



N° 468

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 octobre 2024.

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 2025** (n° 324),

PAR M. CHARLES DE COURSON,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 21

ÉCONOMIE :
STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES
STRATÉGIES ÉCONOMIQUES
ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Rapporteur spécial : M. MICHEL CASTELLANI

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. L'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES POURSUIT SON ACTIVITÉ AVEC DES MOYENS CONTRAINTS	10
A. UNE STABILISATION DES CRÉDITS NÉCESSAIRE AU REGARD DU RALENTISSEMENT DES GAINS D'EFFICIENCE ATTENDUS DE L'INSEE	12
1. L'action 1 <i>Infrastructures statistiques et missions régaliennes</i>	12
2. L'action 6 <i>Action régionale</i>	13
3. L'action 8 <i>Information économique, démographique et sociale</i>	14
4. L'action 9 <i>Pilotage, soutien et formation initiale</i>	14
B. DES MOYENS HUMAINS QUI SE MAINTIENNENT, MAIS DEMEURENT SOUS TENSION	15
1. Le renforcement attendu des moyens de l'Insee en 2025 pâtit de l'effort de redressement des comptes publics	15
2. La stabilisation des effectifs ne doit pas masquer des situations difficiles et asymétriques.....	16
C. UN RECOURS AUX DONNÉES PRIVÉES QUI POURRAIT ÊTRE APPROFONDI	17
II. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIES ÉCONOMIQUES	19
A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ALLOUÉS EN COMPENSATION DE LA MISSION D'ACCESSIBILITÉ BANCAIRE ASSURÉE PAR LA POSTE DEMEURENT PRÉSERVÉS.....	20
1. La mission d'accessibilité bancaire (MAB) : un parapet contre la marginalisation bancaire	20
2. Un financement conforme au contrat postal mais qui approfondit la sous compensation de la mission d'accessibilité bancaire.....	21

B. LA COMPENSATION VERSÉE À LA BANQUE DE FRANCE CONNAÎT UNE NETTE PROGRESSION EN RAISON DE LA HAUSSE DE L'ACTIVITÉ DE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT.....	23
1. La Banque de France réalise depuis 2012 d'importants gains de productivité, permettant la baisse de la compensation versée par l'État.....	24
2. La nette hausse du nombre de dossiers de surendettement en 2024 conduit à une revalorisation de la compensation versée à la Banque de France	26
C. L'ÉCONOMIE SOCIALE, SOLIDAIRE ET RESPONSABLE : UN FINANCEMENT MODESTE QUI DOIT ÊTRE PRÉSERVÉ	26
1. Le premier axe de financement : le développement de l'économie sociale et solidaire et le soutien à l'investissement à impact social	27
2. Le deuxième axe de financement : le dispositif local d'accompagnement.....	29
3. Le troisième axe de financement : les pôles territoriaux de coopération économique	30
III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX	31
EXAMEN EN COMMISSION	33
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	35

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 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, 95,8 % des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le budget alloué au **programme 220 Statistiques et études économiques** connaîtrait en 2025 une **stabilité de ses crédits de paiement (CP) par rapport à 2024** tandis que ses **autorisations d'engagement (AE) baisseraient de 2,7 %**. Plus de 473 millions d'euros doivent permettre à l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) de poursuivre ses missions essentielles pour l'orientation des politiques publiques. Cette baisse des AE provient essentiellement d'un recul de -9,6 % de l'action n° 9 *Pilotage, soutien et formation* qui porte les dépenses informatiques et immobilières du programme.

Le rapporteur spécial estime satisfaisante la stabilisation relative des crédits de l'Insee entamée en loi de finances pour 2024 et que le présent projet ne remet pas fondamentalement en cause. Il considère toutefois nécessaire un renforcement à moyen terme des moyens d'action de l'Institut, pour lui permettre de répondre de façon adéquate aux demandes d'enquêtes qui ne peuvent aujourd'hui être satisfaites.

Le **programme 305 Stratégies économiques** verrait son budget progresser légèrement (+ 1 %) en CP. Cette augmentation, après plusieurs années de baisses permises par des gains de productivité importants, tient à **l'augmentation de la dotation accordée à la Banque de France en contrepartie des missions qu'elle effectue pour le compte de l'État**. Elle s'élèverait en 2025 à 222,5 millions d'euros contre 202,3 millions d'euros en 2024. Cette progression s'explique par un **accroissement de l'activité de traitement du surendettement** dont le nombre a crû de 12 % sur les cinq premiers mois de l'année 2024. Toutefois, la hausse du nombre de dossiers de surendettement **n'apparaît pas à ce stade alarmante** dans la mesure où les demandes demeurent inférieures au niveau de 2019.

À l'inverse, **deux dispositifs portés par le programme 305 connaissent une baisse significative.**

D'une part, la compensation versée à La Poste au titre de sa **mission d'accessibilité bancaire** poursuit sa trajectoire baissière de l'ordre de 5 % par an jusqu'en 2026 afin de maintenir une incitation à l'efficacité pour La Poste. Elle passerait à 269 millions d'euros en 2025, laissant un déficit après compensation assumée par La Poste de 116 millions d'euros. **Le rapporteur spécial s'interroge sur cette trajectoire baissière de la compensation versée au groupe La Poste au titre de la mission d'accessibilité bancaire (MAB).** Cette mission de service public, qui garantit gratuitement un accès universel à des services bancaires indispensables pour des populations qui n'ont pas accès à la bancarisation traditionnelle, **voit son taux de couverture des charges par la**

compensation de service public se réduire d'année en année (89 % en 2019 contre 70 % attendus en 2025) faisant apparaître que la trajectoire d'incitation à l'efficacité a vraisemblablement été trop ambitieuse.

D'autre part, le programme 305 porte **le soutien à l'économie sociale, solidaire et responsable**. Les crédits demandés sont en forte baisse par rapport à la loi de finances pour 2024 avec 15,6 millions d'euros en AE (- 18,6 %) et 16,8 millions en CP (- 24,8 %). Ces crédits sont principalement destinés au soutien des structures têtes de réseau de l'ESS, au financement du dispositif local d'accompagnement (DLA) et aux pôles territoriaux de coopération économique (PTCE). **Le rapporteur spécial regrette que le financement, pourtant modeste, de l'économie sociale, solidaire et responsable (ESSR) connaisse une réduction aussi importante.** Ces dispositifs coordinateurs de l'ESS animent un secteur essentiel et complémentaire à l'économie lucrative en assurant des activités de solidarité, d'éducation populaire et culturelle dans les territoires les plus fragiles.

DONNÉES CLÉS

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

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024-2025	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024-2025
220 – <i>Statistiques et études économiques</i>	485,8	472,5	– 2,7 %	473,5	473,3	– 0,03 %
305 – <i>Stratégies économiques</i>	703,7	702,8	– 0,1 %	698,6	705,9	+ 1 %
Total	1 189,5	1 175,2	– 1,2 %	1 172	1 179,2	+ 0,6%

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2025.

ÉVOLUTION DE LA COMPENSATION ET DU TAUX DE COUVERTURE DES CHARGES POUR LA MISSION D'ACCESSIBILITÉ BANCAIRE

(en millions d'euros)

Compensation	2021	2022	2023	2024 (prévision)	2025 (prévision)	2026 (prévision)
Montant de la compensation	338	321	303	287	269	252
<i>Montant du coût contrefactuel (Estimation à partir de 2024)</i>	379	392	398	388	385	382
<i>Sous-compensation (reste à charge de LBP)</i>	– 41	– 71	– 95	– 101	– 116	– 130
<i>Couverture compensation / charges</i>	89 %	82 %	76 %	74 %	70 %	66 %

Source : commission des finances, à partir des documents transmis par La Banque Postale.

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⁾ de la mission *Économie* ainsi que les crédits du compte de concours financiers *Accords monétaires internationaux*.

Le programme 220 porte le budget de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), tandis que le programme 305 réunit les crédits d'une partie des activités de la direction générale du Trésor, 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, des crédits en soutien de l'économie sociale solidaire et responsable (ESSR) ainsi que, depuis 2023, la compensation versée à La Banque Postale au titre de la mission d'accessibilité bancaire (MAB) qu'elle assume.

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

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024-2025	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024-2025
220 – <i>Statistiques et études économiques</i>	485,8	472,5	– 2,7 %	473,5	473,3	– 0,03 %
305 – <i>Stratégies économiques</i>	703,7	702,8	– 0,1 %	698,6	705,9	+ 1 %
Total	1 189,5	1 175,2	– 1,2 %	1 172,0	1 179,2	+ 0,6 %

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2025.

1 179 millions d'euros sont demandés en crédits de paiement (CP), contre 1 172 millions d'euros en 2024 (+ 0,6 %), et 1 175,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), contre 1 189,5 millions d'euros en 2024 (– 1,2 %), pour ces deux programmes. **Le financement de ces programmes est caractérisé par sa stabilité.** Aucune mesure significative de périmètre n'est prévue et l'évolution de la masse salariale ne connaît également que de très faibles évolutions.

Le plafond d'emplois du programme 220 s'élève ainsi à 5 035 équivalents temps plein travaillé (ETPT) contre 5 040 en 2023. Celui du programme 305 s'élève à 1 281 ETPT contre 1 287 en 2024. Ces baisses s'expliquent essentiellement par l'extension en année pleine des schémas d'emplois 2024 sur 2025 pour les deux programmes.

(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 le programme 367 Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2025 sur le compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État.

I. L'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES POURSUIT SON ACTIVITÉ AVEC DES MOYENS CONTRAINTS

Le programme 220 *Statistiques et études économiques* finance l'Insee qui constitue l'une des directions générales du ministère en charge de l'économie. Les **crédits demandés pour 2025 atteignent 473 millions d'euros en CP**, comme en 2024, et **472,4 millions d'euros en AE**, contre 485,7 millions d'euros en 2024.

La stabilité des CP résulte de la compensation de la baisse des dépenses de fonctionnement du programme, qui reculent à 51,5 millions d'euros (- 7,5 %), par la progression du compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, qui s'élève à 147 millions d'euros (+ 3,7 %). Le recul des dépenses de fonctionnement porte principalement sur les dépenses informatiques de l'Insee et la hausse du CAS *Pensions* traduit la hausse de quatre points du taux de cotisations employeurs. La baisse des AE s'explique essentiellement par un recul cyclique des dépenses immobilières sur l'action 9 et par le freinage des dépenses informatiques.

Cette dynamique est à mettre en parallèle avec les **annulations et gels de crédits opérés en 2024**. Le programme 220 a fait l'objet d'une annulation de crédits de 2,1 millions d'euros en AE et en CP par le décret n° 2024-124 du 21 février, puis d'un surgel en juillet de 0,6 million d'euros en AE et 2,1 millions d'euros en CP qui a conduit l'Insee à renoncer à des dépenses informatiques d'un montant équivalent.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 220 *STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES*

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement			
	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024-2025	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024-2025	Part des crédits
1 - Infrastructure statistique	148,99	149,5	+ 0,3 %	149,89	148,33	- 1 %	31,6 %
6 - Action régionale	43,12	43,87	+ 1,7 %	43,12	43,91	+ 1,8 %	9,3 %
8 - Information économique, démographique et sociale	130,59	131,61	+ 0,8 %	131,19	131,81	+ 0,5 %	27,9 %
9 - Pilotage, soutien et formation	163,06	147,45	- 9,6 %	149,27	149,28	0,0 %	31,2 %
Total	485,7	472,4	- 2,7 %	473,4	473,3	- 0,03 %	100 %

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2025.

Le plafond d’emplois du programme 220 s’élèverait à 5 035 ETPT pour 2025, ce plafond découlant de l’extension en année pleine des suppressions d’emplois pour 2024 (soit – 3,67 ETPT) et du transfert d’un ETPT vers la direction interministérielle du numérique (DINUM). Le schéma d’emplois pour 2025 se traduit par une **augmentation de 1,4 ETP**, correspondant aux ajustements de trajectoires permis par le contrat d’objectifs et de moyens (COM) établi entre l’Insee et les ministères économiques et financiers.

RÉPARTITION DES ETP DE L’INSEE PAR SERVICE

Service	Schéma d’emplois	ETP au 31 décembre 2025
Administration centrale	– 13	1 405
Services régionaux	– 16,6	3 446,4
Autres*	+ 31	189
Total	+ 1,4	5 040,4

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

Source : commission des finances d’après le projet de loi de finances pour 2025.

Sur une base annualisée, la répartition par action du plafond des équivalents temps plein travaillé (ETPT) est la suivante :

– l’action 1 *Infrastructure statistique et missions régaliennes* comporte 1 536 ETPT qui correspondent à 30,5 % de l’ensemble des ETPT du programme ;

– l’action 6 *Action régionale* comporte 486 ETPT qui correspondent à 9,6 % de l’ensemble des ETPT du programme ;

– l’action 8 *Information économique, démographique et sociale* comporte 1 793 ETPT qui correspondent à 35,6 % de l’ensemble des ETPT du programme ;

– l’action 9 *Pilotage, soutien et formation initiale* comporte 1 220,3 ETPT qui correspondent à 24,3 % de l’ensemble des ETPT du programme.

Les gains d'efficacité de l'Insee : l'exemple de la collecte de données

Pour absorber les réductions d'effectifs qui lui ont été demandées à partir de 2008, l'Insee a procédé à une restructuration de son réseau territorial et à une transformation de ses modes de collecte des données. Toutefois, au vu des efforts constants d'efficacité réalisés par l'Institut au cours des dernières décennies, le potentiel de nouveaux gains apparaît aujourd'hui plus limité.

L'Institut collectait auparavant ses données essentiellement à la suite d'entrevues entre un enquêteur et des enquêtés. Ce faisant, le stock de données disponibles demeurait circonscrit. Progressivement, la numérisation de la société et des procédures a conduit à moderniser l'appareil de collecte statistique.

La dématérialisation des enquêtes a notamment eu pour effet d'accroître sensiblement le stock et le flux de données susceptibles d'intéresser la statistique publique. Dans son programme « Horizon 2025 » l'Insee a ainsi souligné la nécessité de faire évoluer les pratiques de collecte.

Désormais, les enquêtes en « multimode » permettent aux enquêteurs de recueillir des données par différents canaux : entretiens en face-à-face, appels téléphoniques et questionnaires numériques. Ces nouveaux outils générateurs de gains de productivité ont permis une réduction progressive des moyens budgétaires et humains alloués à l'Insee. Par ailleurs, de nouveaux modes de traitement des données sont apparus :

- Le développement de nouveaux outils de codification automatique utilisant l'intelligence artificielle ;
- Les outils de datascience tel que « Onyxia » ;
- L'optimisation des infrastructures de production passant par la mutualisation interministérielle des centres de données – ou datacenters.

A. UNE STABILISATION DES CRÉDITS NÉCESSAIRE AU REGARD DU RALENTISSEMENT DES GAINS D'EFFICACITÉ ATTENDUS DE L'INSEE

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

L'action 1 *Infrastructures statistiques et missions régaliennes*, comme son intitulé l'indique, 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 pour tous les publics ainsi que les travaux relatifs aux normes et nomenclatures, la méthodologie et la coordination statistique et internationale.

Le budget proposé pour cette action en 2025 est de 148,33 millions d'euros en CP contre 149,89 millions d'euros en LFI pour 2024 (– 1 %).

Ce recul des crédits tient à la baisse de la « dotation forfaitaire de recensement » (DFR) qui est versée chaque année aux communes concernées par la mission de recensement. Elle représente en 2025 environ 20 millions d'euros en AE et en CP contre 22 millions en 2024. Cette baisse s'explique par le caractère quinquennal des recensements des collectivités d'outre-mer. La Nouvelle-Calédonie devant faire l'objet d'un recensement en 2024, la DFR comprenait un montant de 2,8 millions qui lui était dédié. Le recensement de la Nouvelle-Calédonie prévu en 2024 a cependant été repoussé à 2025, justifiant le report en 2025 des CP prévus à cet effet en 2024.

L'indice des prix à la consommation

Afin de concevoir l'indice des prix à la consommation (IPC), l'Insee définit un échantillon de produits sélectionnés pour suivre les différentes formes de ventes sur l'ensemble du territoire. Ces biens ou services sélectionnés font l'objet d'un suivi selon un rythme *a minima* mensuel. L'Insee doit toutefois réaliser une collecte de données suffisamment conséquente pour être représentative et fiable. Pour ce faire, l'Institut collecte les données suivantes :

- environ **150 000 relevés de prix, chaque mois**, dans plusieurs dizaines de milliers de points de vente ;
- environ **500 000 relevés de prix sur internet**. Certains sont réalisés manuellement par le personnel de l'Insee. La plupart sont réalisés par moissonnage automatisé (webscraping) sur internet ;
- **les données de caisses des enseignes de la grande distribution**, leur transmission ayant été rendue obligatoire depuis un arrêté du 13 avril 2017 ⁽¹⁾ ;
- des **relevés de « tarifs »** disponibles sur internet ;
- des enquêtes statistiques par méthode de **sondage auprès des ménages** pour la mesure de l'évolution des loyers.

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. Elle se traduit par la définition et la réalisation d'études, analyses et synthèses au niveau territorial, ainsi que par la diffusion, l'accompagnement et la promotion des productions de l'Insee, nationales et locales.

Près de 44 millions d'euros sont proposés pour 2025 sur l'action 6 soit une progression significative en AE (+ 1,74 %) comme en CP (+ 1,83 %). Les crédits de cette action sont essentiellement consacrés à des dépenses de personnel, avec 98,2 % de crédits de titre 2, dont la progression tire à la hausse le budget de l'action.

3. L'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, la 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 tel que les notes de conjoncture de l'Insee ou le rapport sur les comptes de la Nation ;

– des études de ressources, de conditions de vie (enquêtes sur l'éducation, le logement, la dépendance, l'utilisation du temps, etc.) et des études démographiques, à l'exception du recensement ;

– des études sociales, par exemple la publication annuelle *France, portrait social*.

Lors des auditions, la direction générale de **l'Insee a fait valoir qu'elle était contrainte de refuser un certain nombre de demandes d'enquêtes auprès des ménages** formulées par les acteurs du débat public. D'une part, le nombre significatif d'enquêtes obligatoires au niveau européen limite les moyens disponibles de l'Insee pour d'autres travaux. D'autre part, les enquêteurs de l'Insee sont aujourd'hui en trop faible effectif pour envisager davantage d'études statistiques. L'étude sur les sans domiciles, qui n'avait pas été renouvelée depuis 2012 malgré une demande sociale forte, ne peut ainsi être reconduite que sur les années 2024–2025.

Plus de **131 millions d'euros** de crédits sont proposés sur cette action, soit une **légère progression en AE (+ 0,78 %) comme en CP (+ 0,47 %)**.

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, la communication générale de l'Insee, la formation continue des agents ainsi que la rémunération des élèves fonctionnaires suivant leur scolarité au sein de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) ou de l'École nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI).

(1) Arrêté du 13 avril 2017 rendant obligatoire la transmission de données par voie électronique à des fins de statistique publique.

149,3 millions d'euros sont prévus en CP sur cette action, stables par rapport à 2024. En revanche, **les AE connaîtraient une baisse notable avec 147 millions d'euros prévus en 2025 contre 163 millions en 2024**. Ce recul s'explique essentiellement par la baisse des besoins en engagements immobiliers qui chutent à 16,6 millions d'euros en AE contre 29,3 millions l'année précédente. L'année 2024 avait en effet été marquée par le **renouvellement des baux des directions régionales d'Île-de-France et de La Réunion**.

Les dépenses d'informatique de l'Institut connaissent également une baisse notable : 16,4 millions d'euros en AE, contre 19,6 millions en 2024, et 15,5 millions d'euros en CP, contre 19,8 millions d'euros en 2024.

Le rapporteur estime satisfaisante la stabilisation des moyens de l'Institut au regard du contexte budgétaire. Cette trajectoire respecte le contrat d'objectifs et de moyens établi entre le secrétariat général des ministères économiques et financiers et l'Insee. Il estime toutefois qu'à moyen terme un rehaussement des moyens de l'Institut serait souhaitable.

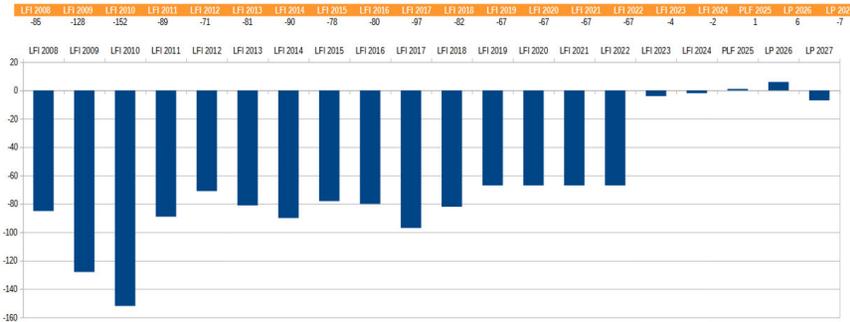
B. DES MOYENS HUMAINS QUI SE MAINTIENNENT, MAIS DEMEURENT SOUS TENSION

1. Le renforcement attendu des moyens de l'Insee en 2025 pâtit de l'effort de redressement des comptes publics

Pour les années 2023 à 2027, la trajectoire d'évolution du schéma d'emplois prévoyait une augmentation de + 4 ETP. Cette trajectoire infléchissait nettement les prévisions du précédent contrat d'objectifs et de moyens (COM) qui prévoyait une diminution de – 80 ETP sur la même période. Il s'agissait ainsi de permettre une stabilisation des effectifs de l'Institut dont les marges pour des gains de productivité nouveaux apparaissent aujourd'hui plus réduites.

ÉVOLUTION DU SCHÉMA D'EMPLOI DE L'INSEE (2008-2027)

(en ETP)



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

Le présent projet revient partiellement sur cette trajectoire sans remettre en cause la stabilisation des effectifs de l'Insee **avec +1,4 ETP contre +11 ETP prévus initialement en 2025**. Ce nouveau schéma correspond à l'effort de l'Insee en faveur du retour à l'équilibre budgétaire.

Si le rapporteur spécial estime que cette progression plus limitée des emplois peut se justifier dans un contexte budgétaire contraint, il portera attention à ce que la trajectoire de stabilisation des effectifs de l'Institut se confirme dans la durée.

2. La stabilisation des effectifs ne doit pas masquer des situations difficiles et asymétriques

Si la stabilisation des effectifs permettra de soulager les services de l'Insee, il n'en reste pas moins que ces dernières années de réduction de la masse salariale ont conduit à une mise sous tension des effectifs. Ce constat est particulièrement vrai pour les **enquêteurs de l'Insee dont le nombre avait fortement baissé** entre 2019 et 2023, passant de 690 ETP à 629 ETP (-9,7 %). Leur nombre **s'est aujourd'hui stabilisé à 640 ETP**. Le recours aux contractuels s'est par ailleurs accru ces dernières années, passant de 15,4 % des effectifs en 2019 à 17,3 % en 2024, ce que les syndicats ont déploré au cours des auditions comme une forme de précarisation des fonctions des agents.

Au-delà de la modification des méthodes de travail, les auditionnés relèvent les difficultés d'accès à certains bâtiments afin de procéder aux auditions en face-à-face. **Afin de lutter contre cette difficulté, le rapporteur spécial recommande que les enquêteurs de l'Insee puissent disposer d'un Pass Vigik**. Cette recommandation, déjà présentée lors des précédents rapports, demeure inaboutie en raison de l'absence de véhicule législatif permettant l'adoption d'une telle mesure.

Aussi, le rapporteur spécial se montrera attentif afin de déposer un amendement sur un texte adéquat dès que l’occasion apparaîtra.

Le rapporteur spécial souhaite également alerter sur la situation pour les acteurs de l’Insee en Martinique, en Guyane et à Mayotte.

Les syndicats ont signalé les contraintes qui pèsent sur les agents de terrain sur l’ensemble du territoire national en raison de l’hostilité croissante que rencontrent les représentants de l’État dans certains quartiers sensibles. Ces DROM-COM présentent toutefois des difficultés particulières. Ils impliquent en effet des entretiens ou des études sur place, notamment dans les bidonvilles de Guyane et de Mayotte où les enquêteurs peuvent être confondus avec des membres des forces de l’ordre. Les enquêteurs sont parfois contraints d’exercer leur droit de retrait ou d’être accompagnés par des agents de police municipale pour se rendre sur les lieux de l’enquête, au risque de susciter l’hostilité des populations enquêtées.

Il est ainsi devenu difficile de répondre aux obligations européennes en matière de données de population et de logements sur ces territoires. Le recensement de la population avait déjà dû être repoussé à Mayotte l’année dernière avec l’opération *Wuambushu* ⁽¹⁾, qui entraînait des destructions de bidonvilles et des déplacements de population. De même, le recensement en Nouvelle-Calédonie a dû être reporté à 2025, et les enquêtes en Martinique ont été suspendues en raison des émeutes en cours.

Cette situation est préoccupante alors que l’Union européenne a présenté un règlement européen « *European statistics on population (and housing)* » dit « ESOP », applicable à partir de 2026 et qui renforce les obligations de collecte de données statistiques pour les États membres.

C. UN RECOURS AUX DONNÉES PRIVÉES QUI POURRAIT ÊTRE APPROFONDI

Dans le cadre de son audition, le directeur général de l’Insee a souligné **l’intérêt de la consécration d’une notion de donnée d’intérêt général large à des fins de production statistique**. Elle permettrait ainsi l’utilisation gratuite par l’Institut de données privées actuellement commercialisées par des opérateurs économiques. Cette utilisation s’était accentuée en 2020 sur la base d’une coopération des opérateurs mais n’avait souvent pas pu se maintenir du fait de considérations financières pour l’Insee.

Le rapporteur spécial partage cette position. Si les considérations juridiques tenant à la protection des données doivent être prises en compte, l’utilisation des données de nature privée serait opportune afin d’obtenir des statistiques de meilleure qualité, avec un échantillonnage plus étendu, à des coûts moindres pour l’Institut

(1) Cette opération débutée le 24 avril 2023 vise à expulser les étrangers en situation irrégulière, à détruire les bidonvilles et à lutter contre la criminalité sur l’archipel. Elle est toujours en cours.

II. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIES ÉCONOMIQUES

Le programme 305 *Stratégies économiques* est relatif aux dépenses de la direction générale du Trésor (DGT), à l'exclusion des dépenses de fonctionnement courant de l'administration centrale, qui figurent sur le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*. Relève notamment du programme 305 la compensation versée à la Banque de France au titre des activités qu'elle exerce pour le compte de l'État. Depuis 2023, le programme retrace également les crédits relatifs à la mission d'intérêt général d'accessibilité bancaire assurée par La Banque Postale.

Ces deux postes de dépenses représentent 491,5 millions d'euros cumulés. Ils relèvent de l'action 1 *Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France* qui porte l'essentiel des crédits du programme. La mission d'accessibilité bancaire auparavant classée comme dépense de fonctionnement est désormais considérée comme dépense d'intervention de la DGT.

L'action 2 *Développement international de l'économie française* qui porte une partie des dépenses du réseau international de la DGT ne connaîtrait pas d'évolutions budgétaires significatives, ses crédits s'établissant à 74,8 millions d'euros (AE=CP) soit une hausse de + 1,3 % par rapport à 2024.

PROGRAMME 305 STRATÉGIES ÉCONOMIQUES : ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN 2025

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement			
	LFI 2024	Demandés pour 2025	Évolution (en %)	LFI 2024	Demandés pour 2025	Évolution (en %)	Part des crédits
1 - Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France	610,6	612,3	+ 0,3 %	602,3	614,2	+ 2 %	87,1 %
2 - Développement international de l'économie française	73,9	74,8	+ 1,3 %	73,9	74,8	+ 1,3 %	10,6 %
4 - Économie sociale, solidaire et responsable	19,2	15,6	- 18,6 %	22,4	16,8	- 24,8 %	2,2 %
Total	703,7	702,8	- 0,1 %	698,6	705,9	- 1 %	100%

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2025.

A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ALLOUÉS EN COMPENSATION DE LA MISSION D'ACCESSIBILITÉ BANCAIRE ASSURÉE PAR LA POSTE DEMEURENT PRÉSERVÉS

1. La mission d'accessibilité bancaire (MAB) : un parapet contre la marginalisation bancaire

Protection contre la marginalisation économique et bancaire, la mission d'accessibilité bancaire (MAB) garantit gratuitement un accès universel à des services bancaires indispensables à des populations qui, compte tenu de difficultés économiques ou personnelles (handicap, illettrisme, absence de domiciliation, barrière linguistique, etc.), n'ont pas accès à la bancarisation traditionnelle. Elle est dévolue au groupe La Poste à travers son établissement de crédit : la Banque Postale (LBP) ⁽¹⁾.

Cette mission **prévoit un droit à l'ouverture, à titre gratuit, d'un livret A ayant des caractéristiques spécifiques à toute personne qui en formule la demande** ⁽²⁾. Caractérisés par une forte liquidité, les fonds déposés sur ce compte épargne sont disponibles à tout moment et permettent de l'utiliser comme un quasi-compte courant. En outre, le livret A doit fonctionner selon des modalités simplifiées et adaptées : domiciliation de certains revenus et de certains prélèvements, montant minimum des opérations individuelles de retraits et de dépôts fixés à 1,50 euros contre 10 euros dans les autres établissements, carte limitée aux retraits, etc.

La Banque postale s'appuie sur le dense maillage de la mission d'aménagement du territoire confiée à La Poste. Les 17 000 bureaux de poste et guichets bancaires répartis sur l'ensemble du territoire lui permettent ainsi **d'assurer une présence dans les zones rurales et les quartiers moins favorisés.** À titre d'exemple, la Banque postale garantit ainsi l'accès aux services bancaires à la majorité de la population de La Réunion, où le taux de pauvreté s'élève à près de 40 % de la population, ⁽³⁾. Des dispositifs spéciaux sont par ailleurs prévus à destination des publics les plus fragiles. Ainsi la désignation de 360 bureaux dits « référents migrants » permet d'identifier des zones de flux intenses de demandeurs pour cette mission d'accessibilité bancaire afin de répondre de manière adaptée aux besoins spécifiques de cette population.

La population bénéficiaire n'est pas définie réglementairement. Ce sont les usages du Livret A qui permettent de déterminer *ex post* le nombre de personnes qui l'utilisent pour des besoins récurrents. Cette mission de service public a bénéficié, en 2023 à 1,3 million de clients de La Banque Postale. **Son efficacité comme**

(1) La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 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.

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

(3) Programme France Services (2020-2023) – Cour des comptes, 2024.

première étape vers la bancarisation « traditionnelle » est attestée par la hausse du nombre de bénéficiaires sortants du dispositif chaque année, 645 000 en 2021 contre 683 000 en 2023 tandis que le nombre de bénéficiaires entrants baisse, 673 000 en 2021 contre 608 000 en 2023.

Il convient de noter que le groupe La Poste compte également 1,66 million de « clients fragiles ». Ils bénéficient de l'offre spécifique dédiée aux personnes fragiles financièrement (OCF) ⁽¹⁾ qui est différenciée et non soluble dans la mission d'accessibilité bancaire.

2. Un financement conforme au contrat postal mais qui approfondit la sous compensation de la mission d'accessibilité bancaire

La **compensation financière** versée au groupe La Poste au titre de la mission d'accessibilité bancaire est **encadrée par le droit européen** qui prévoit :

- La tenue d'une comptabilité analytique fine permettant d'isoler les charges afférentes à la mission ;
- La définition des calculs de la compensation ;
- La garantie que la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir le « coût net ».

La compensation versée à La Poste relève des critères de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne établis dans la décision Altmark ⁽²⁾ et des règles du « Paquet Almunia » s'appliquant au service d'intérêt économique général (SIEG). Le calcul de la compensation versée par l'État à la Banque Postale au titre de la MAB repose sur le calcul du « coût net », soit la différence entre le bénéfice (ou le déficit) constaté pour la réalisation de service public – on parle alors de scénario « factuel » - et le modèle économique théorique maximisant les profits de la société – considéré comme le scénario « contre-factuel ». Ce modèle contre-factuel permet de calculer un résultat brut d'exploitation (RBE) hypothétique correspondant au RBE en l'absence de sujétions particulières de service public. Le calcul du coût net est assuré par la direction générale du Trésor.

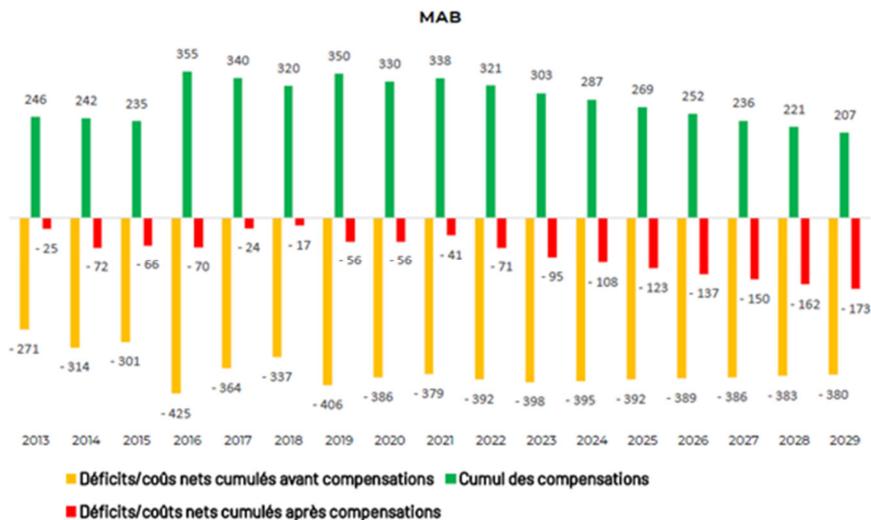
Si le calcul du coût net prévient le risque de surcompensation, il ne permet pas de déterminer **le montant précis de la compensation à verser qui est arbitré par l'État**. Les autorités françaises doivent cependant prévoir une **incitation à l'efficacité** dans le calcul de la compensation dont elles déterminent le niveau. Celle-ci prend la forme d'une diminution de la compensation versée à La Banque Postale que l'État a établi à 5 % par an.

(1) Cette offre consacre dix services bancaires de base pour 3 euros par mois et un plafonnement des commissions d'intervention à 4 euros l'opération et 20 euros par mois.

(2) CJCE, 2023, Altmark, affaire C280/00.

ÉVOLUTION DU DÉFICIT DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA POSTE AVANT ET APRÈS COMPENSATION

(en millions d'euros)



Source : documents transmis au rapporteur spécial par La Poste.

L'écart croissant entre la compensation et le coût de la mission d'accessibilité bancaire pour La Banque Postale fait toutefois apparaître que cette incitation à l'efficacité a sans doute été surévaluée. La trajectoire telle qu'établie entraîne d'importants surcoûts qui ne sont pas compensés et constituent une perte sèche pour le groupe estimée à 123 millions d'euros en 2025.

Le rapporteur spécial souligne donc la nécessité pour l'État de respecter, a minima, la trajectoire prévue dans la convention conclue avec La Banque Postale sur la période 2021–2026. Il s'agit d'une question de cohésion nationale et d'accès aux services publics des personnes les plus vulnérables. **C'est ce que prévoit le présent projet pour 2025 avec une compensation de 269 millions d'euros en AE et en CP.**

Par ailleurs, des négociations avec la Commission européenne devraient être entamées courant 2025 pour déterminer le niveau de compensation à allouer pour la période 2027 à 2032. **Le rapporteur spécial sera attentif à l'évolution tendancielle de cette compensation.**

**ÉVOLUTION DE LA COMPENSATION ET DU TAUX DE COUVERTURE DES CHARGES
POUR LA MAB**

(en millions d'euros)

Compensation	2021	2022	2023	2024 (prévision)	2025 (prévision)	2026 (prévision)
Montant de la compensation (M€)	338	321	303	287	269	252
<i>Montant du coût contrefactuel (M€) Estimation à partir de 2024</i>	379	392	398	388	385	382
<i>Sous-compensation (reste à charge de LBP)</i>	- 41	- 71	- 95	- 101	- 116	- 130
Couverture compensation / charges	89 %	82 %	76 %	74 %	70 %	66 %

Source : document transmis au rapporteur par La Banque Postale.

La lisibilité de la mission d'accessibilité bancaire progresse

À la suite des recommandations formulées par la Cour des comptes dans son audit flash de mai 2023, La Banque Postale a élaboré trois indicateurs de qualité de service :

- Le taux de réalisation par les collaborateurs du réseau d'une formation spécifique sur la MAB, dont le périmètre et le contenu ont été revus en 2024 ;
- Le taux de « sortie » de la MAB de ses bénéficiaires, de manière durable, deux ans après avoir été identifiés comme bénéficiaires, pour une cohorte annuelle donnée ;
- La mise en place, en bureau de poste, d'une note synthétique de satisfaction des bénéficiaires de la mission.

Par ailleurs, La Banque Postale et La Poste se sont engagées à conduire une étude de faisabilité de la réalisation d'un compte de résultat spécifique de la mission d'accessibilité bancaire. Ces travaux complexes ont été lancés fin 2023 et sont actuellement toujours en cours. Le rapporteur spécial salue ce projet qui favorise une meilleure lisibilité de l'activité et des résultats de la MAB.

B. LA COMPENSATION VERSÉE À LA BANQUE DE FRANCE CONNAÎT UNE NETTE PROGRESSION EN RAISON DE LA HAUSSE DE L'ACTIVITÉ DE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT

La Banque de France accomplit au titre de ses missions d'intérêt général neuf 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 signé le 11 juillet 2024 entre l'État et la Banque de France pour les années 2025 à 2027. Une contribution est versée à la Banque de France **en contrepartie de ces prestations**. Pour l'année 2025 le montant de cette **compensation serait de 222,5 millions d'euros en AE et en CP**.

Parmi ces missions, **les dépenses liées au traitement du surendettement et à la tenue du compte du Trésor représentent environ 90 % des coûts supportés** pour les prestations rendues par la Banque de France à l'État.

En 2024, l'État a confié à la Banque de France une nouvelle mission d'analyse des prêts garantis par l'État (PGE), dispositif mis en place en mars 2020 dans le cadre des mesures de soutien d'urgence à l'économie ayant pris fin en juin 2022. Le coût estimé de cette nouvelle prestation est toutefois marginal, puisqu'il représente une charge estimée à 100 000 euros pour 2025.

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

Depuis 2012, la Banque de France réalise des **gains élevés 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 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 2025 qui reposent sur la réorganisation territoriale de la Banque de France, la création de centres de traitement partagés 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, le secrétariat du Comité Consultatif du Secteur Financier (CCSF) en 2023 et l'analyse des PGE en 2024.

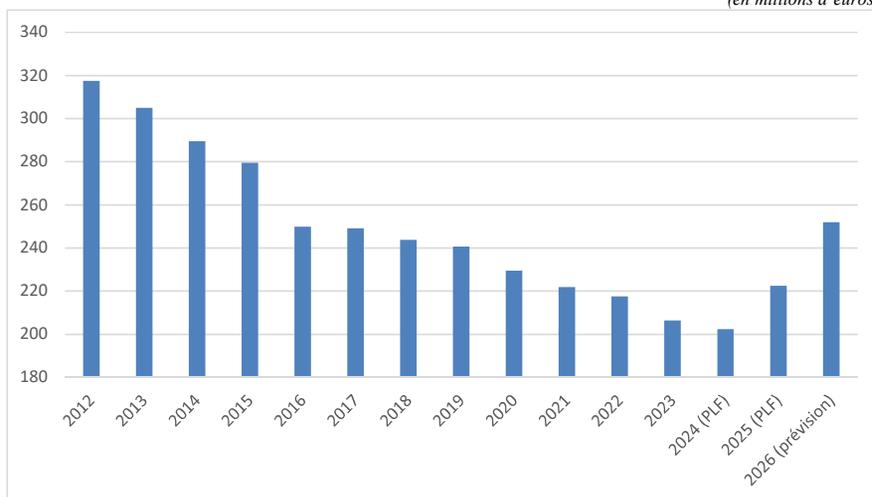
Les missions effectuées par la Banque de France pour le compte de l'État

Les neuf 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),
- analyse des prêts garantis par l'État (PGE).

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.

2. La nette hausse du nombre de dossiers de surendettement en 2024 conduit à une revalorisation de la compensation versée à la Banque de France

La Banque de France a connu une **nette hausse du nombre de dossiers de surendettement** traités qui s'est élevée à + 12 % sur les cinq premiers mois de l'année en 2024. Lors des auditions menées par le rapporteur spécial, les représentants de la Banque de France ont fait valoir que cette hausse **correspondait à un retour à la trajectoire connue avant la crise sanitaire** accentuée par le poids de l'inflation sur les ménages du 1^{er} décile. **Le nombre de dossiers traités demeure ainsi inférieur de 8 % au niveau de 2019.**

Si cette hausse n'est donc à ce stade pas alarmante, elle a conduit à une augmentation imprévue des dépenses de la Banque de France liées au traitement du surendettement. La progression des crédits associés à cette mission – qui s'élèvent pour 2025 à 135,5 millions d'euros dans le présent projet contre 117,5 millions d'euros en 2024 – correspond donc à la compensation de l'augmentation prévisionnelle du nombre de dossiers de surendettement en 2024. Cependant, une loi de finance rectificative ou la loi de finances de fin de gestion en 2025 viendra régulariser les prestations réalisées au titre du surendettement effectivement constatées en 2024. Un versement complémentaire de 5,7 millions d'euros devrait déjà être effectué d'ici fin 2024 au titre de l'année 2023.

Le rapporteur spécial soutient cette hausse de la compensation qui permet d'assurer la continuité de l'activité de la Banque de France en faveur des personnes les plus fragiles économiquement.

Il salue par ailleurs le travail de prévention et d'identification en amont des personnes en situation de fragilité bancaire effectué par la Banque de France, qui contribue grandement au niveau encore faible de situations de surendettement en France.

C. L'ÉCONOMIE SOCIALE, SOLIDAIRE ET RESPONSABLE : UN FINANCEMENT MODESTE QUI DOIT ÊTRE PRÉSERVÉ

Depuis la loi de finances pour 2021, le programme 305 comprend les crédits budgétaires destinés au soutien de l'État à l'économie sociale, solidaire et responsable (ESSR). Un ministère délégué auprès du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie est désormais en charge de ces questions.

Dans le présent projet pour 2025, l'action 4 – *Économie sociale, solidaire et responsable* serait dotée seulement de 16,8 millions d'euros en CP, contre 22,4 millions d'euros en 2024 (– 24,8 %), et de 15,6 millions d'euros en AE, contre 19,2 millions d'euros en 2024 (– 18,6 %). Cette dynamique est à mettre en parallèle avec les annulations opérées en exécution par le décret n° 2024-124 du 21 février 2024, soit 1,7 million d'euros en AE et 3,2 millions d'euros en CP.

Les arbitrages n'ont pas encore été réalisés par la direction générale du Trésor pour répartir cette enveloppe. Elle finance trois sous actions : le développement de l'économie sociale et solidaire et le soutien à l'investissement à impact social ; le dispositif local d'accompagnement (DLA) et, enfin, le soutien aux pôles territoriaux de coopération économique (PTCE).

Le programme 305 ne retrace cependant qu'une partie limitée des crédits destinés à l'ESSR. Le rapport d'information sur les dépenses des personnes publiques en faveur de l'ESSR demandé par le Sénat au titre de l'article 185 de la loi de finances pour 2023 identifie ainsi en 2022 plus de 10 milliards d'euros de subventions et de dépenses liées à des prestations de service allouées à l'ESS au travers de 36 missions du budget de l'État totalisant 105 programmes budgétaires.

Toutefois, s'agissant des structures portées par cette action, qui assurent la coordination de l'économie sociale et solidaire, le rapporteur spécial souligne la **nécessité de maintenir un financement stable, fut-il modeste**. Elles animent un réseau essentiel et complémentaire à l'économie lucrative en assurant des activités de solidarité, d'éducation populaire et culturelle dans les territoires les plus fragiles.

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

Le programme 305 permet **de soutenir les 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**.

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, dite « loi Hamon ». 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. Les CRESS bénéficient d'un budget de 1,3 million d'euros en 2025 (AE=CP) contre 1,8 million d'euros en 2024.

Comparativement aux financements des chambres de commerce et de l'industrie (CCI) et chambres des métiers de l'artisanat (CMA) relevant du programme 134 – *Développement des entreprises et régulations*, les CRESS ne bénéficient pas de taxes affectées et le montant de ces dernières est amplement supérieur à ce qui est voté en soutien aux CRESS.

Auditionnés par le rapporteur spécial, les responsables de la CRESS Corsica ont souligné la **difficulté pour des structures aux effectifs aussi modestes** que les CRESS **d’assumer la baisse de la dotation de l’État prévue par le PLF pour 2025** dans un contexte où les collectivités territoriales sont également conduites à réduire leur financement à l’ESSR.

**Les CRESS, des structures implantées et visibles,
mais faiblement financées ⁽¹⁾**

Émanations des années soixante, mais officiellement reconnues par la loi de 2014, les CRESS sont devenus des acteurs incontournables pour le développement et le soutien de l’ESS dans les territoires. Aujourd’hui, les CRESS représentent 17 structures et rassemblant près de 200 salariés et 1 872 adhérents.

Elles sont chargées de représenter les intérêts de l’économie sociale et solidaire auprès des acteurs régionaux tels que le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de leur région. La présence des CRESS au sein d’instances stratégiques a permis d’infuser les spécificités de l’ESS au sein des politiques publiques, sans toutefois parvenir à une logique de co-construction de celles-ci.

Les CRESS sont également porteuses de projets. Elles assurent un soutien au développement et au maintien d’entreprises par l’intermédiaire d’une expertise sur le financement, la détermination du modèle économique adéquat ou encore sur la mise en relation et le développement des affaires. En 2022, ce sont près de 3 523 structures qui ont bénéficié d’un accompagnement.

Les missions des CRESS sont toutefois fragilisées par un financement limité. L’État contribue au financement des chambres essentiellement par l’intermédiaire de la convention pluriannuelle d’objectifs (CPO) reposant sur la réalisation de cinq missions socles. Or, cette CPO, d’un montant moyen de 80 647 euros, représente uniquement 11 % des ressources d’exploitation des CRESS. Les financements sont par ailleurs asymétriques, certaines chambres, à l’instar de la CRESS Bretagne, reçoivent un financement via le CPO égal à 3 % de leur budget total.

● **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, est destiné 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).

(1) Source : Rapport ESS France, « Les CRESS au service du développement de l’ESS », février 2023.

Les contrats à impact social (CIS)

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 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.

Ainsi, le **programme "Un Chez-Soi d'Abord"** visant à **accompagner vers l'autonomie les personnes sans abri atteintes de troubles psychiatriques** a fait l'objet d'un CIS à partir de 2011. À l'issue de six années d'expérimentation, l'évaluation conduite a constaté une **réduction de 85 % du nombre de jours d'hospitalisation** des bénéficiaires. En outre, **90 % des personnes logées n'ont pas fait de retour à la rue**. Le programme a également généré des économies notables pour les hôpitaux et les services d'urgence estimées à plusieurs millions d'euros par an ⁽¹⁾.

En 2023, près de 30 projets avaient fait l'objet d'un financement par contrat à impact social, pour un montant total de 76,5 millions d'euros. **Toutefois, aucun appel à projet pour la sélection de nouveaux CIS n'a été lancé en 2024 et il n'en est pas prévu pour 2025.**

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

2. Le deuxième axe de financement : le dispositif local d'accompagnement

Le programme 305 finance également le dispositif local d'accompagnement (DLA), à partir de crédits déconcentrés, pour **9,9 millions d'euros** prévus en 2025 (AE=CP) contre 11,4 millions d'euros en AE et 11,5 millions en CP en 2024.

Le DLA, créé en 2002, est un organisme indépendant destiné à **accompagner le développement des entreprises de l'économie sociale et solidaire**. Ses objectifs d'accompagnement et ses orientations sont fixés par un comité de pilotage local composé de la direction départementale du travail et de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), la Caisse des dépôts et consignations, les collectivités territoriales, le Fonds social européen (FSE) et ESS France.

Cet accompagnement, principalement à destination 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.

(1) *Un chez-soi d'abord, retour sur 6 années d'expérimentations - Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL).*

3. Le troisième axe de financement : les pôles territoriaux de coopération économique

Définis à l'article 9 de la « loi Hamon » de 2014 ⁽¹⁾, 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 et des organismes de formation 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, lesquels prennent appui sur le modèle économique des « *clusters* territoriaux » ⁽²⁾ 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. Depuis 2021, le nombre de PTCE est passé de 56 à 200 sur le territoire national.

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

(2) Alfred Marshall, « Industry and trade », 1919.

III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Le compte de concours financiers *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 cas de nécessité 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 ⁽¹⁾.

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 monétaires l'exige. Or les banques centrales concernées 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 en conséquence 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. Naturellement, comme la Cour des comptes l'a toutefois considéré, 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.

Ainsi, **comme les années précédentes, aucun crédit n'est demandé pour 2025** sur ce compte de concours financiers.

(1) Article 24 de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (LOLF).

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 28 octobre 2024, 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.

Après avoir examiné les amendements de crédits et adopté treize d'entre eux (II-CF896, II-CF976, II-CF1074, II-CF1085, II-CF1086, II-CF1175, II-CF1768, II-CF1897, II-CF2002, II-CF2003, II-CF2071, II-CF2073), la commission a rejeté les crédits de la mission suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux Tourisme et Commerce extérieur et ne suivant pas l'avis favorable du rapporteur spécial Économie - statistiques et études économiques, stratégies économiques, accords monétaires internationaux et du rapporteur spécial Économie - Développement des entreprises et régulations, Plan France très haut débit et Prêts et avances à des particuliers.

La commission a ensuite adopté les amendements II-CF1484, II-CF48 et II-CF1061 portant articles additionnels rattachés.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Organisations syndicales de La Banque postale

CFDT

- M. Stéphane Chevet
- M. Stéphane Oppici
- M. Marc Laloux

FO

- Mme Véronique Gouy
- M. Alain Pelletingéas

CGT

- M. Alexandre Lee
- Mme Irène Baudry
- M. Bruno Venuat
- M. Franck Haspot

La Banque postale *

- M. Stéphane Dedeyan, président du directoire
- M. François-Régis Benoît, directeur des affaires publiques

Insee

- M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l’Insee
- Mme Karine Berger, secrétaire générale

Syndicats de l’Insee

CFDT

- Mme Prisca Blancard

CFE-CGC

- M. Sébastien Chéron
- M. Stéphane Richard

CGT

- Mme Zouza Hontangs, co-secrétaire nationale

CRESS Corsica

- M. Pierre-Jean Rubini, président

Direction générale du Trésor

- Mme Constance Valigny, secrétaire générale
- M. Manuel Château, chef du bureau Budget
- Mme Elisabeth Rodrigues, adjointe au chef de bureau Budget
- Mme Constance André-Chiossone, adjointe au chef de Bureau BANCFIN4
- Mme Dalcie Thezenas, adjointe au chef de bureau BANCFIN4
- Mme Elisabeth Millard, adjointe au chef de Bureau BESSII.

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