



N° 292

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2023** (n° 273),

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 22

ÉCONOMIE :
STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES
STRATÉGIES ÉCONOMIQUES
ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Rapporteur spécial : M. MICHEL SALA

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
DONNÉES CLÉS	9
INTRODUCTION	11
I. L'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES POURSUIT SON ACTIVITÉ DANS UN CONTEXTE D'EFFECTIFS TENDUS.....	12
A. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS GLOBALEMENT À LA HAUSSE MAIS VARIABLE SELON LES ACTIONS.....	15
1. L'action 1 <i>Infrastructures statistiques et missions régaliennes</i>	15
2. L'action 6 <i>Action régionale</i>	16
3. Action 8 <i>Information économique, démographique et sociale</i>	16
4. L'action 9 <i>Pilotage, soutien et formation initiale</i>	16
B. UNE IMPORTANTE BAISSSE DE MOYENS HUMAINS DIFFICILEMENT COMPENSABLE PAR DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ QUI APPELLE À REPENSER LE CONTRAT DE FINANCEMENT PLURIANNUEL	17
1. Les moyens humains de l'Insee ont connu une importante baisse ces dernières années.....	17
2. Cette baisse a entraîné la mise sous tension de certaines activités	18
3. Les évolutions prévues par le futur contrat de financement pluriannuel doivent être revues pour permettre à l'Insee de poursuivre sereinement son activité	19
a. Le financement de l'Insee est fixé par un contrat pluriannuel de financement.....	19
b. La trajectoire fixée par le nouveau contrat pluriannuel de l'Insee doit être revue ..	20
C. LES RISQUES D'UNE DÉMATÉRIALISATION EXCESSIVE DES ENQUÊTES	21
1. La dématérialisation des enquêtes : un objectif majeur poursuivi par l'Insee.....	21
2. ... qui emporte cependant des risques invitant à maintenir la présence importante d'enquêteurs sur le terrain.....	22

D. UNE POLITIQUE D'OPEN DATA QUI DOIT ÊTRE MIEUX ENCADRÉE	22
1. L'accès de l'Insee aux données des entreprises privées doit être étendu, tout en préservant son indépendance.....	22
a. La nécessaire extension de l'accès de l'Insee aux données privées.....	22
b. L'importance de rester vigilant sur l'indépendance de l'Insee	23
2. L'accès des entreprises privées aux données de l'Insee doit être mieux encadré...	23
II. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIES ÉCONOMIQUES	23
A. PRÉSENTÉS DE MANIÈRE INCOMPLÈTE, LES MOYENS DE LA DG TRÉSOR NE SONT QUE FACIALEMENT EN HAUSSE.....	24
1. Une présentation incomplète des moyens de la DG Trésor.....	24
2. La hausse des crédits alloués au programme 305 s'explique exclusivement par une mesure de périmètre	25
a. La nouvelle compensation versée à la Banque postale pour sa mission d'accessibilité bancaire	25
b. Une diminution des moyens humains de la DG Trésor qui doit cesser.....	27
B. LA COMPENSATION VERSÉE À LA BANQUE DE FRANCE POURSUIT SA BAISSÉ, MAIS IL CONVIENT D'ÊTRE VIGILANT FACE AU RISQUE DE SURENDETTEMENT	27
1. La Banque de France réalise depuis 2012 d'importants gains de productivité, permettant la baisse de la compensation qui lui est versée par l'État	28
2. Il convient de rester attentif au risque d'augmentation du nombre de dossiers de surendettement	30
C. L'ESS : UN FINANCEMENT À CONFIRMER.....	30
1. Un budget quasi-constant par rapport à 2022....	31
a. Le premier axe de financement : le développement de l'économie sociale et solidaire et le soutien à l'investissement à impact social.....	31
b. Le second axe de financement : le dispositif local d'accompagnement	32
c. Un troisième axe inédit : les pôles territoriaux de coopération économique	32
2. ... insuffisant pour véritablement soutenir le développement de l'ESSR	33
III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX	34
ARTICLE RATTACHÉ	35
<i>Article 43</i> : Intégration au budget de l'État du financement de la mission d'accessibilité bancaire	35
I. LE DROIT EN VIGUEUR	35
1. Depuis le 1 ^{er} janvier 2009, la Banque postale est chargée d'une mission d'accessibilité bancaire consistant en l'ouverture du livret A	35
2. En contrepartie de cette mission d'accessibilité bancaire, la Banque Postale perçoit une rémunération spécifique	37

3. Prise en charge par le Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations .	38
II. LE DROIT PROPOSÉ	38
III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES	40
EXAMEN EN COMMISSION	43
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	45

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

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le budget du programme 220 *Statistiques et études économiques* bénéficie d'une légère hausse de près de 4 % de ses crédits de paiement par rapport à 2022. Plus de 454 millions d'euros permettront à l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) de poursuivre ses missions essentielles pour l'orientation des politiques publiques. Cette hausse provient des mécanismes du contrat de financement pluriannuel et correspond essentiellement à des frais de fonctionnement.

Le rapporteur spécial remarque cependant qu'une **baisse tendancielle du budget de ce programme est prévue dans le prochain contrat de financement pluriannuel entre le secrétariat général des ministères économiques et financiers et l'Insee**. Malgré une certaine souplesse dans la gestion du budget que ce contrat permet, cette tendance fera probablement naître des tensions s'agissant de la capacité de l'Insee à mettre en œuvre l'intégralité des missions qui lui sont dévolues.

Si le programme 305 *Stratégies économiques* voit son budget significativement augmenter, cela n'est cependant dû qu'à une mesure de périmètre : l'intégration de la compensation versée à La Banque postale en contrepartie de sa mission d'accessibilité bancaire pour 303 millions. Cette somme invisibilise en réalité une légère baisse des dotations du programme.

Près de 1,17 milliard d'euros sont au total prévus sur le programme 305. Ils permettront de financer la Direction générale du Trésor (dont le financement global ne peut être apprécié faut d'une ventilation des crédits du programme budgétaire support des ministères économiques et financiers, le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*). Le rapporteur spécial souligne et salue à cet effet le rôle de son réseau international dans le conflit actuel en Ukraine, en dépit de l'importante réduction de ses effectifs et de sa profonde réorganisation.

La compensation versée par la DG Trésor à la Banque de France poursuit sa baisse permise par les gains de productivité acquis grâce à des réformes organisationnelles ainsi que de son système informatique. Cette évolution atteint cependant ses limites et le rapporteur spécial sera vigilant à l'évolution de la compensation versée à la Banque à l'avenir. Le rapporteur spécial regrette en outre que le rapport demandé par son prédécesseur sur le « non-recours à la procédure de surendettement » n'ait pas encore été publié. Dans un contexte inflationniste, les résultats de cette enquête permettraient peut-être de limiter les inquiétudes qui naissent de la forte hausse d'autres indicateurs potentiellement annonciateurs de situations de surendettement, tel que la hausse des inscriptions au FICP (Fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers) et au FCC (Fichier central des chèques).

Enfin intégré depuis 2021, le budget de l'action de l'économie sociale, solidaire et responsable reste stable par rapport à 2022 avec environ 20 millions d'euros. S'il juge pertinents les différents dispositifs financés par le programme, le rapporteur spécial remarque toutefois que ce budget n'est peut-être pas à la hauteur des enjeux de ce secteur de l'économie qui compte pour 10 % du PIB. En tout état de cause, parce que l'effort de l'État en faveur de l'économie sociale et solidaire ne se limite pas au programme 305 (le secteur de l'ESS bénéficiant également des mesures générales), le rapporteur spécial souhaite la publication d'un document de politique transversale portant sur l'économie sociale et solidaire, qui permettrait d'avoir une vision plus claire des financements qui y sont consacrés.

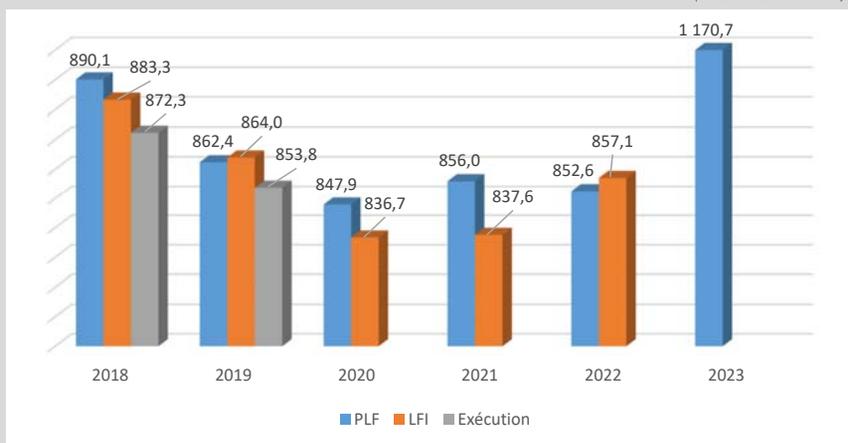
La poursuite du développement du secteur de l'ESS n'est pas qu'une question budgétaire. Le rapporteur spécial plaide ainsi pour une institutionnalisation accrue de ce secteur – par exemple à travers une véritable reconnaissance du concept de « lucrativité limitée » dans un monde normatif trop bipolarisé entre le lucratif et le non lucratif.

De manière transversale, qu'il s'agisse du programme 220 ou du programme 305, le rapporteur spécial tient à insister sur l'importance des missions qu'ils financent. Dès lors, il convient de mettre à disposition des différents services et entités les moyens et les effectifs nécessaires à la bonne réalisation de leurs missions. La dématérialisation et la restructuration des services ne peuvent constituer une solution systématique – et risquent de mettre en péril la qualité du travail effectué.

DONNÉES CLÉS

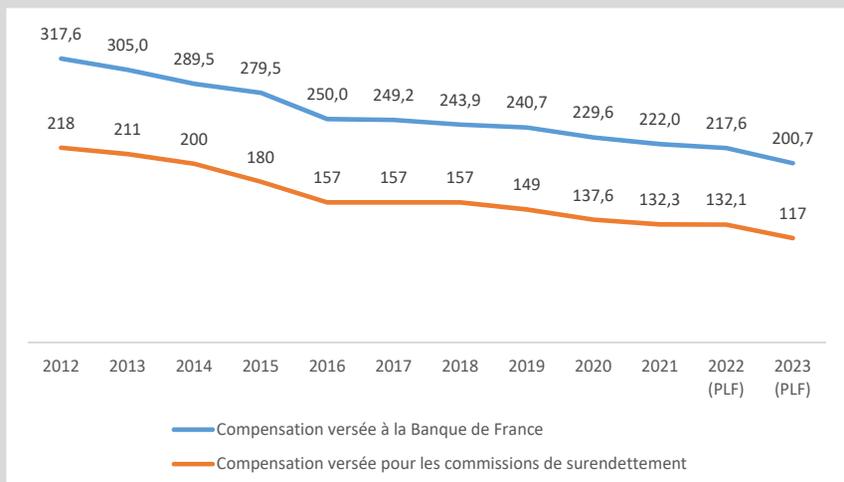
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ET 343 STRATÉGIES ÉCONOMIQUES

(en millions d'euros)



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

(en millions d'euros)



INTRODUCTION

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

Ces deux programmes portent les budgets de l'Institut national de la statistique et des études économiques pour le programme 220 et celui d'une partie des activités de la direction générale du Trésor pour le programme 305 – et notamment l'activité de son réseau international, la compensation versée à la Banque de France pour les activités réalisées pour le compte de l'État, ainsi que, depuis l'année 2021, des crédits en soutien de l'économie sociale et solidaire.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 220 ET 305 DE LA MISSION ÉCONOMIE

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution 2022-2023	LFI 2022	PLF 2023	Évolution 2022-2023
Programme 220	432,4	458,9	+ 6,12 %	435,3	454,8	+ 4,48 %
Programme 305	416,7	714,5	+ 71,5 %	417,3	715,9	+ 71,5 %
Total	849,1	1 173,4	+ 38,2 %	852,6	1 170,7	+ 37,3 %

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2023.

1 170,7 millions d'euros sont demandés pour ces deux programmes (en crédits de paiement) contre 852,6 millions votés en loi de finances initiale pour 2022. Cette importante augmentation, plus de 37 %, s'explique cependant exclusivement par une mesure de périmètre, **le programme 305 portant désormais le financement de la mission d'accessibilité bancaire confiée par la loi à la Banque postale (303 millions d'euros)**. Ce financement, aujourd'hui assuré par le Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations en vertu de l'article L. 221-6 du code monétaire et financier, est transféré au budget général de l'État par l'article 43 du présent PLF, et devient le premier poste de dépense du programme 305. **À périmètre constant, les crédits de ce programme sont donc en légère baisse.**

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

Le plafond d’emplois du programme 220 s’élève à 5 037 ETPT contre 5 028 en 2022. Celui du programme 305 s’élève à 1 278 ETPT contre 1 260 en 2022. Cette augmentation de 18 ETPT s’explique notamment par des effectifs supplémentaires alloués à l’Agence des participations de l’État (APE) et au transfert de la mission chargée du plan national de relance et de résilience (PNRR) à la Direction générale du Trésor.

I. L’INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES POURSUIT SON ACTIVITÉ DANS UN CONTEXTE D’EFFECTIFS TENDUS

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

Les crédits de paiement proposés en 2023 atteignent près de 455 millions d’euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

(en millions d’euros)

	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution 2022-2023	LFI 2022	PLF 2023	Évolution 2022-2023
Programme 220	432,4	458,9	+ 6,12 %	435,3	454,8	+ 4,48 %
1 - Infrastructure statistique	130,81	143,45	+ 9,66 %	130,55	142,45	+ 9,11 %
6 - Action régionale	49,12	46,96	- 4,40 %	49,12	46,96	- 4,40 %
8 - Information économique, démographique et sociale ⁽¹⁾	119,09	125,38	+ 5,26 %	119,10	122,98	+ 3,25 %
9 - Pilotage, soutien et formation ⁽²⁾	133,44	143,13	+ 7,26 %	136,56	142,45	+ 4,31 %

Source : commission des finances d’après le projet de loi de finances pour 2023.

Le plafond d’emplois du programme 220 s’élève à 5 037 ETPT pour 2023, ce plafond découlant de l’extension en année pleine des suppressions d’emplois pour 2022 (soit – 67 ETP). Le schéma d’emplois pour 2023 se traduit par une **diminution de 4 ETP, portant le nombre total d’ETP de l’INSEE à 5 013 au 31 décembre 2023**. Cette baisse sera exclusivement absorbée par l’administration centrale de l’Insee.

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

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

RÉPARTITION DES ETP DE L'INSEE PAR SERVICE

Service	Schéma d'emplois	ETP au 31 décembre 2023
Administration centrale	- 4	1 432
Services régionaux	0	3 437
Autres*	0	144
Total	- 4	5 013

* : élèves-fonctionnaires scolarisés à l'ENSAE et l'ENSAI.

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2023.

La répartition par action des ETPT est détaillée ci-après :

– l'action 01 « Infrastructure statistique et missions régaliennes » comporte 1 447 ETPT qui correspondent à 28,7 % de l'ensemble des ETPT du programme ;

– l'action 06 « Action régionale » comporte 569 ETPT qui correspondent à 11,3 % de l'ensemble des ETPT du programme ;

– l'action 08 « Information économique, démographique et sociale » comporte 1 778 ETPT qui correspondent à 35,3 % de l'ensemble des ETPT du programme ;

– l'action 09 « Pilotage, soutien et formation initiale » comporte 1 243 ETPT qui correspondent à 24,7 % de l'ensemble des ETPT du programme ;

À noter que les enquêteurs de l'Insee relèvent de l'action 01 (relevés de prix et enquêtes de recensement auprès des personnes vivant en communautés) et de l'action 08 (enquêtes auprès des ménages).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS GLOBALEMENT À LA HAUSSE MAIS VARIABLE SELON LES ACTIONS

1. L'action 1 *Infrastructures statistiques et missions régaliennes*

L'action 1 *Infrastructures statistiques et missions régaliennes* regroupe les activités à caractère régalien : comptes nationaux, indice des prix à la consommation, recensement de la population, registres des personnes physiques (état-civil et fichier électoral), répertoire SIRENE des entreprises et des établissements. Elle comprend aussi la mise à disposition de l'information à tous les publics ainsi que les travaux relatifs aux normes et nomenclatures, la méthodologie, la coordination statistique et internationale.

Le budget proposé pour cette action en 2023 est de 142,45 millions d'euros, contre 130,55 millions votés en LFI 2022.

Le recensement de la population

L'objectif du recensement est la production de résultats fiables et récents relatifs à la population légale de chaque commune et à ses caractéristiques socio-démographiques. Depuis 2004, cette opération est annualisée, avec une enquête exhaustive tous les cinq ans par rotation dans les communes de moins de 10 000 habitants et un sondage annuel dans les communes de 10 000 habitants ou plus. Pendant deux mois, près de 24 000 agents recenseurs, recrutés par les communes et assistés de près de 400 superviseurs de l'Insee assurent la phase de collecte.

Les recensements des collectivités d'outre-mer sont quinquennaux. En 2023 Wallis et Futuna fera l'objet d'un recensement.

Le recensement de la population, opération essentielle de l'action 01 *Infrastructure statistique et missions régaliennes* donne lieu chaque année à des **dépenses d'intervention à destination des communes**. Il s'agit de la **dotation forfaitaire de recensement (DFR)** versée chaque année aux communes concernées par le recensement ⁽¹⁾. Elle s'établit en 2023 à **20 millions d'euros en AE et en CP** y compris un montant de 0,2 million d'euros pour le recensement à Wallis et Futuna. **La DFR représente de l'ordre de 75 % des dépenses hors titre 2 de l'action 01.**

(1) La DFR est régie par un décret en Conseil d'État et est établie en tenant compte du volume de la collecte de chaque commune. Les collectivités locales, employeurs des agents recenseurs, fixent librement leur rémunération. Le calcul de la dotation forfaitaire est fondé sur des critères simples et objectifs, garantissant l'égalité de traitement des communes dans sa répartition, qui tiennent compte de la population, du nombre de logements, du mode de collecte (exhaustive ou par sondage) et du taux national de réponse par internet.

2. L'action 6 *Action régionale*

L'action régionale consiste à **éclairer la situation économique, démographique et sociale dans toutes les régions de France**, ainsi que les politiques publiques mises en œuvre, qu'elles soient décidées au niveau national ou local. L'action régionale contribue ainsi à l'animation du débat public. Cela se traduit par la définition et la réalisation d'études, analyses et synthèses pertinentes au niveau territorial, ainsi que la diffusion, l'accompagnement et la promotion des productions de l'Insee, nationales et locales. **Près de 47 millions d'euros sont proposés dans ce budget 2023 sur l'action 6.**

3. Action 8 *Information économique, démographique et sociale*

Cette action regroupe les **activités concernant l'information économique, démographique et sociale** aux travers des enquêtes et études économiques relatives aux entreprises et aux ménages. Elle traite ainsi notamment :

- des statistiques conjoncturelles et structurelles d'entreprises (par exemple l'indice de prix à la production, production de données structurelles à partir de l'exploitation des données fiscales et des données des enquêtes annuelles auprès des entreprises) ;
- des études et synthèses économiques (Note de conjoncture de l'Insee, Rapport sur les comptes de la Nation) ;
- des études démographiques ⁽¹⁾, de ressources et de conditions de vie (enquêtes sur l'éducation, le logement, la dépendance, l'utilisation du temps *etc.*) ;
- des études sociales (par exemple la publication annuelle *France, portrait social*).

Près de 123 millions d'euros sont proposés sur cette action.

4. L'action 9 *Pilotage, soutien et formation initiale*

Cette action recouvre le pilotage, l'organisation et la coordination des fonctions support de l'ensemble des services centraux et régionaux de l'Insee. Au-delà des moyens de la direction générale de l'Insee et des services qui lui sont directement rattachés, elle regroupe les fonctions de l'inspection générale de l'Insee, les moyens engagés pour le support informatique (notamment la maintenance des applications), la communication générale de l'Insee et, enfin, la formation continue des agents ainsi que la rémunération des élèves fonctionnaires suivant leur scolarité au sein de l'ENSAE ou de l'ENSAI. **143,4 millions d'euros sont prévus sur cette action.**

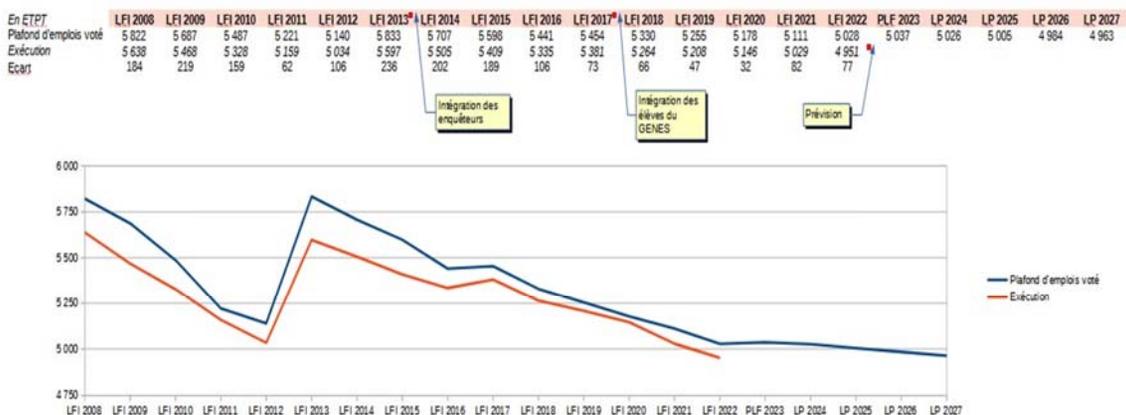
(1) hors recensement.

B. UNE IMPORTANTE BAISSÉ DE MOYENS HUMAINS DIFFICILEMENT COMPENSABLE PAR DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ QUI APPELLE À REPENSER LE CONTRAT DE FINANCEMENT PLURIANNUEL

1. Les moyens humains de l'Insee ont connu une importante baisse ces dernières années

En 2008, le plafond d'emplois de l'Insee s'élevait à 5 822 ETP. Depuis, ce plafond a diminué sans discontinuer – les hausses en 2013 et 2017 étant dues à l'intégration des enquêteurs puis des élèves du GENES.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOI DE L'INSEE 2008-2027



Source : Documents transmis au rapporteur spécial par l'Insee.

Le schéma d'emploi de l'Insee, qui représente le solde des entrées et des sorties d'ETP prévues entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année N+1, est également négatif depuis 2008. En particulier, le contrat pluriannuel de financement conclu entre l'Insee, la direction du Budget et le secrétariat général des ministères économiques est financier prévoyait un schéma d'emploi annuel de – 67 ETP sur la période 2019-2022 – qui a été respecté.

ÉVOLUTION DU SCHEMA D'EMPLOIS DE L'INSEE 2008-2027

(en ETP)



Source : Documents transmis au rapporteur spécial par l'Insee.

2. Cette baisse a entraîné la mise sous tension de certaines activités

Si cette baisse peut s'expliquer en partie par des évolutions de structure (notamment au niveau régional) ou des gains de productivité, il n'en reste pas moins qu'elle a conduit à une mise sous tension des effectifs, lesquels rencontrent des difficultés pour assumer l'intégralité de leurs missions. Les agents de l'Insee ne peuvent pas, en tout état de cause, explorer de nouveaux sujets.

C'est particulièrement vrai pour les agents en région, qui doivent répondre aux nombreuses commandes des acteurs publics en régions (APR), c'est-à-dire l'ensemble des décideurs locaux qui conduisent ou accompagnent les politiques publiques, comme le Conseil régional ou les chambres consulaires.

Les acteurs publics en région

Exemples d'APR : Du côté de l'État, les partenaires privilégiés des Directions régionales de l'Insee sont la Préfecture de région et son Secrétariat général aux affaires régionales (Sgar), les préfetures de département et plus généralement les directions régionales de l'État. Les services départementaux de l'État et les opérateurs (Pôle emploi, les caisses d'allocation familiale...) sont aussi des partenaires, sur des opérations plus thématiques.

Du côté des collectivités territoriales, le principal partenaire est le Conseil régional, et avec lui le Conseil économique, social et environnemental régional (Ceser). Les conseils départementaux, les grandes intercommunalités et certaines grandes communes, ainsi que leurs agences d'urbanisme, sont également des partenaires importants.

Les Directions régionales de l'Insee sont également en relation avec d'autres acteurs publics régionaux, de façon plus ponctuelle, et en fonction des contextes locaux : les observatoires régionaux (par exemple les observatoires de la santé ou des transports), les agences de développement économique, les chambres consulaires, les petites et moyennes intercommunalités (par exemple dans le cadre de la préparation des Schémas de cohérences territorial – Scot) et les parcs naturels régionaux.

Cette baisse d'effectif a également conduit à un recours accru à des contractuels, des stagiaires, voire des prestataires – c'est-à-dire à des personnes n'ayant pas la compétence des agents de l'Insee, qui doivent de plus être surveillés par ces derniers tout en n'étant pas soumises aux mêmes obligations déontologiques.

À titre d'exemple, six contractuels ont été recrutés à Toulouse pour s'occuper du répertoire SIRENE, qui est pourtant **une des tâches régaliennes de l'Insee. Le rapporteur spécial s'inquiète de cette tendance qui porte atteinte au cœur de métier des agents de l'Insee.**

3. Les évolutions prévues par le futur contrat de financement pluriannuel doivent être revues pour permettre à l'Insee de poursuivre sereinement son activité

a. Le financement de l'Insee est fixé par un contrat pluriannuel de financement

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

Par ce contrat, la DB et le SG MEF s'engagent sur une trajectoire de crédits (*cf. infra*) et un schéma d'emplois, offrant à l'Insee une certaine souplesse de gestion (avec un taux de mise en réserve sécurisé à 3 % hors titre 2 ⁽¹⁾ et 0,5 % en titre 2 par exemple). En échange de quoi l'Insee s'engage sur une stratégie de modernisation déclinée en trois projets stratégiques et mesurée par six indicateurs (en plus de ceux

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

du bleu budgétaire) ou encore sur la mise en œuvre d'indicateurs de bonne gestion financière ainsi qu'une réflexion poussée et commune avec les services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) sur le contrôle interne et la chaîne de dépense.

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

TRAJECTOIRE DES CRÉDITS PRÉVUE EN PLF ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

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

Source : Documents INSEE.

TRAJECTOIRE DES EMPLOIS PRÉVUE EN PLF ⁽²⁾

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

Source : Documents INSEE.

b. La trajectoire fixée par le nouveau contrat pluriannuel de l'Insee doit être revue

Bien que le Directeur général de l'Insee ait demandé la stabilité de ses effectifs, le nouveau contrat de financement pluriannuel de l'Insee prévoit une nouvelle baisse, certes limitée à « seulement » 4 ETP en 2023, mais également une poursuite des suppressions de postes à hauteur de - 20 ETP par an par la suite.

Lors de leur audition, le Directeur général et la Secrétaire générale de l'Insee ont indiqué que le maximum serait fait pour que cette baisse soit compensée par des gains de productivité, tout en reconnaissant que les plus faciles à mettre en œuvre l'avaient déjà été. D'autres gains de productivité doivent être atteints, en particulier grâce à la dématérialisation et aux enquêtes « multimodes » – une évolution complexe, sur laquelle le rapporteur spécial émet des réserves (*cf. infra*).

La situation en matière d'effectifs étant déjà tendue pour l'Insee, le rapporteur spécial appelle à ce que la trajectoire d'emplois soit corrigée à la hausse.

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

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

Le rapporteur spécial a en outre cosigné un amendement en commission des finances pour augmenter les moyens de l’Insee de 30 millions d’euros.

C. LES RISQUES D’UNE DÉMATÉRIALISATION EXCESSIVE DES ENQUÊTES

1. La dématérialisation des enquêtes : un objectif majeur poursuivi par l’Insee...

Les projets en cours et à venir de l’Insee s’inscrivent dans une stratégie pluriannuelle. Parmi eux, la **dématérialisation des enquêtes constitue un objectif central.**

En matière **d’enquêtes auprès des ménages**, l’effort porte sur **l’élargissement des modes de collecte** (« enquêtes **multimode** »), avec notamment la collecte via internet, qui s’ajoute à la collecte par enquêteur et, le cas échéant, à la collecte par téléphone. Les protocoles de collecte « multimodes » doivent permettre de réaliser des gains d’efficacité sur la collecte (moins de ressources enquêteurs à mobiliser sur chaque enquête) et de favoriser la réponse aux enquêtes en offrant un choix aux enquêtés.

Après l’enquête « Emploi » en 2020-2021, l’Insee prépare actuellement le passage en multimode de l’enquête « Logement » (2023-2024) pour laquelle des tests sont réalisés en 2022. L’enquête suivante sera l’enquête « Statistiques sur les ressources et les conditions de vie » (annuelle, en multimode à partir de 2025).

La modernisation de l’enquête Emploi

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

Le protocole de l’enquête a également été modernisé : après une première interrogation maintenue en face-à-face, les ménages ont désormais la possibilité de répondre sur Internet en réinterrogation, en plus du téléphone. La méthode de pondération a également été revue.

Le développement du « multimode » constitue un processus de longue haleine qui mobilisera encore les ressources de l’Insee pendant plusieurs années. Ces protocoles d’enquête demandent en effet des études et tests méthodologiques poussés, voire des enquêtes pilotes, de manière à adapter les questionnaires et les protocoles en maîtrisant les biais statistiques. Ils nécessitent également une évolution de l’organisation des équipes d’enquête au sein des directions régionales.

2. ... qui emporte cependant des risques invitant à maintenir la présence importante d'enquêteurs sur le terrain

Le rapporteur spécial fait part de ses réserves sur une dématérialisation excessive des enquêtes conduites par l'Insee, tant s'agissant des gains de productivité attendus que de la qualité des résultats ainsi obtenus.

S'agissant des gains de productivité attendus, si le multimodal permet à l'Insee de diminuer ses effectifs, le travail qui en résulte pour les enquêteurs est plus complexe, à deux égards. Le nombre d'heures passées au téléphone risque de peser sur les agents et l'enquête sur le terrain sera également plus complexe, dans la mesure où les personnes à interroger seront celles qui n'ont pas répondu sur Internet qui sont donc soit peu encline à répondre, soit plus éloignées de la technologie.

S'agissant de la qualité des réponses, l'enquête en ligne peut conduire à des résultats de moindre qualité (une personne interrogée sautant plus facilement une question en répondant en ligne que face à un enquêteur) et ne remplacera jamais l'expertise des enquêteurs sur le terrain.

Si le rapporteur spécial ne nie pas l'intérêt que peuvent présenter ces évolutions dans les modalités de réalisation des enquêtes, notamment pour toucher davantage de personnes, il insiste sur la nécessité de maintenir un nombre important d'enquêteurs sur le terrain et de poursuivre la réalisation d'enquêtes en face à face.

À cet effet, le rapporteur spécial recommande que les enquêteurs de l'Insee puissent disposer d'un Pass Vigik et déposera un amendement d'appel en ce sens ⁽¹⁾.

D. UNE POLITIQUE D'OPEN DATA QUI DOIT ÊTRE MIEUX ENCADRÉE

1. L'accès de l'Insee aux données des entreprises privées doit être étendu, tout en préservant son indépendance

a. La nécessaire extension de l'accès de l'Insee aux données privées

La loi fondatrice de 1951 fait reposer la statistique sur les enquêtes menées. En 2016, la loi pour une République numérique a modifié la loi de 1951 pour permettre à la statistique de s'appuyer sur les données privées.

L'Insee utilise ainsi désormais les sources de *data* d'entreprises privées de manière gratuite – un système mis en œuvre pour la première fois s'agissant des données de caisse de la grande distribution. L'Insee reçoit ainsi toutes les

(1) Développé par La Poste, le système VIGIK® permet l'accès des professionnels aux parties communes des immeubles via un badge, Amendement n° 2914.

transactions quotidiennes de la plupart des chaînes de distribution. Pour cet indice, il n’y a donc plus de collecte à la main mais la récupération des données de caisse.

Le rapporteur spécial appelle à ce que le cadre juridique permettant l’exploitation de ces données soit étendu à d’autres sources de *data* :

- **la téléphonie mobile** ⁽¹⁾ : qui permettrait d’avoir des informations sur le tourisme, sur la population présente à un instant donné à un endroit ;
- **les données de cartes bancaires** qui ont par exemple permis durant le confinement de mesurer la baisse de la consommation.

b. L’importance de rester vigilant sur l’indépendance de l’Insee

Plusieurs syndicats de l’Insee ont alerté le rapporteur spécial sur le rapprochement de l’Insee avec des entreprises privées. L’Insee travaille en effet de manière croissante avec les entreprises, afin d’avoir accès à de nouvelles données.

Ces rapprochements peuvent cependant emporter des risques d’atteinte à l’indépendance de l’Insee, comme l’indiquait une publication syndicale récente ⁽²⁾.

2. L’accès des entreprises privées aux données de l’Insee doit être mieux encadré

Dans le cadre de la politique d’*open data*, l’Insee met désormais gratuitement à disposition certaines des données qu’elle traite – **données qui étaient auparavant vendues et constituaient pour l’Insee un revenu annuel d’environ 10 millions d’euros**. L’Insee met par exemple à disposition gratuitement le répertoire SIRENE.

Si l’*open data* est une politique vertueuse, elle comporte néanmoins des effets pervers qu’il convient d’encadrer. **Actuellement, certaines données sont ainsi récupérées gratuitement par des entreprises privées qui les revendent dans un second temps**. Cette situation conduit donc à une captation de revenus d’une entité publique par une entité privée.

Le rapporteur spécial appelle à remédier à cette situation.

II. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIES ÉCONOMIQUES

Le programme 305 *Stratégies économiques* est relatif aux dépenses de la direction générale du Trésor (DGT), dont relève notamment la compensation versée à la Banque de France au titre des activités qu’elle exerce pour le compte de l’État.

(1) *L’Insee disposait de ce type de données fournies gratuitement par l’entreprise Orange durant la période de confinement. L’entreprise propose toujours ces données, mais à titre onéreux.*

(2) *CGT Insee-Genes, Solidaires Sud Insee « EDF, Société Générale : le flirt risqué de l’Insee avec les entreprises ! », février 2022.*

Depuis 2021, le programme ne porte plus les crédits de la direction de la législation fiscale ⁽¹⁾, qui figurent désormais sur le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, mais a été enrichi de la nouvelle action *Économie sociales, solidaire et responsable*.

De manière inédite, ce programme portera également en 2023 les crédits versés à la Banque postale en compensation de sa mission d'accessibilité bancaire.

PROGRAMME 305 STRATÉGIES ÉCONOMIQUES : ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN 2023

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	Demandés pour 2023	Évolution (en %)	LFI 2022	Demandés pour 2023	Évolution (en %)
1 - Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France	322,7	624,5	+ 87,7	417,3	625,1	+ 87,55
2 - Développement international de l'économie française	64,8	70,8	+ 9,23	64,8	70,8	+ 8,15
4 - Économie sociale, solidaire et responsable	19,2	19,2	+ 0,1	19,2	20,7	+ 7,5
Total	416,7	714,5	+ 71,5 %	417,3	715,9	+ 71,5 %

Source : PAP 2023.

A. PRÉSENTÉS DE MANIÈRE INCOMPLÈTE, LES MOYENS DE LA DG TRÉSOR NE SONT QUE FACIALEMENT EN HAUSSE

1. Une présentation incomplète des moyens de la DG Trésor

Le programme 305 *Stratégies économiques* porte notamment les crédits de fonctionnement et de masse salariale de la DG Trésor, pour un total de 154,2 millions d'euros en 2023. Cependant, comme toute direction des ministères économiques et financiers, la DG Trésor voit ses fonctions supports financées par le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, dont le responsable est la secrétaire générale des ministères économiques et financiers.

Ce programme 218 regroupe :

- les dépenses de fonctionnement courant des administrations centrales des ministères économiques et financiers : documentation, reprographie, acquisitions de matériels de bureau, frais de déplacement, de communication et de représentation, traductions ;
- les dépenses informatiques de l'administration centrale ;

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

– les dépenses d’action sociale.

Interrogé sur la part des crédits du programme 218 qui bénéficiaient à la DG Trésor, le secrétariat général des ministères économiques et financiers a indiqué au rapporteur spécial que les crédits du programme 218 ne faisaient plus l’objet, depuis 2020, d’une ventilation par direction en début de gestion ⁽¹⁾.

Si le rapporteur spécial comprend la mise en place de programmes budgétaires regroupant les fonctions support, il regrette que cette ventilation ne soit plus effectuée et ne figure plus dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances.

2. La hausse des crédits alloués au programme 305 s’explique exclusivement par une mesure de périmètre

a. La nouvelle compensation versée à la Banque postale pour sa mission d’accessibilité bancaire

La Banque Postale est chargée par la loi ⁽²⁾ d’**une mission de service public d’intérêt général d’accessibilité bancaire** (MAB). Cette mission consiste à offrir gratuitement, à toute personne qui en fait la demande, un livret A ayant des caractéristiques spécifiques permettant de l’utiliser comme un quasi-compte courant. La mission vise un objectif d’insertion bancaire et sociale en permettant à certaines populations, dont les besoins spécifiques en termes de moyens de paiement et d’utilisation du compte ne sont pas couverts par les autres dispositifs, d’avoir accès à un support bancaire simple dont le mode de fonctionnement est adapté à leurs besoins (domiciliations de certains revenus et de certains prélèvements, montant minimum des opérations individuelles de retraits et de dépôts fixé à 1,50 euro contre 10 euros dans les autres établissements, absence de carte de paiement...). En 2018, LBP recensait 1,23 million de clients relevant de la mission d’accessibilité bancaire, soit 8 % des 15,3 millions de livrets A que comptait La Banque Postale en 2018 et 2,2 % des 55 millions de livrets A détenus en France à cette même date.

(1) En 2021, une analyse de la ventilation lors du dépôt de la loi de règlement a montré que la Direction générale du Trésor avait bénéficié de 0,64 million d’euros.

(2) Articles L. 518-25, L. 221-2, R. 221-3 et R. 221-5 du code monétaire et financier.

Site de Bercy sur accessibilité bancaire

La mission d'accessibilité bancaire de La Banque Postale, qui s'exerce via la distribution et le fonctionnement spécifiques du Livret A, permet d'assurer la mise à disposition de toute la population, sans aucune restriction, de certains services de base.

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 qui a généralisé la distribution du livret A à toutes les banques au 1^{er} janvier 2009 a fixé des obligations spécifiques pour La Banque Postale en matière de distribution et de fonctionnement du livret A au titre de sa mission d'accessibilité bancaire (Art. L. 518-25-1 et L. 221-2 du code monétaire et financier).

L'article L. 518-25 du code monétaire et financier indique que « dans les domaines bancaire, financier et des assurances, La Poste propose des produits et services au plus grand nombre, notamment le Livret A ».

Cette mission est rappelée dans la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée relative à l'organisation du service public de La Poste et à France Telecom (Article 2 de la loi du 2 juillet 1990).

Au titre de ces obligations spécifiques, LBP perçoit une compensation financière proportionnée aux missions de service d'intérêt économique général (SIEG) qui lui sont confiées, qui a été autorisée par la Commission européenne par sa décision du 26 juillet 2021 pour la période 2021-2026. Un arrêté du 9 août 2021 fixe le montant de cette rémunération complémentaire ⁽¹⁾.

Le financement de cette mission est aujourd'hui assuré par le Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations en vertu de l'article L. 221-6 du code monétaire et financier (ci-après « le Fonds d'épargne »). Or, l'accessibilité bancaire ne fait pas partie de la mission prioritaire confiée au Fonds d'épargne en vertu de l'article L. 221-7 du code monétaire et financier, à savoir le financement du logement social. L'article 43 du projet de loi de finances pour 2023 prévoit de faire dorénavant porter le coût de la MAB par le budget général.

(1) https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=fup8o2KLKds-B1DgzuSXS3m8SR_IEm35GBjsA0oLnJk.

Article 43 du projet de loi de finances pour 2023

L'article L. 221-6 du code monétaire et financier est ainsi modifié :

1° Après la première phrase du premier alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Cette rémunération est supportée par le fonds prévu à l'article L. 221-7. » ;

2° La dernière phrase du deuxième alinéa est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :

« Cette rémunération complémentaire est supportée par l'État. Ses modalités de calcul sont fixées par décret en Conseil d'État. » ;

3° Le troisième alinéa est supprimé.

Une **dépense supplémentaire de 303 millions d'euros** sera à ce titre portée par le programme 305 en 2023.

Cette mission suit **une trajectoire dégressive afin de répondre à l'exigence d'incitation à l'efficacité de la mission prévue par la réglementation européenne.**

PROPOSITION DE TRAJECTOIRE DE LA COMPENSATION VERSÉE À LA POSTE POUR SA MISSION D'ACCESSIBILITÉ BANCAIRE

(en millions d'euros)

	2023	2024	2025	2026	2027
En AE et CP	303	287	269	252	250

Source : Audition conduite par le rapporteur spécial.

b. Une diminution des moyens humains de la DG Trésor qui doit cesser

Le rapporteur spécial souligne que la Direction générale du Trésor a connu ses dernières années d'importantes réductions d'effectifs, en particulier au sein de son réseau international, dans le cadre du plan Action publique 2022, alors même que ses missions ont parallèlement augmenté, du fait notamment de la crise sanitaire. Il est nécessaire que les effectifs de cette direction d'état-major se stabilisent, sans quoi elle ne pourrait continuer d'effectuer ses missions avec la même exigence.

B. LA COMPENSATION VERSÉE À LA BANQUE DE FRANCE POURSUIT SA BAISSÉ, MAIS IL CONVIENT D'ÊTRE VIGILANT FACE AU RISQUE DE SURENDETTEMENT

La Banque de France accomplit, au titre de ses missions d'intérêt général, huit prestations demandées par l'État, dont la nature et les conditions de rémunération sont fixées par des conventions spécifiques conformément à l'article L. 141-7 du code monétaire et financier. Chacune de ces prestations s'inscrit

dans le cadre du **contrat de performance** ⁽¹⁾ **signé le 1^{er} octobre 2021 entre l'État et la Banque de France** pour les années 2022 à 2024. Une contribution est versée à la Banque de France en contrepartie de ces prestations.

1. La Banque de France réalise depuis 2012 d'importants gains de productivité, permettant la baisse de la compensation qui lui est versée par l'État

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

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

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

– la mise en œuvre progressive des plans de modernisation (Ambitions 2020 et Construire Ensemble 2024) qui reposent sur la réorganisation territoriale de la Banque de France, la création de centres de traitement partagé au niveau régional pour le surendettement et le suivi des entreprises s'agissant de l'activité tertiaire.

Cette modernisation se poursuit avec la **mise en œuvre progressive du nouveau dispositif d'accueil téléphonique, autour d'un numéro unique, le 3414, et la possibilité de déposer un dossier de surendettement en ligne.**

Ces gains de productivité ont permis une baisse continue de la compensation versée à la Banque de France depuis 2012 et ce malgré l'ajout de nouvelles missions : le droit au compte puis, en 2023, le secrétariat du Comité Consultatif du Secteur Financier (CCSF).

(1) Un avenant a été signé à l'été 2022 dans le cadre de la préparation du PLF 2023.

Missions effectuées par la Banque de France pour le compte de l'État

Les huit missions rémunérées à la Banque de France, en application de l'article L. 141-7 du code monétaire et financier et inscrites sur le programme 305 sont les suivantes :

- le secrétariat des commissions de surendettement,
- la tenue du compte du Trésor,
- le droit au compte,
- la mise en circulation, sur l'ensemble du territoire métropolitain, des monnaies métalliques neuves,
- l'organisation des séances d'adjudication des valeurs du Trésor,
- la gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers,
- le secrétariat du Comité monétaire de la zone franc,
- le secrétariat du Comité Consultatif du Secteur Financier (CCSF).

La compensation s'élève dans ce PLF à 200 millions d'euros, contre 218 millions en 2022, dont 117 millions destinés à la tenue du secrétariat des commissions de surendettement.

ÉVOLUTION DE LA COMPENSATION VERSÉE À LA BANQUE DE FRANCE DEPUIS 2012

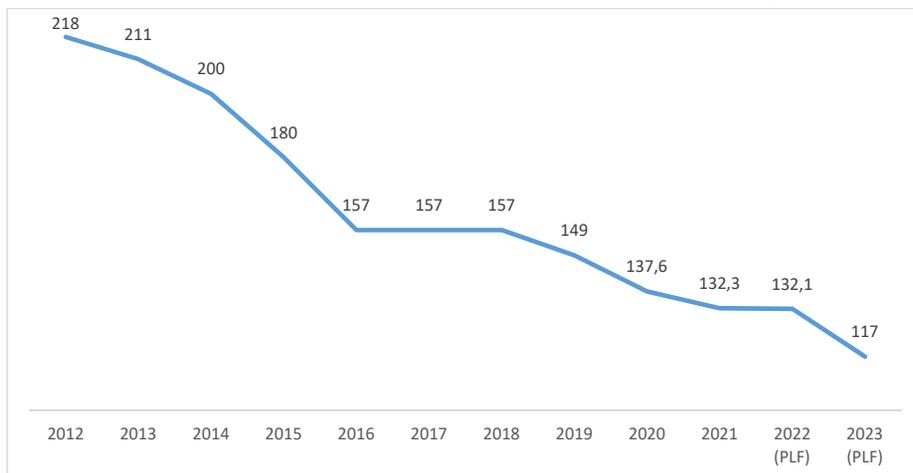
(en millions d'euros)



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

ÉVOLUTION DE LA COMPENSATION VERSÉE À LA BANQUE DE FRANCE POUR LA TENUE DU SECRÉTARIAT DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT DEPUIS 2012

(en millions d'euros)



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

2. Il convient de rester attentif au risque d'augmentation du nombre de dossiers de surendettement

Le rapporteur spécial salue le travail d'identification en amont des personnes en situation de fragilité bancaire effectué par la Banque de France, qui permet de prévenir les situations de surendettement.

Cependant, **la hausse des inscriptions au fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) et au fichier central des chèques (FCC) (+20 % entre 2021 et 2022) est un signal d'alerte fort.** Le rapporteur spécial alerte sur le fait que si la situation économique liée à l'inflation venait à perdurer, elle pourrait conduire à une explosion des situations de surendettement.

C. L'ESS : UN FINANCEMENT À CONFIRMER

Depuis la loi de finances pour 2021, le programme 305 contient une nouvelle action, qui porte les crédits de soutien de l'État à l'économie sociale, solidaire et responsable (ESSR). Un ministère délégué auprès de la Première ministre est désormais en charge de ces questions ⁽¹⁾. Les crédits alloués à l'ESSR figuraient auparavant sur l'action 14 du programme 159 *Expertise, Économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie*, mis en œuvre par le Haut-

(1) Un secrétariat d'État à l'économie sociale, solidaire et responsable auprès du ministre de l'économie, des finances était compétent entre juillet 2020 et septembre 2022.

commissariat à l'ESS et à l'innovation sociale (HCESSIS) de 2017 à mi-2020, et l'action 22 du programme 134 *Développement des entreprises et régulation*.

Plus de 20,7 millions d'euros (en CP) doivent permettre ainsi de financer le développement de l'économie sociale et solidaire, le soutien à l'investissement à impact social et les dispositifs d'accompagnement locaux.

1. Un budget quasi-constant par rapport à 2022...

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

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

Ces financements contribuent aux **politiques de développement économique, de soutien à l'innovation sociale et à l'investissement à impact, de structuration territoriale et de croissance des emplois de l'ESS, pour un total de 5,54 millions d'euros en AE et 7,01 millions d'euros en CP.**

Ces politiques comportent plusieurs champs d'intervention :

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

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

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

Les contrats à impact social

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

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

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

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

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

Le programme finance également le dispositif local d'accompagnement (DLA), à partir de crédits déconcentrés, délégués aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), à hauteur de **11,45 millions d'euros en AE en CP**.

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

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

c. Un troisième axe inédit : les pôles territoriaux de coopération économique

Les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) sont constitués par le regroupement sur un même territoire d'entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS) qui s'associent à des entreprises privées, en lien avec des collectivités territoriales, des centres de recherche, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des organismes de formation ou tout autre personne physique ou morale, pour mettre en œuvre une stratégie commune et continue de mutualisation, de coopération ou de partenariat au service de projets économiques et sociaux

innovants socialement ou technologiquement et porteurs d'un développement local durable.

Ils s'inspirent des pôles de compétitivité créés par l'État et permettent non seulement la mise en place d'un cadre légal et financier pour le déploiement de projets économiques innovants et solidaires à l'échelle d'un territoire, mais aussi de recréer des filières, des emplois non délocalisables et de revitaliser des territoires sinistrés socialement et économiquement.

Un appel à manifestation d'intérêt (AMI) permanent « PTCE émergents » a parallèlement été lancé dans le but de sélectionner les structures éligibles à ce bouquet de services (107 bénéficiaires en 2021), et parmi elles, à financer l'émergence de 15 nouveaux lauréats PTCE.

En 2023, l'État participera au financement du bouquet de services et subventionnera 15 nouveaux lauréats (100 000 euros chacun).

2. ... insuffisant pour véritablement soutenir le développement de l'ESSR

Le rapporteur spécial souligne que la reconduction du budget de l'année 2022 apparaît insuffisante pour véritablement permettre le développement de l'ESSR. Interrogées à ce sujet, les équipes de la DG Trésor ont rappelé que les entités de l'ESS bénéficiaient également des dispositifs de droit commun.

Afin d'avoir une vision plus claire de l'effort financier en faveur de l'ESS, consenti directement ou indirectement par l'État, le rapporteur spécial demande la publication d'un **document de politique transversale sur l'ESSR. Un amendement a été déposé en ce sens en commission des finances.**

Le rapporteur spécial plaide en tout état de cause pour une montée en charge significative des crédits de l'ESS. Il a à cet effet cosigné un amendement déposé en commission des finances visant à rétablir le soutien à l'innovation sociale régionale.

Cette montée en charge budgétaire doit accompagner un effort normatif pour clarifier la définition et les prérogatives des entités de l'ESSR. Si la loi de 2014 ⁽¹⁾ a mis en place de manière inédite un socle juridique propre à l'ESSR, il convient désormais de le compléter par la mise en place d'une grammaire propre à l'ESS, d'une véritable définition et prise en compte dans l'établissement de la norme de la lucrativité limitée, de mettre en place des processus d'évaluations d'impact, de label *etc.* À cet effet, le rapporteur spécial suivra avec attention les travaux du Conseil supérieur de l'ESS, récemment réinstallé par la ministre.

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

III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

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

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

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

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

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

La Cour des comptes ne s'est pas opposée à cette situation, mais a considéré que si des événements conduisaient à mettre en œuvre la garantie de convertibilité, **les documents budgétaires prescrits par la LOLF devraient être rétablis, avec des objectifs et des indicateurs de performance.** En revanche, sa recommandation de faire figurer dans l'annexe au compte général de l'État (CGE) les informations sur les risques éventuels associés à ce compte a été suivie à partir de l'exercice 2011. **Comme les années précédentes, aucun crédit n'est demandé pour 2023.**

ARTICLE RATTACHÉ

Article 43

Intégration au budget de l'État du financement de la mission d'accessibilité bancaire

I. LE DROIT EN VIGUEUR

1. Depuis le 1^{er} janvier 2009, la Banque postale est chargée d'une mission d'accessibilité bancaire consistant en l'ouverture du livret A

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 ⁽¹⁾ a confié à la Banque postale une mission de service public d'intérêt général d'accessibilité bancaire, codifiée aux articles L. 221-2, L. 221-3, L. 518-25 et L. 518-25-1 du code monétaire et financier.

Une mission de service public historique exercée par La Poste

La mission d'accessibilité bancaire que porte La Banque Postale s'inscrit dans la continuité d'une mission de service public exercée historiquement par La Poste, dès la commercialisation en 1881 du livret A d'épargne par la Caisse nationale d'épargne.

L'article 2 de la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom ⁽²⁾, modifié par la loi du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales ⁽³⁾, confie ainsi à La Poste plusieurs missions de service public et d'intérêt général, dont « l'accessibilité bancaire dans les conditions prévues par le code monétaire et financier, notamment ses articles L. 221-2 et L. 518-25-1 ».

La mission d'accessibilité bancaire **consiste à offrir gratuitement à toute personne qui en fait la demande un livret A ayant des caractéristiques spécifiques permettant de l'utiliser comme un quasi-compte courant** ⁽⁴⁾. Elle vise un **objectif d'insertion bancaire et sociale** en permettant à certaines populations, dont les besoins spécifiques en termes de moyens de paiement et d'utilisation du compte ne sont pas couverts par les autres dispositifs, d'avoir accès à un support bancaire simple dont le mode de fonctionnement est adapté à leurs besoins ⁽⁵⁾. La mise à disposition de toute la population, sans aucune restriction, d'un même produit

(1) Article 145 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

(2) Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom, anciennement loi relative à l'organisation du service public de la poste et télécommunications.

(3) Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.

(4) Évaluation préalable de l'article 43 du projet de loi de finances pour 2023.

(5) Ibid.

d'épargne « de base » doit en outre **favoriser la bancarisation et l'épargne et compléter les autres dispositifs existants tel que le « droit au compte »** et l'offre dédiée aux clients en situation de fragilité financière ⁽¹⁾.

Si toutes les banques peuvent distribuer un livret A (et perçoivent de ce fait une rémunération) ⁽²⁾, la Banque Postale est soumise à des sujétions particulières en raison de cette mission d'intérêt général d'accessibilité bancaire.

Les articles L. 221-2 et L. 518-25-1 du code monétaire et financier, pris ensemble, disposent ainsi qu'un établissement de crédit dont La Poste détient la majorité du capital, donc La Banque Postale, **doit ouvrir un livret A à toute personne mentionnée à l'article L. 221-3 qui en fait la demande**, c'est-à-dire les personnes physiques, y compris les mineurs qui n'ont pas besoin pour l'ouverture de ce livret de l'intervention de leur représentant légal ⁽³⁾, à certaines associations ⁽⁴⁾, aux organismes d'habitations à loyer modéré et aux syndicats de copropriétaires.

La Banque Postale conclut avec l'État une convention qui précise les **conditions applicables pour la distribution et le fonctionnement du livret A** (II de l'article L. 518-25-1). Le contrat actuellement en vigueur, conclu pour la période 2018-2022, stipule ainsi que la Poste est tenue :

- d'ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande ;
- d'effectuer gratuitement les opérations de dépôt et de retrait à partir de 1,50 euro (contre 10 euros dans les autres réseaux) ;
- de permettre à son titulaire d'effectuer des opérations de versement et de retrait dans tous les bureaux de Poste où elle permet ces mêmes opérations aux titulaires d'un compte courant postal ;
- d'accepter à titre gratuit les domiciliations de virements et de prélèvements de certaines opérations (minima sociaux, factures de gaz et d'électricité...) ;
- de proposer gratuitement les services complémentaires suivants : (i) le virement sur le compte à vue du titulaire du Livret A (de son représentant légal ou de son mandant) quel que soit l'établissement teneur de compte ; (ii) le chèque de banque tiré au profit du titulaire du Livret A (de son représentant légal ou de son mandant) ;

(1) *Contrat d'entreprise entre l'État et la Poste, page 24.*

(2) *Article L. 221-1 du code monétaire et financier. Les établissements qui distribuent le livret A et le livret de développement durable solidaire perçoivent tous une rémunération en contrepartie de la centralisation opérée.*

(3) *Les mineurs ne peuvent cependant retirer sans l'intervention de leur représentant légal les sommes figurant sur les livrets ainsi ouverts qu'après l'âge de 16 ans révolu et sauf opposition de la part du représentant légal.*

(4) *Et plus spécifiquement les associations mentionnées au 5 de l'article 206 du code général des impôts, c'est-à-dire les associations non soumises à l'impôt sur les sociétés en vertu d'une autre disposition, à l'exception, d'une part, des fondations reconnues d'utilité publique et, d'autre part, des fonds de dotation dont les statuts ne prévoient pas la possibilité de consommer leur dotation en capital.*

(iii) la mise à disposition d'une carte de retrait utilisable dans les distributeurs automatiques de billets et guichets automatiques de banque de La Banque Postale.

De la même manière, **une convention est conclue entre La Poste et la Banque Postale** afin de préciser les conditions dans lesquelles tout déposant muni d'un livret A ouvert auprès de cet établissement peut effectuer ses versements et opérer ses retraits dans les bureaux de poste dûment organisés à cet effet (III de l'article L. 518-25-1).

2. En contrepartie de cette mission d'accessibilité bancaire, la Banque Postale perçoit une rémunération spécifique

Du fait de cette mission d'accessibilité bancaire, **la Banque postale gère un nombre très important de livrets A**. En 2021, La Banque Postale recensait ainsi 1,04 million de clients relevant de la mission d'accessibilité bancaire. Pour mémoire, en 2018, La Banque Postale gérait 15,3 millions de livrets A, sur les 55 millions de livrets A détenus en France à cette même date ⁽¹⁾.

Par ailleurs, ces obligations spécifiques font que La Banque Postale **gère les livrets A d'une part importante de la population la plus modeste**, impliquant au quotidien un très grand nombre d'opérations de retrait et de dépôts de très faible montant, ce qui entraîne des coûts de gestion directs et d'importants coûts indirects liés notamment au fait qu'une partie significative de ces opérations est réalisée au guichet. Ces opérations se concentrent notamment sur des livrets disposant d'un faible encours et sur certains territoires ⁽²⁾.

De ce fait, l'article L. 221-6 du code monétaire et financier prévoit qu'au titre des obligations spécifiques qui lui incombent, **la Banque Postale perçoit une rémunération complémentaire, calculée de manière à lui assurer une compensation proportionnée aux missions de service d'intérêt économique général qui lui sont confiées** ⁽³⁾. Parce qu'elle constitue une aide d'État, elle doit être autorisée par la Commission européenne. Les modalités de calcul de cette compensation sont fixées par décret en Conseil d'État et son montant annuel est fixé par un arrêté du ministre de l'économie et des finances.

Pour la période 2021-2026, le montant annuel de cette compensation complémentaire est fixé par un arrêté du 9 août 2021 ⁽⁴⁾ comme suit :

(1) *Évaluation préalable des articles du projet de loi de finances pour 2023.*

(2) *Contrat d'entreprise entre l'État et la Poste, page 25.*

(3) *Article R. 221-8-1 du CMF.*

(4) *Arrêté du 9 août 2021 fixant la rémunération complémentaire de La Banque Postale au titre des obligations qui lui incombent en matière de distribution et de fonctionnement du livret A pour la période.*

(en millions d'euros)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Montant de la compensation versée à la Banque postale	338	321	303	287	269	252

Cette trajectoire financière a été approuvée par la Commission européenne par une décision du 26 juillet 2021.

3. Prise en charge par le Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations

Le financement de cette mission d'accessibilité bancaire confiée par la loi à la Banque postale, est aujourd'hui assuré par le Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations en vertu de l'article L. 221-6 du code monétaire et financier.

Ce fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations centralise et gère une partie (près de 60 %) de l'épargne réglementée des Français (livret A, livret de développement durable et solidaire – LDDS – et livret d'épargne populaire – LEP) qu'il transforme en prêts à très long terme, jusqu'à 80 ans, pour financer des projets d'intérêt général, en faveur de l'économie responsable et de la transition énergétique et écologique (TEE) désignés comme prioritaires par l'État : logement social, politique de la ville, investissements de long terme des collectivités locales *etc* ⁽¹⁾.

II. LE DROIT PROPOSÉ

L'article 43 du projet de loi de finances pour 2023 propose d'intégrer au budget de l'État le financement de la mission d'accessibilité bancaire actuellement supporté par le fonds d'épargne de la Caisse des dépôts.

Pour ce faire, l'article 43 modifie l'article L. 221-6 du code monétaire et financier.

Article 43 du projet de loi de finances pour 2023

- « 1° Après la première phrase du premier alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée :
« Cette rémunération est supportée par le fonds prévu à l'article L. 221-7 » ;
- 2° La dernière phrase du deuxième alinéa est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :
« Cette rémunération complémentaire est supportée par l'État. Ses modalités de calcul sont fixées par décret en Conseil d'État. » ;
- 3° Le troisième alinéa est supprimé. »

Le cœur du dispositif est porté par le 2° de l'article 43 qui modifie le deuxième alinéa de l'article L. 221-6. Ce dernier préciserait dans cette nouvelle

(1) Rapport annuel 2021 du fonds d'épargne.

réduction que la rémunération complémentaire de la Banque Postale est prise en charge par l'État, et que ses modalités de calcul sont fixées par décret en Conseil d'État.

En conséquence :

– le 3° de l'article 43 modifie le premier alinéa de l'article L. 226-1 du CMF, pour préciser que le fonds d'épargne supporte la rémunération des établissements distribuant le livret A et ceux distribuant le livret de développement durable et solidaire (donc plus la compensation complémentaire versée à La Banque Postale) ;

– le 1° de l'article 43 supprime le dernier alinéa de l'article L. 226-1 en vertu duquel le fonds d'épargne supporte la rémunération de l'ensemble de ces établissements et la rémunération complémentaire versée à la Banque Postale.

COMPARATIF DES RÉDACTIONS ACTUELLE ET PROPOSÉE DE L'ARTICLE L. 221-6 DU CMF

Texte en vigueur	Texte proposé
<p>Les établissements distribuant le livret A et ceux distribuant le livret de développement durable et solidaire perçoivent une rémunération en contrepartie de la centralisation opérée. Ses modalités de calcul sont fixées par décret en Conseil d'État après avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations.</p> <p>L'établissement de crédit mentionné à l'article L. 518-25-1 perçoit une rémunération complémentaire au titre des obligations spécifiques qui lui incombent en matière de distribution et de fonctionnement du livret A. Les modalités de calcul de cette rémunération complémentaire sont fixées par décret en Conseil d'État.</p> <p>La rémunération et la rémunération complémentaire mentionnées aux deux alinéas précédents sont supportées par le fonds prévu à l'article L. 221-7.</p>	<p>Les établissements distribuant le livret A et ceux distribuant le livret de développement durable et solidaire perçoivent une rémunération en contrepartie de la centralisation opérée. Ses modalités de calcul sont fixées par décret en Conseil d'État après avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations. Cette rémunération est supportée par le fonds prévu à l'article L. 221-7.</p> <p>L'établissement de crédit mentionné à l'article L. 518-25-1 perçoit une rémunération complémentaire au titre des obligations spécifiques qui lui incombent en matière de distribution et de fonctionnement du livret A. Les modalités de calcul de cette rémunération complémentaire sont fixées par décret en Conseil d'État. Cette rémunération complémentaire est supportée par l'État. Ses modalités de calcul sont fixées par décret en Conseil d'État.</p> <p>La rémunération et la rémunération complémentaire mentionnées aux deux alinéas précédents sont supportées par le fonds prévu à l'article L. 221-7.</p>

La réforme proposée par le Gouvernement a pour but de mettre en cohérence l'objectif du dispositif et son financeur.

Dans l'exposé des motifs de l'article, le Gouvernement justifie cette évolution par une raison avant tout juridique : **l'accessibilité bancaire ne fait pas partie de la mission prioritaire confiée par la loi au fonds d'épargne en vertu de l'article L. 221-7 du code monétaire et financier, à savoir le logement social.**

D'autres arguments sont par ailleurs exposés dans l'évaluation préalable de l'article :

– la mission d'accessibilité bancaire représentant un coût important pour l'équilibre du fonds (80 % du résultat net du fonds en moyenne depuis 2017), assurer le financement de la mission d'accessibilité bancaire par le budget général permettrait de lui redonner des marges de manœuvre ;

– l'opération entraînerait certes une dépense budgétaire supplémentaire d'environ 303 millions d'euros, mais ne présenterait pas d'impact budgétaire négatif pour l'État. En effet, cette évolution devrait permettre une amélioration du compte de résultat et, par suite, des fonds propres, du fonds d'épargne dont les excédents seront versés à l'État ;

– cette réforme permettrait d'inciter l'opérateur à renforcer l'efficacité de la mise en œuvre du dispositif, en cohérence avec les objectifs fixés par la Commission européenne en matière d'aides d'État.

En conséquence de cet article, une **dépense supplémentaire de 303 millions d'euros est ainsi proposée sur le programme 305 Stratégies économiques de la mission Économie dans ce budget 2023.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le rapporteur spécial souligne que l'évolution proposée par cet article est bienvenue.

Il est en effet cohérent que le budget de l'État supporte la rémunération complémentaire versée à la Banque postale pour sa mission d'intérêt général d'accessibilité bancaire. À cet effet, le rapporteur spécial s'étonne que cette rémunération ait été jusqu'à maintenant assurée par fonds d'épargne de la Caisse des dépôts au regard de ses attributions.

Le rapporteur spécial se montrera attentif à l'évolution de la situation économique du fonds d'épargne et des excédents effectivement versés à l'État, **pour juger de la neutralité de cette réforme pour les finances publiques**, annoncée dans l'évaluation préalable.

Le rapporteur spécial salue le contrôle accru du Parlement sur l'accomplissement par la Banque Postale de sa mission d'accessibilité bancaire, permis par cette réforme. Les crédits finançant la rémunération complémentaire de la Banque Postale ayant vocation à être portés de manière pérenne sur le

programme 305, le rapporteur spécial pourra, à l'occasion de ses futurs travaux, évaluer l'adéquation de cette rémunération avec les charges découlant de cette mission de service public.

À cet effet, le rapporteur spécial souligne avoir pris bonne note **de la trajectoire décroissante de cette compensation**, liée aux gains d'efficacité attendus. Il veillera cependant à ce que la rémunération complémentaire versée reste suffisante pour permettre à tous les citoyens d'avoir effectivement accès à un compte bancaire.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 26 octobre 2022, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Économie.

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

Le compte rendu sera bientôt consultable en ligne.

En dépit de l'avis défavorable du rapporteur, la commission a adopté les crédits de la mission Économie sans modification.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Banque de France

- M. Hervé Gonsard, directeur général des services à l'Économie,
- M. Gilles Vaysset, secrétaire général,
- M. Philippe Mongars, directeur financier,
- Mme Hélène Arveiller, adjointe au directeur des particuliers,
- M. Paul Brac de la Perrière, chargé de mission,
- Mme Véronique Bensaid-Cohen, conseillère parlementaire auprès du Gouverneur de la Banque de France.

Direction générale du Trésor

- Mme Constance Valigny, secrétaire générale,
- M. Jean-Baptiste Bernard, chef du Pôle de l'économie sociale et solidaire et de l'investissement à impact (PESSII),
- Mme Elisabeth Millard, adjointe au chef de pole du PESSII,
- M. Laurent Hou Hen Pen, adjoint au chef de pole du PESSII,
- Mme Gaëlle Humbert, adjointe au chef de bureau.

INSEE - Institut national de la statistique et des études économiques

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

Syndicat Solidaires Sud INSEE

- M. Fabrice Neveu, élu Occitanie,
- Mme Melinée Treppoz-Salomon, élue direction générale,
- Mme Adette Etaix, élu Auvergne Rhône-Alpes.

Autre

- M. Pierre Liret, consultant, spécialiste de l'ESS.

*

* *