



N° 4195

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* (n° 4090),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 22

ÉCONOMIE :

STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Rapporteur spécial : M. PHILIPPE CHASSAING

Député

SOMMAIRE

	Page
SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS	5
RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES.....	9
PREMIÈRE PARTIE : REVUE DES DÉPENSES	11
I. LE PROGRAMME 220, STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES	12
1. Le financement de l’Insee s’inscrit dans un contrat pluriannuel	12
2. Une activité qui a su s’adapter à la crise sanitaire, et une exécution peu perturbée	13
a. L’Insee a rapidement adapté son organisation et son activité à la crise.....	13
b. Une exécution du budget peu perturbée.....	14
II. LE PROGRAMME 305, STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE	16
1. La direction générale du Trésor, un rôle central dans la gestion de la crise et dans la mise en œuvre des mesures de soutien à l’économie	17
2. La rémunération versée à la Banque de France en baisse.....	18
3. La direction de la législation fiscale : une participation active à l’élaboration de la réponse du Gouvernement à la crise sanitaire et économique	19
III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX	19

SECONDE PARTIE - THÈME D'ÉVALUATION : L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE	21
I. UN SECTEUR MIEUX RECONNU DONT L'INSTITUTIONNALISATION DOIT ÊTRE POURSUIVIE	22
A. UNE GOUVERNANCE MINISTÉRIELLE QUI A BEAUCOUP ÉVOLUÉ DEPUIS 2012 ET QUI DOIT DésORMAIS ÊTRE STABILISÉE.....	22
B. UNE VÉRITABLE RECONNAISSANCE JURIDIQUE DU SECTEUR ET DES ACTEURS DE L'ESS DEPUIS 2014, QUI DOIT ÊTRE CONFIRMÉE .	23
1. La loi du 31 juillet 2014 a permis d'affirmer les spécificités du secteur de l'ESS et d'en reconnaître les acteurs	23
2. Le rôle de ces acteurs doit désormais être conforté	24
C. DES POLITIQUES PUBLIQUES QUI DOIVENT ÊTRE IMPRÉGNÉES D'UN « RÉFLEXE ESS ».....	26
II. UN MODÈLE DE FINANCEMENT À FAIRE ÉVOLUER	27
III. UN BUDGET QUI A VOCATION À AUGMENTER	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	31

SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

La mission *Économie* regroupe des politiques relevant du ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR) consacrées à l'amélioration de la compétitivité des entreprises, l'élaboration d'un environnement offrant une concurrence saine entre acteurs économiques, la protection des consommateurs et la mise en œuvre d'une stratégie économique et fiscale soutenant une croissance durable et équilibrée. Les programmes 220, *Statistiques et études économiques* et 305, *Stratégie économique et fiscale*, dont ce rapport fait l'analyse, représentent 14,9 % et 13,6 % des crédits de la mission respectivement.

Le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement exécutés en 2020 sur les programmes 220 et 305 s'élèvent à 828,46 millions d'euros et 831,77 millions d'euros.

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2020

(en millions d'euros)

	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 134, <i>Développement des entreprises et régulations</i>	1 066,82	1 080,34	2 562,36	1 862,89	1 495,54 140 %	782,55 72 %
Programme 343, <i>Plan France Très haut débit</i>	3,3	440	0	225	- 3,3 - 100 %	- 125 - 49 %
Programme 220, <i>Statistiques et études économiques</i>	437,48	439,99	435,19	434,82	- 2,29 - 1 %	- 5,17 - 1 %
Programme 305, <i>Stratégie économique et fiscale</i>	402,58	404,98	393,27	396,95	- 9,31 - 2 %	- 8,03 - 2 %
Total Mission	1 910,18	2 365,31	3 390,82	2 919,66	1 480,64 78 %	554,35 23 %

Le programme 220, *Statistiques et études économiques*, porte les crédits de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). L'exécution est conforme à ce qui a été voté en loi de finances initiale pour 2020, et s'établit à près de 435 millions d'euros en crédits de paiement.

L'Insee a su s'adapter rapidement à la situation sanitaire, tant dans son organisation (télétravail, adaptation de certaines enquêtes passées de la collecte en face-à-face aux entretiens téléphoniques), que dans sa production ; tout en parvenant à maintenir l'avancée de ses projets stratégiques établis en 2020. Les économies de frais de déplacements (- 2,9 millions par rapport à 2019) ont été redéployées dans les outils favorisant le travail à distance.

En dépit de la crise sanitaire, le programme 305 a été exécuté conformément à la prévision faite en LFI 2020. L'exécution s'établit à près de 400 millions d'euros en crédits de paiement.

Le rapporteur spécial salue la mobilisation de la direction générale du Trésor tout au long de la crise sanitaire, aussi bien dans la mise en œuvre des dispositifs de soutien aux entreprises (prêts garantis par l'État, Fonds pour le développement économique et social, prêts bonifiés, *etc.*), que dans la gestion de la crise (veille Covid économique et sanitaire, participation à la recherche du matériel médical et à la sécurisation des chaînes logistiques d'acheminement, rapatriement des ressortissants français), qui s'est fait à moyens de personnel quasi constants.

Le programme 305 porte également le remboursement à la Banque de France des prestations effectuées pour le compte de l'État – et notamment la tenue du secrétariat des commissions de surendettement. Cette année encore, la compensation est en baisse à 234,6 millions d'euros, soit une baisse de près de 10 % en dix ans. Le rapporteur spécial appelle à rester vigilant sur l'augmentation potentielle du nombre de dossiers de surendettement à la suite de la crise.

Pour son thème d'évaluation, le rapporteur s'est intéressé cette année **à l'économie sociale et solidaire, dont le budget est depuis 2021 porté par le programme 305.**

Les travaux du rapporteur spécial le conduisent à soulever plusieurs points d'attention :

– en dépit des avancées permises par la loi du 31 juillet 2014, qui a notamment apporté une reconnaissance juridique au secteur de l'ESS, **ce dernier reste encore éclaté et composé d'entités très différentes.** Le secteur et ses acteurs, à l'instar de la chambre nationale de l'ESS, doivent être davantage institutionnalisés. Le rapporteur spécial salue à ce titre la création d'un secrétariat d'État qui s'inscrit dans cette dynamique ;

– le **poids économique croissant de l'ESS doit inciter les décideurs publics à concevoir des mesures particulières, adaptées à ce secteur.** La logique actuelle consistant à prendre des mesures générales, applicables aux sociétés commerciales traditionnelles, et à réfléchir dans un second temps à leur adaptation aux entités de l'ESS n'apparaît plus opérante ;

– enfin, le développement du secteur de l'ESS conduit à **interroger le modèle de financement de ses entités** – et invite à penser la transition d'un financement historiquement tourné vers la recherche de subvention vers l'investissement.

RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Recommandation n° 1 : Stabiliser la gouvernance ministérielle de l'économie sociale et solidaire.

Recommandation n° 2 : Renforcer les moyens des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire pour leur permettre d'accomplir pleinement leurs missions.

Recommandation n° 3 : Créer un « réflexe économie sociale et solidaire » dans la conception des politiques publiques.

Recommandation n° 4 : Encourager le développement des titres associatifs, notamment en les sécurisant juridiquement.

Recommandation n° 5 : Créer un indicateur de performance pour l'économie sociale et solidaire sur le programme 305, *Stratégies économiques*.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES

Recommandation - Mieux affecter les dépenses entre les actions du programme 220, *Statistiques et études économiques*.

→ Recommandation suivie : qui a permis d'atteindre un meilleur taux de consommation des crédits hors effet de la crise sanitaire.

Recommandation - Développer un indicateur plus complet permettant d'appréhender l'activité de la direction de la législation fiscale (DLF) dans sa globalité.

→ Recommandation non suivie : les crédits de la DLF n'étant plus, depuis le 1^{er} janvier 2021, portés par le programme 305, il n'y a pas lieu pour le rapporteur spécial de réitérer cette recommandation dans son rapport.

Recommandation - Lancer une réflexion générale sur la procédure de surendettement afin d'en réduire la durée et de l'alléger dès lors que la situation de la personne endettée s'améliore.

→ Recommandation suivie : le rapporteur spécial a à cet effet été chargé en février 2021 par le Gouvernement d'une mission temporaire ayant pour objet le micro-crédit et la prévention du surendettement des ménages. ⁽¹⁾

(1) Décret du 23 février 2021 chargeant un député d'une mission temporaire.

PREMIÈRE PARTIE : REVUE DES DÉPENSES

La mission *Économie* regroupe des politiques relevant du ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR) consacrées à l'amélioration de la compétitivité des entreprises, l'élaboration d'un environnement offrant une concurrence saine entre acteurs économiques, la protection des consommateurs et la mise en œuvre d'une stratégie économique et fiscale soutenant une croissance durable et équilibrée.

La mission *Économie* se compose de quatre programmes : *Développement des entreprises et régulations* (programme n° 134), *Statistiques et études économiques* (programme n° 220), *Stratégie économique et fiscale* (programme n° 305) et *France Très haut Débit* (programme n° 343).

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2020

(en millions d'euros)

	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue et en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 134, <i>Développement des entreprises et régulations</i>	1 066,82	1 080,34	2 562,36	1 862,89	1 495,54 140 %	782,55 72 %
Programme 343, <i>Plan France Très haut débit</i>	3,3	440	0	225	- 3,3 - 100 %	- 125 - 49 %
Programme 220, <i>Statistiques et études économiques</i>	437,48	439,99	435,19	434,82	- 2,29 - 1 %	- 5,17 - 1 %
Programme 305, <i>Stratégie économique et fiscale</i>	402,58	404,98	393,27	396,95	- 9,31 - 2 %	- 8,03 - 2 %
Total Mission	1 910,18	2 365,31	3 390,82	2 919,66	1 480,64 78 %	554,35 23 %

L'ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES (À MAQUETTE COMPARABLE)

	Crédits exécutés en 2018		Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 134, <i>Développement des entreprises et régulations</i>	981,18	950,74	872,69	902,33	2 562,36	1 862,89
Programme 343, <i>Plan France Très haut débit</i>	158,52	- 10,9	0	30	0	225
Programme 220, <i>Statistiques et études économiques</i>	456,99	449,17	444,28	443,83	435,19	434,82
Programme 305, <i>Stratégie économique et fiscale</i>	425,29	423,09	415,80	409,98	393,27	396,95
Total Mission	2 021,99	1 812,1	1 732,77	1 786,14	3 390,82	2 919,66

I. LE PROGRAMME 220, STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Le programme 220 *Statistiques et études économiques* porte les dépenses de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), qui collecte, produit, analyse et diffuse des informations sur l'économie et la société françaises. L'Insee coordonne les travaux des services statistiques ministériels et contribue, en lien avec Eurostat et avec ses homologues de l'Union européenne, à la production de statistiques européennes harmonisées.

L'Insee joue un rôle démocratique essentiel par son activité de tenue des registres nécessaires à la vie économique, sociale et démocratique : le répertoire Sirene, la partie française du système d'identifiant unique mondial des entités économiques (LEI), le fichier du répertoire électoral unique (REU), et le répertoire national d'identification des personnes physiques.

Si son activité a, comme celle de toutes les administrations, été perturbée par la crise sanitaire, l'Insee a su rapidement s'adapter à ce nouveau contexte tant au plan de son organisation que de sa production.

1. Le financement de l'Insee s'inscrit dans un contrat pluriannuel

S'inscrivant dans les orientations définies par le comité interministériel de la transformation publique, l'Insee a signé en 2019, avec la direction du budget et le secrétariat général des ministères économiques et financiers, un contrat pluriannuel couvrant la période 2019-2022. Ce contrat offre à l'Insee un cadre pluriannuel stable fixant des objectifs et des moyens jusqu'en 2022, permettant d'engager l'Institut dans la durée, compte tenu de la nature de ses activités et de ses projets.

Ce contrat définit trois grands projets stratégiques déclinés en six projets de transformation. Ces six projets visent respectivement à mettre en œuvre une collecte multimode de l'enquête emploi, à définir de nouveaux échantillons et zones de collecte pour les enquêtes auprès des ménages, à intégrer les données de caisse dans le calcul de l'indice des prix à la consommation, à moderniser la gestion du répertoire Sirene, à accroître la dématérialisation de la collecte des enquêtes de fréquentation touristique et à développer de nouveaux modes de diffusion des chiffres pour les rendre plus parlants et atteindre tous les publics.

Le rapporteur spécial salue ce mode innovant de gestion publique qui permet la performance sans transiger sur la rigueur budgétaire.

2. Une activité qui a su s'adapter à la crise sanitaire, et une exécution peu perturbée

a. L'Insee a rapidement adapté son organisation et son activité à la crise

Grâce à une culture du télétravail déjà développée, l'Insee a rapidement pu assurer la continuité de son activité à distance. Les économies de fonctionnement réalisées du fait de la réduction des déplacements ont été réinvesties dans du matériel informatique (*cf. infra*).

En matière de production statistique, l'institut a dû en premier lieu s'adapter à la crise sanitaire. Dès le début de la période de confinement, l'Insee a réussi à réorganiser son travail pour assurer la continuité de ses missions, grâce à la généralisation du télétravail et à l'adaptation de certaines enquêtes auprès des ménages, dont la collecte est passée du face-à-face aux entretiens téléphoniques. L'Insee a également fourni de nouveaux résultats utiles aux décideurs et au public. En adaptant ses enquêtes mensuelles de conjoncture auprès des ménages et des entreprises, en utilisant de nouvelles sources de données – telles que les transactions par carte de crédit ou les données des téléphones mobiles –, et de nouvelles méthodes – principalement la prévision immédiate –, l'institut a permis d'éclairer trois sujets d'intérêt : l'évolution de la situation économique française en temps réel, la répartition de la population présente sur l'ensemble du territoire national et l'évolution du taux de mortalité (statistiques de surmortalité).

Par ailleurs l'Insee a aidé la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), service statistique du ministère du travail, à adapter l'enquête trimestrielle Acemo (activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre) pour avoir des données sur le recours au télétravail et au chômage partiel.

Ces travaux n'ont cependant pas empêché l'Insee de poursuivre la mise en œuvre de ses grands projets. S'agissant des six projets de transformation inscrits au contrat d'objectif et de moyens, les jalons prévus en 2020 ont tous été tenus. Ainsi :

– une nouvelle méthode d'identification des entreprises et des établissements au répertoire Sirene, permettant des gains d'automatisation a été mise en place ;

– l'application de gestion Tourisme 3 a été mise en place. Le taux de dématérialisation des enquêtes de fréquentation hôtelière a quant à lui fortement progressé ;

– les enquêtes auprès des ménages ont quant à elles fait l'objet d'importants travaux méthodologiques et d'expérimentations afin de proposer des modes de collecte innovants ;

– la rénovation de l'enquête emploi en continu (EEC) pour se mettre en conformité avec le nouveau règlement européen sur les statistiques sociales s'est déroulée en 2020 conformément au jalon prévu : un pilote de grande envergure a été lancé un an avant la mise en production de la nouvelle enquête Emploi, pour préparer la transition entre les deux versions de l'enquête et assurer la continuité des principaux indicateurs du marché du travail ;

– le jalon 2020 relatif à l'optimisation de la collecte des enquêtes ménages a également été tenu. De même, les échantillons des enquêtes « Histoire de vie et patrimoine » et « Statistiques sur les revenus et conditions de vie (SRCV) » ont été tirés dans de nouvelles zones optimisées ;

– les données de caisse ont bien été intégrées dans la production mensuelle de l'indice des prix à compter du 1^{er} janvier 2020.

Le rapporteur spécial salue la progression dans la dématérialisation des enquêtes, auprès des ménages comme des entreprises qui est désormais largement engagé tant pour le recensement de la population (54 % des ménages ont choisi de répondre via internet en 2020 soit deux points de plus qu'en 2019), que pour les enquêtes auprès des entreprises (85 % d'entre elles proposent aux entreprises interrogées de répondre via le portail Coltrane, chiffre stable par rapport à 2019, de nouvelles enquêtes pour connaître les effets de la crise sanitaire ayant remplacé certaines enquêtes habituelles qui ont été reportées). **Il rappelle cependant la nécessité d'être vigilant sur la question de la sécurité des données personnelles.**

b. Une exécution du budget peu perturbée

L'exécution des crédits du programme a été globalement peu perturbée par la crise sanitaire. Aucun crédit d'urgence n'a d'ailleurs été ouvert en lois de finances rectificatives. L'Insee a réalisé des économies du fait de la diminution forcée des frais de déplacement (– 2,9 millions d'euros par rapport à 2019), et a choisi de redéployer les crédits correspondants dans le développement des outils favorisant le travail à distance, notamment à travers la généralisation des postes nomades et l'extension de la capacité des serveurs.

Les dotations en LFI du programme 220 pour l'année 2020 ont fait l'objet de mises en réserve à hauteur de 1,9 million d'euros en AE et CP pour les crédits hors titre 2 et de 1,8 million d'euros pour les crédits de titre 2. La loi du 30 juillet 2020 annulant 10 millions d'euros d'AE s'est traduite par le dégel de la totalité de la réserve de précaution en AE pour le hors titre 2. Le décret n° 2020-1480 du 30 novembre 2020 a annulé la totalité de la réserve de précaution en CP pour le hors titre 2 et 1,5 millions d'euros en AE et en CP pour le titre 2.

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 220 POUR 2020

(en millions d'euros)

	AE		CP	
	demandées	exécutées	demandées	exécutées
Action 1, <i>Infrastructure statistique</i>	129,41	131,9	129,93	131,77
Action 2, <i>Information sur les entreprises et synthèses économiques</i>	53,52	50,46	53,77	50,99
Action 3, <i>Information démographique et sociale</i>	67,45	65,77	68,1	65,99
Action 5, <i>Pilotage et soutien</i>	123,34	130,84	124,36	129,79
Action 6, <i>Action régionale</i>	50,45	49,59	50,53	49,64
Action 7, <i>Formation initiale</i>	6,49	6,63	6,49	6,63
Total Mission	430,66	435,19	433,18	434,81

Les actions n° 1, *Infrastructure statistique*, n° 2, *Information sur les entreprises et synthèses économiques*, et n° 3, *Information démographique et sociale*, recouvrent les activités de production statistique et d'études à vocation nationale. La légère sur-exécution sur l'action 1 s'explique par le rattachement de fonds de concours et d'attribution de produits ; et la légère sous-exécution sur les actions 2 et 3 par la mise en réserve des crédits et le ralentissement de l'activité lié à la crise sanitaire.

L'action n° 5, *Pilotage et soutien* » regroupe l'ensemble des fonctions de nature transverse, à savoir les fonctions de gestion des ressources humaines et financières ainsi que les activités immobilières et logistiques. Elle couvre également une part importante des moyens engagés pour le support informatique, notamment les dépenses incompressibles d'infrastructure, de logiciels et de maintenance des applications indispensables à la production statistique. La sur-exécution sur cette action s'explique principalement par les achats informatiques effectués par l'Insee pour poursuivre son activité en télétravail.

S'agissant des emplois, entre 2019 et 2020, l'évolution de la consommation d'emplois à périmètre constant est de – 57 ETPT et traduit la mise en œuvre du schéma d'emplois 2020 à hauteur de – 40 ETPT, conjuguée à l'impact en année pleine du schéma d'emplois 2019 pour – 17 ETPT.

II. LE PROGRAMME 305, STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

Le programme 305, *Stratégie économique et fiscale*, portait en 2020 les moyens de deux directions du ministère de l'économie, des finances et de la relance : la direction générale du Trésor (DG Trésor) et la direction de la législation fiscale (DLF) ⁽¹⁾. Ces deux directions sont en charge du conseil au Gouvernement, de la conception et de la mise en œuvre de sa politique dans les domaines économiques, financiers et fiscaux. Elles coordonnent l'action des différents acteurs du pilotage de l'économie française dans les cadres national, européen et international en s'appuyant sur des prévisions et des analyses économiques de qualité, un corpus juridique clair et accessible encadrant l'activité économique et la possibilité d'opérer une transposition rapide des directives européennes.

L'activité de ces deux directions a été fortement impactée par la crise économique qui a découlé de la situation sanitaire. Elles ont joué un rôle central dans la gestion de la crise sanitaire puis dans la mise en œuvre des mesures de soutien à l'économie. **L'exécution du budget a cependant été conforme à ce qui avait été voté en loi de finances initiale.**

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 220 POUR L'ANNÉE 2020

	AE		CP	
	demandées	exécutées	demandées	exécutées
Action 1, <i>Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen</i>	315,48	309,09	317,88	312,39
Action 2, <i>Développement international de l'économie française</i>	67,69	67,10	67,69	67,48
Action 3, <i>Élaboration de la législation fiscale</i>	17,90	17,07	17,90	17,07
Total Mission	401,08	393,27	403,48	396,95

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

Le différentiel s'explique principalement par l'action 1 et découle des fonds de concours et attributions de produits qui y ont été rattachés.

(1) À l'exclusion des dépenses de fonctionnement courant de l'administration centrale, regroupées sur le programme 218, Conduite et pilotage des politiques économiques et financières.

1. La direction générale du Trésor, un rôle central dans la gestion de la crise et dans la mise en œuvre des mesures de soutien à l'économie

Le Trésor a joué un rôle majeur dans l'élaboration et la mise en œuvre des dispositifs de soutien massif décidé par le Gouvernement. Pour faire face aux conséquences économiques résultant de la crise sanitaire et pour accompagner les entreprises, l'État a mobilisé un ensemble de dispositifs de soutien (subventions, prêts ou fonds propres) et de garantie en faveur des entreprises. En particulier, les services du Trésor ont été ainsi pleinement mobilisés pour :

- mettre en place les prêts garantis par l'État (PGE), autorisés par l'article 4 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 et définis par l'arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement ;

- développer l'octroi des prêts du Fonds pour le développement économique et social (FDES), attribués par l'État à des entreprises pour accompagner leur restructuration financière et commerciale ;

- mettre en place des prêts bonifiés aux entreprises durement affectées par la crise, en particulier lorsque le recours aux PGE s'est avéré impossible ou suffisant ;

- adapter les produits de réassurance publique des risques d'assurance-crédit (CAP, CAP+, Cap Francexport et Cap Francexport+) pour maintenir ou renforcer les couvertures d'assurance-crédit individuelles, tant sur le marché domestique que sur le marché à l'export ;

- favoriser, sur le plan européen, l'adoption par le Conseil d'administration de la Banque européenne d'investissement (BEI) du nouveau Fonds de garantie paneuropéen pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie de covid-19 ;

- réaliser des avances à diverses structures et organismes faisant face à des difficultés de trésorerie, comme les aéroports et aérodrômes, ou bien Île-de-France Mobilités.

Le Trésor a également participé à la gestion de la crise au plan international à travers sa participation aux instances internationales comme le G20, mais également à travers la **très forte action de son réseau international** : veille Covid économique et sanitaire, participation à la recherche du matériel médical et à la sécurisation des chaînes logistiques d'acheminement, rapatriement des ressortissants français). **Le rapporteur salue cette intense mobilisation qui s'est faite à moyens de personnel quasi constants. Le schéma d'emploi du programme a en effet été réalisé à hauteur de – 40 ETP pour – 40 prévus.**

Cette action n'a pas empêché le Trésor de poursuivre ses activités traditionnelles, comme la gestion de la dette de l'État ou la tutelle des opérateurs.

La diminution des effectifs de la DG Trésor, décidée dans le cadre du programme Action publique 2022, porte principalement sur son réseau international. Le rapporteur spécial s'étonne que contrairement à d'autres administrations, les emplois n'aient pas été sauvegardés en raison de la période de crise.

En tout état de cause, **il réitère sa remarque de l'année passée sur la nécessité d'être vigilant quant à cette diminution des effectifs, afin que le réseau international puisse remplir au mieux ses missions. Le rapporteur spécial envisage ainsi de se rendre dans certains services économiques lors de l'étude du prochain projet de loi de finances.**

2. La rémunération versée à la Banque de France en baisse

Le programme 305 porte également les crédits destinés à la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France pour le compte de l'État.

Aux termes de l'article L. 141-7 du code monétaire et financier, l'État rémunère la Banque de France pour les prestations qu'elle effectue pour son compte, sur la base de la couverture des coûts qu'elle engage dans l'exercice des missions d'intérêt général qui lui sont confiées. Les sept conventions techniques signées dans ce cadre concernent le secrétariat des commissions pour le traitement du surendettement, la tenue du compte du Trésor, la mise en circulation des monnaies métalliques, l'appui à la gouvernance de la zone franc, la gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers, les adjudications de valeurs du Trésor et enfin, la gestion du fichier central des chèques, étant précisé que cette dernière mission est financée par une contribution des établissements de crédit.

Le contrat de performance signé le 21 décembre 2011 entre l'État et la Banque de France prévoyait la fixation d'un objectif annuel de rémunération convenu entre les parties sur la période 2017-2020. **La rémunération versée à la Banque de France en 2020 s'est établie à 229,6 millions d'euros en AE et en CP après 240,7 millions d'euros en 2019 et près de 244 millions d'euros en 2018.** La tendance baissière se poursuit ainsi, permise par la diminution de 24 % du nombre de dossiers de surendettement déposés en 2020 (109 000 dossiers) par rapport à 2019 (143 080 dossiers), mais aussi par les réformes engagées depuis plusieurs années par la Banque de France et le Gouvernement. Ainsi, la modernisation du traitement du surendettement, qui repose notamment sur le déploiement de nouveaux outils informatiques, a été poursuivie en 2020, permettant de réduire encore les effectifs affectés à cette mission (567 agents).

Comme l'an dernier, le rapporteur spécial salue cette progression, fruit d'un travail conjoint de la Banque de France et de la DG Trésor. Il souligne cependant le risque d'une augmentation du nombre de dossiers de surendettement dans les mois à venir en raison de la dégradation de la situation économique liée à la crise sanitaire.

3. La direction de la législation fiscale : une participation active à l'élaboration de la réponse du Gouvernement à la crise sanitaire et économique

La DLF a participé à la conception des mesures d'urgence et de soutien aux ménages et aux entreprises qui ont été intégrées dans les lois de finances successives. Ces mesures ont visé à favoriser la lutte contre la propagation de la covid-19 (taux réduit de TVA de 5,5 % sur les tests, masques et tenues de protection, taux de TVA de 0 % sur les vaccins), à conforter leur liquidité ou solvabilité (exonération d'impôt sur les bénéfices des aides octroyées via le fonds de solidarité, dégrèvement exceptionnel de cotisation foncière des entreprises (CFE) sur délibération des collectivités, exonération des abandons de loyers et crédit d'impôt en faveur des bailleurs qui abandonnent des loyers, étalement des conséquences fiscales d'une cession-bail immobilier) ou à améliorer leurs fonds propres (neutralisation des conséquences fiscales des réévaluations libres d'actifs des entreprises).

La DLF a par ailleurs pris une part active à l'élaboration du plan de relance, qu'il s'agisse des investissements favorables à la transition énergétique, comme les crédits d'impôt pour la rénovation thermique des PME, ou ceux destinés à stimuler la compétitivité des entreprises (diminuer le poids des principaux impôts de production par exemple).

La DLF a également contribué en 2020 au premier « budget vert », qui comprend une cotation intégrale des dépenses, y compris les dépenses fiscales, selon leur impact environnemental.

L'ensemble des crédits votés sur l'action 3, qui porte le budget de la DLF, ont été consommés.

III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Le compte est destiné à garantir les deux fondements de la coopération monétaire avec la zone franc que sont **l'ancrage de la parité du taux de change sur l'euro** et la **garantie de convertibilité illimitée**.

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

Il n'est doté de crédits que si la dégradation de la situation financière de la zone l'exige. Or, les banques centrales détiennent des niveaux de réserves considérés comme suffisants. Il en résulte une faible probabilité d'appel en garantie de l'État, qui n'a d'ailleurs pas été mise en œuvre depuis 1994. La publication des documents budgétaires sur ce compte a été suspendue en 2009.

SECONDE PARTIE - THÈME D'ÉVALUATION : L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

L'économie sociale et solidaire (ESS) rassemble les entreprises qui cherchent à concilier solidarité, performances économiques et utilité sociale. Les cinq structures de l'ESS sont :

- les **associations**, régies par la loi 1901 ;
- les **fondations de personnes**, d'entreprises ou « abritées » par une autre fondation ;
- les **mutuelles**, à but non lucratif, elles sont actrices de la santé et des assurances ;
- les **coopératives**, constituées de membres associés qui détiennent au moins une part dans la structure, leur gouvernance est fondée sur le principe démocratique « une personne, une voix » ;
- les **entreprises commerciales d'utilité sociale** : à statut commercial, elles respectent les principes fondateurs de l'ESS. Leur finalité est sociale, et prioritaire par rapport à leurs objectifs économiques.

L'ESS était depuis le début de la législature la compétence d'un Haut-commissariat rattaché au ministère de la transition écologique et solidaire. En juillet 2020 a été créé un secrétariat d'État à l'économie sociale, solidaire et responsable (ESSR), auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance. En conséquence, les ETP dédiés à l'ESS ont été transférés à la DG Trésor et le programme 305 en porte désormais les crédits. Le rapporteur spécial a ainsi souhaité s'intéresser à l'écosystème de l'ESS.

Acteur économique de poids, **l'ESS représente en 2020 10 % du PIB et près de 14 % des emplois privés en France. Ce secteur compte environ 200 000 entreprises et structures et 2,38 millions de salariés.**

I. UN SECTEUR MIEUX RECONNU DONT L'INSTITUTIONNALISATION DOIT ÊTRE POURSUIVIE

Si l'ESS a acquis une véritable reconnaissance institutionnelle et juridique, les progrès réalisés s'agissant de sa gouvernance doivent encore être approfondis.

A. UNE GOUVERNANCE MINISTÉRIELLE QUI A BEAUCOUP ÉVOLUÉ DEPUIS 2012 ET QUI DOIT DÉSORMAIS ÊTRE STABILISÉE

La gouvernance ministérielle de l'ESS a connu d'importantes évolutions. Une première marche est franchie dans les années 1980, avec la création d'un secrétariat d'État à l'ESS au sein du gouvernement de Laurent Fabius ⁽¹⁾ entre 1984 et 1986, puis au sein du gouvernement de Lionel Jospin ⁽²⁾, entre 2000 et 2002. En 2012, une seconde marche est franchie dans la gouvernance de l'ESS, avec la nomination d'un ministre délégué ⁽³⁾, au sein du gouvernement de Jean-Marc Ayrault, jusqu'en 2014 ; année à partir de laquelle l'ESS fut une compétence du secrétariat d'État chargé du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire ⁽⁴⁾, rattaché au ministère de l'économie et des finances.

Au plan administratif, l'ESS a jusqu'en 2016 figuré à l'organigramme de la direction générale de la cohésion sociale du ministère des affaires sociales ; avant que soit nommée une déléguée à l'économie sociale et solidaire ⁽⁵⁾ auprès du directeur général du Trésor, au sein du ministère de l'économie et des finances. L'administration de l'ESS a ainsi, entre 2016 et 2017, été intégrée à la direction générale du Trésor.

En 2017, l'ESS devient la compétence d'un Haut-commissariat à l'ESS et à l'innovation sociale auprès du ministère de la transition écologique et solidaire ⁽⁶⁾ ; puis en juillet 2020 est créé un secrétariat d'État à l'économie sociale, solidaire et responsable (ESSR) ⁽⁷⁾ auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance. En conséquence, l'administration de l'ESS est à nouveau intégrée à la direction générale du Trésor – et l'ensemble des crédits budgétaires et des ETP sont désormais portés par le programme 305, *Stratégies économiques*.

(1) M. Jean Gatel.

(2) M. Guy Hascoët.

(3) M. Benoît Hamon.

(4) Les secrétaires d'État successifs entre 2014 et 2017 furent Mmes Valérie Fourneyron, Carole Delga et Martine Pinville.

(5) Mme Odile Kirchner.

(6) M. Christophe Itier est nommé haut-commissaire à l'ESS.

(7) Mme Olivia Grégoire, députée, est nommée secrétaire d'État.

Le rapporteur spécial salue le retour de l'ESS dans le giron de la direction générale du Trésor qu'il considère comme opportune au regard du poids économique croissant de ce secteur. Il salue également la création de ce secrétariat d'État, signe de l'importance octroyée à l'ESS par le Gouvernement.

Le rapporteur spécial appelle de ces vœux que cette gouvernance ministérielle puisse désormais être stabilisée. Une gouvernance stable permettra en effet de construire une politique publique de l'ESS et un budget cohérent, dans une perspective de moyen terme.

Recommandation n° 1 : Stabiliser la gouvernance ministérielle de l'économie sociale et solidaire

B. UNE VÉRITABLE RECONNAISSANCE JURIDIQUE DU SECTEUR ET DES ACTEURS DE L'ESS DEPUIS 2014, QUI DOIT ÊTRE CONFIRMÉE

Alors que la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a pour la première fois donné une véritable fondation juridique à l'ESS, les innovations qu'elle a mises en œuvre doivent désormais être confirmées.

1. La loi du 31 juillet 2014 a permis d'affirmer les spécificités du secteur de l'ESS et d'en reconnaître les acteurs

Si l'ESS préexistait à la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, cette dernière peut être considérée à bien des égards comme une loi de fondation⁽¹⁾. Étaient en effet affirmées pour la première fois dans un texte législatif les spécificités de ce mode d'entreprendre.

L'article 1^{er} de la loi pose ainsi les grands principes de ce secteur : un but autre que le partage des bénéfiques, une gouvernance démocratique, transparente et participative, une gestion orientée vers le développement de l'activité et des réserves impartageables.

Innovation majeure, la loi de 2014 reconnaît comme relevant de l'ESS non seulement les acteurs historiques (associations, mutuelles, coopératives, fondations) mais également les sociétés commerciales qui poursuivent un but d'utilité sociale⁽²⁾ et respectent les principes⁽³⁾.

(1) Rapport d'information du 9 mars 2016 déposé par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, sur la mise en application de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, MM. Yves Blein et Daniel Fasquelle, rapporteurs.

(2) Une notion définie à l'article 2 de la loi.

(3) Ces obligations ont été précisées par le décret n° 2015-858 du 13 juillet 2015 relatif aux statuts des sociétés commerciales ayant la qualité d'entreprises de l'économie sociale et solidaire.



Source : ministère de l'économie et des finances.

2. Le rôle de ces acteurs doit désormais être conforté

La loi de 2014 a permis de conforter le rôle de certains acteurs lui préexistant, structurant pour le secteur de l'ESS.

Ainsi, la loi a confié au **conseil supérieur de l'ESS** ⁽¹⁾, institution créée en 2006, outre son rôle traditionnel de concertation entre les pouvoirs publics et les représentants de l'ESS, la mission de promouvoir l'ESS à destination de la jeunesse, la prise en compte de l'ESS dans le droit de l'Union européenne, le suivi de l'évolution des politiques publiques européennes, nationales et territoriales concernant l'ESS, la réalisation du guide d'amélioration des bonnes pratiques des entreprises de l'ESS ou encore l'évaluation de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'ESS.

Par ailleurs, la **chambre française de l'ESS (ESS France)** ⁽²⁾ fédère les organisations statutaires nationales du secteur ainsi que les entrepreneurs locaux. ESS France assure, au plan national, la représentation et la promotion de l'économie sociale et solidaire, en assurant, au bénéfice des entreprises du secteur, la représentation auprès des pouvoirs publics nationaux des intérêts de l'économie sociale et solidaire, sans préjudice des missions de représentation des organisations professionnelles ou interprofessionnelles du secteur.

ESS France soutient, anime et coordonne le réseau des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire et consolide, au niveau national, les données économiques et sociales et les données qualitatives recueillies par celles-ci.

(1) Article 4 de la loi.

(2) Article 5 de la loi.

Extrait de l'article 5 de la loi du 31 juillet 2014

« ESS France est constituée en association jouissant de plein droit de la capacité juridique des associations reconnues d'utilité publique. Cette association est constituée par les organisations nationales représentant les différentes formes statutaires de l'économie sociale et solidaire [...] et par les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire. »

Enfin, les **chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS)** ⁽¹⁾ assurent au plan local la promotion et le développement de l'économie sociale et solidaire. Les CRESS assurent diverses missions au bénéfice des entreprises de l'économie sociale et solidaire : la représentation auprès des pouvoirs publics des intérêts de l'économie sociale et solidaire, l'appui à la création, au développement et au maintien des entreprises, l'appui à la formation des dirigeants et des salariés des entreprises, la contribution à la collecte, à l'exploitation et à la mise à disposition des données économiques et sociales relatives aux entreprises de l'économie sociale et solidaire, ou encore l'information des entreprises sur la dimension européenne de l'économie sociale et solidaire et l'appui à l'établissement de liens avec les entreprises du secteur établies dans les autres États membres de l'Union européenne.

Extrait de l'article 6 de la loi du 31 juillet

Elles sont constituées des entreprises de l'économie sociale et solidaire ayant leur siège social ou un établissement situé dans leur ressort et des organisations professionnelles régionales de celles-ci. En application du principe de parité, la différence entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes parmi les représentants de chaque entreprise ou organisation est inférieure ou égale à un.

Si cette loi a permis des avancées indéniables, **elles doivent encore être concrétisées aux yeux du rapporteur spécial**. Ainsi, par exemple, les CRESS disposent d'environ 50 fois moins de ressource que les chambres de commerce et d'industrie ou que les chambres des métiers, avec seulement 7 à 15 salariés environ. Afin d'être un véritable interlocuteur des entreprises de l'ESS, les moyens des CRESS doivent ainsi être renforcés.

Recommandation n° 2 : renforcer les moyens des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire pour leur permettre d'accomplir pleinement leurs missions.

Le rapporteur spécial juge cette évolution d'autant plus nécessaire que l'ESS reste un secteur composé d'entités très diverses. De ce fait, plusieurs personnes auditionnées ont fait part au rapporteur spécial de la difficulté à cerner les besoins et les attendus communs de ce secteur.

(1) Article 6 de la loi.

C. DES POLITIQUES PUBLIQUES QUI DOIVENT ÊTRE IMPRÉGNÉES D'UN « RÉFLEXE ESS »

La logique actuelle qui préside aux politiques de soutien aux entreprises consiste à prendre des mesures générales, applicables aux sociétés commerciales traditionnelles, et à réfléchir dans un second temps à leur adaptation aux entités de l'ESS. Cette logique n'apparaît plus opérante aujourd'hui. Le poids économique croissant de l'ESS doit inciter les décideurs publics à concevoir des mesures particulières, adaptées à ce secteur.

Les entreprises de l'ESS sont par exemple privées *de facto* d'accès à certains dispositifs fiscaux de droit commun, comme l'ex crédit d'impôt compétitivité emploi ou encore la baisse des impôts de production décidée dans le cadre du plan de relance. En effet, la plupart des entreprises du secteur de l'ESS ne sont pas assujetties aux impôts sur la production mais à la taxe sur les salaires. De manière plus globale, les associations, qui représentent une part importante du secteur de l'ESS, ne peuvent bénéficier des dispositifs de soutien qui passent par l'impôt sur les sociétés.

Cela s'est particulièrement vu lors de la mise en œuvre des dispositifs de soutien aux entreprises dans le cadre de la crise sanitaire. L'éligibilité au prêt garanti par l'État par exemple, était dans un premier temps conditionnée à une part des revenus commerciaux dans le chiffre d'affaires de 50 %. Or, bon nombre d'entités de l'ESS reposent sur un modèle hybride, dans lequel les subventions occupent une place importante. *Ab initio*, les entités de l'ESS n'ont donc pas pu y avoir accès – avant que la mesure soit adaptée dans un second temps. Autre exemple : la constitution d'un dossier pour bénéficier du fonds de solidarité qui nécessitait un numéro fiscal individuel, que les associations ne possèdent pas.

Si les entreprises de l'ESS ont, dans le cadre de la crise, bénéficié de mesures particulières permises par l'action forte du nouveau secrétariat d'État, que le rapporteur salue, à l'instar d'un fonds d'urgence ESS doté de 30 millions d'euros, **le rapporteur spécial appelle à un changement de culture normative pour qu'un réflexe ESS soit désormais ancré dans la conception des politiques de soutien à l'économie.**

<p>Recommandation n° 3 : créer un « réflexe ESS » dans la conception des politiques publiques.</p>

II. UN MODÈLE DE FINANCEMENT À FAIRE ÉVOLUER

Le modèle de financement de la majorité des entités de l'ESS est hybride, reposant en grande partie sur les subventions ; que le développement du secteur invite à interroger.

Le rapporteur spécial souligne que tous les interlocuteurs qu'il a pu auditionner ont été unanimes sur la nécessité de faire évoluer ce modèle de financement en favorisant l'accès au capital. Renforcer les fonds propres des entités de l'ESS permettrait aux entités de l'ESS de présenter un bilan plus solide, de se financer grâce à de la dette et des prêts bancaires ou encore de résister davantage aux périodes de crise.

À ce titre, le rapporteur spécial encourage le développement des **titres associatifs**, qui sont des titres de dette mais permettent en réalité un apport en quasi fonds propres – en effet, l'apport n'est remboursé qu'à partir du moment où suffisamment d'excédents sont générés. **Le rapporteur spécial invite à ce que les titres associatifs soient sécurisés juridiquement.**

Recommandation n° 4 : encourager le développement des titres associatifs, notamment en les sécurisant juridiquement.

III. UN BUDGET QUI A VOCATION À AUGMENTER

En 2021, le budget de l'économie sociale, solidaire et responsable est porté par le programme 305, *Stratégies économiques*, au sein d'une action nouvellement créée. Un peu plus de 19 millions d'euros en AE et en CP ont été ouverts par la loi de finances initiale pour 2021. Les crédits alloués à l'ESSR proviennent de l'action 14 du programme 159, *Expertise, Économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie*, mis en œuvre par le Haut-commissariat à l'ESS et à l'innovation sociale de 2017 à mi-2020, et des crédits relatifs aux contrats à impact social (CIS ; action 22 du programme 134, *Développement des entreprises et du tourisme*).

Si le rapporteur recommande sa montée en puissance, notamment pour financer davantage les contrats à impact social ainsi que les chambres régionales de l'ESS, il souligne surtout la nécessité d'une meilleure information du Parlement. Il n'existait en effet au sein des programmes 134 et 159 aucun indicateur de performance sur les budgets de l'ESS ; et le responsable du programme 305 a indiqué au rapporteur spécial qu'il n'était pour l'instant pas prévu d'en faire figurer un dans les prochains documents budgétaires. **Le rapporteur spécial souhaite qu'une réflexion puisse être menée pour que, dès le prochain projet de loi de finances initiale, un tel indicateur puisse informer au mieux le Parlement.**

Recommandation n° 5 : créer un indicateur de performance pour l'économie sociale et solidaire sur le programme 305, <i>Stratégies économiques</i>
--

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le jeudi 3 juin 2021, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Philippe Chassaing, rapporteur spécial sur les crédits de la mission Économie, Statistiques.

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

Le compte rendu sera prochainement constable en ligne.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Banque des territoires

- M. Christophe Genter, directeur du département de la cohésion sociale et territoriale (DICST), à la direction de l'investissement ;
- Mme Marianne Fauchaux, adjointe du directeur du département de la cohésion sociale et territoriale, à la direction de l'investissement.

Chambre française de l'économie sociale et solidaire (ESS France)*

- M. Jérôme Saddier, président ;
- M. Antoine Détourné, délégué général.

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

- M. Hugues Vidor, président ;
- M. Sébastien Darrigan, directeur général.

Direction générale du Trésor – Pôle ESS et investissement à impact (PESSII)

- M. Thomas Boisson, chef de pôle ;
- M. Alban Cathala, adjoint au chef de pôle ;
- Mme Elisa Famery, adjointe au chef de pôle ;
- M. Laurent Hou Hen Pen, adjoint au chef de pôle ;
- Mme Adélie Sallou, adjointe au chef de pôle ;
- M. Jean-François Marfaing, chargé de mission.

Direction générale du Trésor

- Mme Constance Valigny, secrétaire générale du Trésor, responsable du programme 305 ;
- Mme Catherine Mansoux, adjointe au chef du bureau des services bancaires et moyens de paiement ;
- M. Baptiste Ledan, conseiller parlementaire du directeur général du Trésor.

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*