même si l'on peut faire un diagnostic sur la question de l'emploi aidé, ces sujets ne doivent pas être mélangés selon moi.

M. Sébastien Cazenove. Ma question porte sur les coopératives d'activité et d'emploi (CAE). Dans mon département des Pyrénées orientales, le taux de chômage s'élève à 15 %. Quand je reçois des demandeurs d'emploi, je leur parle des CAE, et personne ne connaît ce dispositif. Comment le faire mieux connaître ?

M. Eric Straumann. Est-il prévu dans ce budget une ligne en lien avec les conséquences de la fermeture de la centrale de Fessenheim ?

M. Jean-Bernard Sempastous. Je souhaite saluer la volonté du Gouvernement de poursuivre son soutien aux énergies renouvelables avec près de 7,3 milliards d'euros d'aides directes aux énergies renouvelables pour l'année prochaine, soit une progression d'1,3 milliard d'euros. Ma question est très simple, je souhaiterais savoir ce qu'envisage le Gouvernement pour encourager les investissements dans la filière de l'hydroélectricité en faveur de la biodiversité notamment. Je pense en particulier à l'idée d'exonérer de taxes foncières les installations de centrales hydroélectriques à visée environnementale, comme les passes à poissons, par exemple.

M. Fabien Di Filippo. Cette mission interroge sur l'efficacité de l'écologie punitive. Seul le progrès, qui met à notre disposition des véhicules plus efficaces, plus sobres, et moins coûteux, donne de réels effets, quand les technologies sont mûres et abordables. Quand il n'y a aucune alternative accessible, on peut juste parler de « pompe à fric ». On constate dans ce budget un acharnement sur nos travailleurs et nos classes moyennes, notamment dans les territoires où il n'y a pas d'alternative à la voiture pour aller travailler. Quel effet peut-on prêter à une prime à la conversion qui va de 1 000 à 2 500 euros, quand le reste à charge pour la personne qui doit acheter un véhicule neuf représente, quoi qu'il arrive, 25 000 euros ? Pourquoi ne pas donner suite à notre proposition de « ticket carburant » pour prendre en charge 60 % des dépenses de déplacement des travailleurs en voiture et revaloriser le travail ? On sait que les hausses de taxes successives sur les deux premières années de la législature représentent 400 euros de perte de pouvoir d'achat pour des personnes qui font un plein par semaine. Je vous en conjure, la colère du peuple reflète légitimement son désespoir face à un déclassement injuste subi par les classes moyennes. Il faut y apporter des réponses urgentes et concrètes.

M. Michel Delpon. L'importance de la question énergétique ne cesse de grandir. De la gestion des ressources et des choix qui seront faits dépendra l'avenir de notre développement économique et la survie de notre planète. La France, dans

la mise en œuvre du *mix* énergétique et dans la lutte contre le réchauffement climatique se doit d'être exemplaire. Les bénéfices ne sont pas négligeables. Outre sa position de leader sur les enjeux environnementaux, notre pays pourra ainsi assurer son indépendance énergétique, en valorisant une filière française autonome, créatrice de valeur ajoutée et d'emploi, celle de l'hydrogène. Ma question est simple, les crédits affectés à la mise en œuvre du plan climat visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre par le soutien aux énergies renouvelables et au plan hydrogène sont-ils à la hauteur de nos ambitions ? Pouvez-vous nous indiquer le fléchage du budget du plan de déploiement de l'hydrogène pour la transition énergétique annoncé le 1^{er} juin 2018 ?

Mme Barbara Bessot Ballot. Nous ne pouvons que nous féliciter de l'augmentation des crédits consacrés à l'ESS, mais pourrions-nous connaître le budget initial qui avait été demandé et quels sont les outils pragmatiques qui vont arriver sur nos territoires ? L'ESS est déjà présente sur nos territoires, mais on attend encore beaucoup de ces nouveaux outils pour les territoires ruraux.

M. José Evrard. La question qui me vient à l'esprit porte sur l'adéquation entre la production d'énergie et la transition écologique. La fermeture d'un réacteur nucléaire, représente 400 millions d'euros en moins, lorsque l'on en ferme 20, cela correspond à 8 milliards. L'Allemagne a suivi ce modèle. Cela a conduit à une augmentation de 30 % du coût de l'électricité pour le contribuable. Peut-on assurer le développement de l'éolien et du photovoltaïque dans ces conditions ? Je pense que pour maîtriser la transition énergétique, il faut être un État stratège, qui dispose de sa pleine souveraineté pour permettre de faire nos choix politiques en toute indépendance.

M. Sébastien Jumel. Le gazole coûte aujourd'hui 65 centimes d'euros par litre sur un bateau, contre 30 centimes d'euros il y a deux ans et d 47 centimes d'euros en fin de saison. Un bateau de pêche de 17 mètres consomme pour 15 000 euros de gazole par semaine. Cela correspond à 400 euros de moins sur les salaires des marins. Que prévoyez-vous dans le budget pour le renouvellement de la flotte ? Je rappelle qu'en Normandie, M. Hervé Morin a proposé des aides sur la flotte, qui ont été jugées euro-incompatibles.

M. Yves Daniel. Lorsque l'on parle de mobilité, on aborde ce sujet en termes de transport et de moyens de déplacement. Or, la première réponse à nos besoins de déplacement, c'est de ne pas avoir besoin de se déplacer. C'est donc une question d'aménagement du territoire, il faut réfléchir aux moyens de rapprocher le travail des salariés, et de rapprocher les services de la population. La mobilité durable fait partie du développement durable, le développement durable nécessite une forme de cohérence, comment mettre en œuvre cette cohérence ?

M. Belkhir Belhaddad. J'aimerais faire une remarque et poser une question à Mme la rapporteure Marie-Noëlle Battistel. Concernant l'effet de levier du CITE, vous avez évoqué un impact sur 15 millions de logements, c'est considérable, cela représente la moitié des logements en France ! Ma question

concerne les fonds de chaleur : nous savons que beaucoup d'excellents projets existent aujourd'hui avec des effets de levier importants. Je voudrais connaître la traduction budgétaire des engagements pris en ce sens par le ministre de la transition écologique et solidaire, M. François de Rugy.

Mme Battistel, rapporteure pour avis. Concernant l'indemnisation d'EDF pour la fermeture de la centrale de Fessenheim, 91 millions d'euros sont ouverts au titre de 2019. La seconde composante de l'indemnisation, variable, reflétera le manque à gagner pour EDF jusqu'en 2041 et sera déterminée en fonction des prix de marché.

Je suis totalement d'accord avec Monsieur Sempastous concernant l'hydroélectricité et la nécessité de développer la filière. J'ai déposé un amendement en commission des finances pour exonérer les parties d'une centrale hydroélectrique à visée environnementale de taxe foncière, de façon à faciliter la réalisation de ces ouvrages qui ont pour but de préserver la continuité écologique et la biodiversité des cours d'eau, sans pénaliser la viabilité économique d'une installation existante ou d'une nouvelle installation.

Sur la fiscalité écologique, je reviens sur ce que je disais tout à l'heure : il ne faut pas que les plus modestes et ceux qui ne peuvent pas faire autrement soient pénalisés par cette nouvelle fiscalité. La création d'un indicateur sur l'effort partagé pourrait être utile de ce point de vue.

Concernant l'hydrogène, je vous invite, Monsieur Delpon, à poser la question à la ministre, car je n'ai pas d'éléments supplémentaires à vous donner.

Pour répondre à la question de Monsieur Evrard, je souhaite souligner que les coûts de production des énergies renouvelables sont en baisse et tendent à devenir concurrentiels avec ceux des énergies traditionnelles.

Concernant les questions de Monsieur Jumel et Monsieur Daniel, elles sont pertinentes mais relèvent des programmes 203 et 205, dont je ne suis pas rapporteure.

Les éléments statistiques que j'ai donnés sur l'effet levier du CITE sont ceux que m'a fournis le Gouvernement.

Monsieur Letchimy, je n'avais pas répondu tout à l'heure à votre question relative à l'autonomie énergétique des ZNI. Je ne suis pas très optimiste sur l'atteinte d'une autonomie énergétique en 2030. La révision des PPE mettra néanmoins l'accent sur les transports, qui représentent 60 % de l'énergie consommée, et sur l'efficacité énergétique tout en visant l'autonomie électrique.

M. Yves Blein, rapporteur pour avis. Monsieur Sébastien Cazenove, vous avez raison de souligner l'utilité des CAE pour les personnes demandeuses d'emploi qui veulent créer une activité. Ces dernières peuvent bénéficier, grâce aux CAE, d'un accompagnement extrêmement complet. La promotion de ces

outils revient aux chambres régionales de l'ESS (CRESS), vous en avez forcément une dans votre région. Les CRESS bénéficient de subventions de l'État à hauteur de 1,4 million d'euros et sont souvent conventionnées avec les conseils régionaux. Je vous invite donc à vous adresser aux CRESS pour faire la promotion de ces dispositifs.

Madame Barbara Bessot Ballot, vous posez la question du budget, des outils, et des retombées sur les territoires que nous pouvons attendre des crédits supplémentaires prévus dans ce projet de loi de finances. Le Haut-Commissaire s'est donné un objectif de mobilisation d'1 milliard d'euros en 5 ans pour le soutien à l'ESS. Ces moyens ne seront pas uniquement le fait de subventions publiques, d'autres financeurs seront mis à contribution. Un certain nombre d'appels à projets sont prévus pour promouvoir l'ESS dans ce cadre, c'est notamment le cas d'un appel à projets, spécifiquement consacré aux territoires souhaitant s'engager dans une démarche de labellisation *French impact*, lancé en juillet 2018. L'ensemble de ces projets permettra de mieux soutenir l'ESS comme vecteur de consolidation de l'emploi dans les territoires.

La commission en vient à l'examen des amendements.

La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CE41 et II-CE40 de M. Yves Blein, rapporteur pour avis.

M. Yves Blein, rapporteur pour avis. L'amendement CE41 propose, d'une part, la création d'un nouveau programme consacré spécifiquement à l'économie sociale et solidaire (ESS) au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et procède, d'autre part, au transfert de crédits à hauteur de 2 millions d'euros, afin de rehausser les moyens alloués aux dispositifs locaux d'accompagnement (DLA). Ces derniers doivent pouvoir bénéficier des moyens nécessaires pour accompagner les entreprises de l'ESS sur les territoires, dans un contexte où ces dernières doivent adapter leur modèle économique, notamment dans le cadre de la réforme des contrats aidés.

Mon deuxième amendement, le CE40 est un amendement de repli qui, sans procéder à l'augmentation de crédits pour assurer le financement des DLA, propose simplement la création d'un programme spécifique consacré à l'ESS au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

La commission adopte l'amendement II-CE41 de M. Yves Blein. En conséquence, l'amendement II-CE40 tombe.

M. Mickaël Nogal, président. Je consulte les rapporteurs pour recueillir leur avis sur les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

M. Yves Blein, rapporteur pour avis. Je donne un avis favorable.

Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis. Je donne un avis de sagesse. Je note la hausse des crédits du budget « Énergie », mais cette hausse n'est, selon moi, pas à la hauteur des défis auxquels nous faisons face en matière de transition écologique et énergétique.

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

M. Mickaël Nogal, président. Un amendement II-CE31 portant article additionnel après l'article 76 a été déposé par notre rapporteure pour avis, Mme Battistel.

Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis. Il s'agit d'une demande de rapport au Gouvernement. Cet amendement vise à améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur les dépenses budgétaires liées aux certificats d'économies d'énergie (CEE). Puisque ces dépenses dépendent du champ des opérations éligibles aux CEE, ce rapport devra examiner l'opportunité de cibler davantage les CEE sur les opérations les plus efficaces en matière d'efficacité énergétique ou sur les consommateurs les plus précaires.

La commission adopte l'amendement.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

BPIfrance

- Marie Adeline-Peix, directrice exécutive en charge des partenariats régionaux et de l’action territoriale
- M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet, responsable des relations institutionnelles

Caisse des dépôts et consignations

- Mme Dara Lecomte, directrice de cabinet en charge de la stratégie
- Mme Géraldine Welter, directrice adjointe du département économie et cohésion sociale
- Mme Philippe Blanchot, directeur de relations institutionnelles

Chambre française de l’économie sociale et solidaire

- M. Roger Belot, président
- M. Emmanuel Verny, délégué général

Conseil national des chambres régionales de l’économie sociale et solidaire

- Mme Marie-Martine Lips, présidente
- M. Florent Duclos, directeur

Fédération nationale de la mutualité française (*)

- M. Camille Brouard, responsable de mission
- M. Yannick Lucas, directeur des affaires publiques
- Mme Meriem Bouchefra, chargée d’affaires publiques

Haut-Commissariat à l’économie sociale et solidaire et à l’innovation

- M. Christophe Itier, Haut-Commissaire
- Mme Margaux Guerin, collaboratrice rattachée auprès de Melle ROBIN
- M. Yann Joseau, conseiller
- Mme Sarah Robin, conseillère europe, internationale et Parlementaire

Le Mouvement associatif

- Mme Frédérique Pfrunder, déléguée générale
- Mme Lucie Suchet, responsable du plaidoyer au Mouvement associatif

Union des employeurs de l’économie sociale et solidaire (*)

- M. Sébastien Darrigrand, délégué général
- M. Hugues Vidor, président

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire des représentants d’intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d’intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*