

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 11

ÉCONOMIE

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : GESTION ET VALORISATION
DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN**

Rapporteurs spéciaux : MM. André FERRAND et François REBSAMEN

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	7
I. PRÉSENTATION DE LA MISSION	11
A. UNE MISSION AUX CONTOURS STABILISÉS	11
1. <i>La continuité de la maquette budgétaire</i>	11
2. <i>Des orientations stratégiques et des acteurs mieux définis</i>	12
B. LES CRÉDITS, DÉPENSES FISCALES, FONDS DE CONCOURS ET PLAFONDS D'EMPLOIS DE LA MISSION	12
1. <i>Les crédits : un budget en « croissance zéro »</i>	12
2. <i>Les dépenses fiscales : cinq fois le montant des crédits de paiement</i>	13
3. <i>Les plafonds d'emplois : 13.787 ETPT</i>	13
II. LE PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI »	14
A. PRINCIPAUX CHIFFRES	15
1. <i>Les dépenses de personnel</i>	16
2. <i>Les dépenses d'intervention</i>	16
3. <i>Les dépenses de fonctionnement</i>	17
4. <i>Les dépenses fiscales</i>	18
B. OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	19
III. LE PROGRAMME 223 « TOURISME »	22
A. L'UTILISATION DES CRÉDITS	22
1. <i>Des crédits de paiement en baisse pour 2010</i>	22
2. <i>Des crédits principalement axés sur des « grands chantiers » : la création d'Atout France et l'exposition universelle de Shanghai 2010</i>	23
B. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES : QUELLE ÉVALUATION POUR 1,86 MILLIARD D'EUROS DE POLITIQUES INCITATIVES ?	24
C. OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	26
D. UN BUDGET 2010 ORIENTÉ SUR DES RÉFORMES ET DES PROJETS EMBLÉMATIQUES	27
1. <i>La loi de développement et de modernisation du tourisme</i>	27
2. <i>La création d'Atout France : une nouvelle agence pour promouvoir l'attractivité de la destination France à l'étranger</i>	28
3. <i>Le bouclage du budget du pavillon français de l'exposition universelle de Shanghai : un enjeu pour l'image de la France</i>	28
IV. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »	31
A. PRÉSENTATION ET CONTEXTE D'EXÉCUTION DU PROGRAMME EN 2010	31
1. <i>L'architecture du programme</i>	31
2. <i>Le contexte dans lequel s'exécutera le programme en 2010</i>	32

B. UN BUDGET EN CROISSANCE ZÉRO POUR 2010.....	33
1. Ventilation des crédits par action.....	33
2. Ventilation des crédits par titre.....	34
3. L'apport financier des fonds de concours	34
C. LES LIMITES DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS : MOINS 132 ETPT EN 2010	36
D. LES GRANDES ORIENTATIONS DU PROGRAMME	37
1. Le rappel des réformes mises en œuvre en 2009 dans le cadre de la RGPP	37
a) Le transfert d'une partie des missions du Service des études et des statistiques industrielles au sein de l'Institut national de la statistique et des études économiques.....	37
b) La création d'une Autorité de la statistique publique	37
2. Les projets de modernisation des services menés par l'INSEE	38
a) La dématérialisation de la réponse aux enquêtes auprès des entreprises.....	38
b) La gestion du répertoire Sirene	38
c) Les échanges d'informations avec les communes pour la gestion de l'état civil et des listes électorales	39
3. Le projet d'implantation d'un centre statistique à Metz	39
a) Implantation d'un centre statistique à Metz	39
b) En matière immobilière	39
c) Etat patrimonial et estimation financière des actifs mobiliers et immobiliers.....	40
E. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES.....	40
V. PROGRAMME 305 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE ».....	42
A. LA STABILISATION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME	42
B. LES ENJEUX DU PROGRAMME 305	42
C. LES CRÉDITS, EMPLOIS ET DÉPENSES FISCALES.....	43
D. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	44
VI. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN ».....	47
A. L'OBJET DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE UN AN APRÈS SA CRÉATION	47
B. UN COMPTE INOPÉRANT EN 2009 ET RECONDUIT POUR 2010 SUR DES PRÉVISIONS INCHANGÉES DE RECETTES ET DE DÉPENSES	48
1. L'évaluation approximative des recettes des fréquences libérées par le ministère de la défense.....	48
2. La question de l'élargissement de l'objet du compte d'affectation spéciale pour autoriser la cession de l'usufruit du système satellitaire « Syracuse » : un modèle économique viable ?	48
3. Des dépenses potentielles qui ne profitent pas au désendettement de l'Etat	49

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	51
• <i>ARTICLE 53</i> Prorogation de la garantie accordée à Dexia	51
• <i>ARTICLE 54</i> Prorogation de la garantie accordée à la Société de financement de l'économie française (SFEF)	54
• <i>ARTICLE 54 bis (nouveau)</i> Prorogation d'un an des dispositifs de complément d'assurance crédit public (CAP et CAP +)	57
 LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	59
 EXAMEN EN COMMISSION	61
 ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	67

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur la mission « Economie » :

L'examen de la présente mission a fait l'objet de la répartition suivante :

- M. André Ferrand rapporte les crédits des programmes 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » et 223 « Tourisme » ;

- M. François Rebsamen rapporte les crédits des programmes 220 « Statistiques et études économiques » et 305 « Stratégie économique et fiscale ».

*

- La maquette budgétaire de la mission s'inscrit pour la première fois dans la continuité du budget précédent, ce qui permettra d'examiner le budget 2011 conformément au cycle d'évaluation mis en place par la LOLF, sur la base des enseignements qui seront retirés de l'exécution du budget 2009.

- La mission regroupe 1.959,47 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 1.938,93 millions d'euros de crédits de paiement (CP). Par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2009, le budget 2010 est en « croissance zéro ».

- Les quelque 80 dépenses fiscales dont l'objet principal contribue à la mission, et qui lui sont donc rattachées, représentent 9,67 milliards d'euros, soit environ cinq fois le montant des crédits de paiement. Elles constituent le véritable levier d'intervention de la mission.

Observations sur le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » :

- Le programme 134 est un programme multidirectionnel qui regroupe un ensemble de politiques publiques, mises en œuvre par différents services de l'Etat : la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), créée en janvier 2009, regroupe la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales, la direction générale des entreprises et la direction du tourisme ; la constitution des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) au 1^{er} semestre 2010 assurera la déclinaison régionale de la DGCIS, de la DGCCRF et de la DGEFP.

- Les 74 dépenses fiscales rattachées au programme représentent 7,8 milliards d'euros et constituent le véritable levier d'intervention de la politique de développement des entreprises et de l'emploi.

- La pertinence et l'efficacité de ces dépenses fiscales ne sont pas remises en cause au niveau macro-économique, ainsi que leur impact sur leurs bénéficiaires. En revanche, aucune évaluation précise de l'efficacité de chacune d'entre elle n'a pu être réalisée à ce jour.

- L'application en année pleine du taux réduit de TVA à 5,5 % à la restauration, à l'exception des ventes de boissons alcooliques, est évaluée à 3 milliards d'euros de pertes de recettes pour l'Etat. Or, les effets de cette mesure en matière de baisse des prix à la consommation et de création d'emplois supplémentaires ne sont pas confirmés par l'INSEE et sont remis en cause par le conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport d'octobre 2009 « les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée », élaboré à la demande de votre commission des finances.

Observations sur le programme 223 « Tourisme » :

- Les deux chantiers principaux du programme sont la création de la nouvelle agence Atout France et la construction du pavillon français de l'exposition universelle de Shanghai 2010. Ces deux projets ont en commun de reposer sur la constitution de partenariats et de financements privés qu'il convient d'encourager en dépit de la crise.

- Les dépenses fiscales sont le levier majeur d'action du programme ; avec 1,86 milliard d'euros, les niches fiscales représentent trente fois le poids des dépenses budgétaires mais, en matière d'emploi comme de développement de l'offre touristique, malgré la difficulté de l'exercice, il est nécessaire de persévérer dans la recherche d'indicateurs pertinents.

- Votre rapporteur spécial s'interroge sur l'utilité de conserver une action « Soutien du programme tourisme » dont le montant symbolique pourrait être plus opportunément rattaché à l'action « Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales » du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi », qui regroupe l'ensemble des moyens de la DGCIS.

Observations sur le programme 220 « Statistiques et études économiques » :

- Le programme s'inscrit dans le cadre de la réduction des effectifs prévue par le contrat pluriannuel de performances, signé en 2007, à hauteur de 5,4 % en trois ans.

- L'INSEE s'appuiera en 2010 sur 5.487 ETPT, soit une baisse de 204 ETPT par rapport à 2009. De fait, avec une diminution de 5,75 % des effectifs depuis 2008, l'objectif a été réalisé.

- Dans ce contexte, la stagnation des crédits de paiement (hors fonds de concours) pour 2010 (418,5 millions d'euros, contre 418,6 millions d'euros en 2009), inscrit ce budget en croissance zéro.

- Si seulement 15 personnes seront concernées par la délocalisation de certains services de l'INSEE à Metz en 2010, ce sont à terme 625 changements d'affectation géographique qui sont à prévoir à l'horizon 2013.

- De nouveaux indicateurs de performance ont été élaborés, notamment pour mesurer l'allègement de la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques.

Observations sur le programme 305 « Stratégie économique et fiscale » :

- Les moyens attribués aux missions économiques pour aider les entreprises françaises à s'implanter à l'étranger continuent à être transférés à l'opérateur UBIFRANCE.

- Les moyens de la DGTPE sont regroupés sur ce seul programme, ce qui est un exemple de rationalisation des moyens de l'Etat.

- Les crédits du programme s'élèvent à 348 millions d'euros, au lieu de 357,2 millions d'euros, soit une baisse de 2,6 % par rapport à 2009.

- **18 millions de dépenses fiscales** sont toujours rattachées au programme : ils trouveraient plus utilement leur place dans le cadre d'une mission budgétaire plus proche de leur objectif, telle que la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », notamment pour ce qui concerne les prêts familiaux et les aides aux personnes divorcées.

- Un nouvel indicateur permettant de mesurer la qualité des analyses et des comparaisons que produit le réseau international de la DGTPE est créé. Il s'agit d'une enquête d'évaluation menée auprès des administrations « clientes » de la DGTPE.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le compte d'affectation spéciale (CAS)
« Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien »**

Les crédits du présent compte d'affectation spéciale ont été examinés par M. André Ferrand.

- Le CAS est demeuré inopérant en 2009 car aucune des procédures de mise sur le marché de fréquences hertziennes n'a encore abouti.

- Alors que le périmètre a évolué, le montant reconduit pour 2010 est identique à celui de 2009, soit 600 millions d'euros, montrant ainsi que l'estimation de recettes est très approximative. En effet, viendrait s'ajouter au produit de ces ventes potentielles des fréquences issues du futur équipement du fantassin « Félin » et du système de communication de la gendarmerie « Rubis » la cession future de tout ou partie des systèmes de communication militaire par satellite « Syracuse », sous réserve de l'adoption de l'article 29 du projet de loi de finances pour 2010.

- Votre rapporteur spécial n'est pas opposé par principe à la cession de l'usufruit de tout ou partie du système satellitaire de communications militaires à un opérateur mais constate que le modèle économique sur lequel se fonde l'opération demeure une hypothèse qui reste à valider par l'expérimentation.

- Aucune recette n'a été inscrite pour l'action « Désendettement de l'Etat ». Pour ce faire, il serait nécessaire que des ministères « civils » identifient et cèdent des bandes de fréquences hertziennes.

A la date du 10 octobre 2009, date limite fixée par l'article 49 de la LOLF, vos rapporteurs spéciaux avaient reçu 96 % des réponses du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi à leur questionnaire budgétaire.

I. PRÉSENTATION DE LA MISSION

A. UNE MISSION AUX CONTOURS STABILISÉS

1. La continuité de la maquette budgétaire

La mission « Economie », créée par la loi de finances pour 2009, résulte du rapprochement des missions « Pilotage de l'économie française » et « Développement économique et régulation ». A ce titre, elle porte désormais **l'ensemble des politiques concourant au développement de la compétitivité des entreprises françaises**, en particulier les petites et moyennes entreprises, et visant à faciliter leur accès aux marchés étrangers. De plus, ces politiques cherchent à promouvoir le territoire français, d'une part auprès des entreprises étrangères et, d'autre part, dans le cadre de l'activité touristique. Les moyens consacrés à cette dernière restent identifiés au sein du programme 223 « tourisme ».

La mission regroupe également les actions permettant d'assurer un fonctionnement efficace des marchés par une concurrence saine entre les acteurs économiques. La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ainsi que les trois autorités administratives indépendantes chargées de la régulation des marchés de l'énergie, des communications électroniques et postales et d'une manière plus générale du respect des règles de la concurrence sont désormais dans le périmètre de la mission « Economie », plus particulièrement dans le programme 134 « développement des entreprises et de l'emploi ».

Le regroupement de l'essentiel des moyens du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MEIE) dans une seule mission est de nature offrir une meilleure visibilité sur les crédits et à faciliter les éventuels redéploiements de crédits. Le règlement des tensions susceptibles d'affecter certaines actions, au titre des dépenses de personnel, de fonctionnement, d'investissement ou d'intervention s'en trouve facilité grâce à l'exercice de la fongibilité interne sans que pour le moment des conclusions puissent être tirées de l'exécution du budget de l'année 2009.

La maquette budgétaire de la mission s'inscrit dans la continuité du budget précédent, ce qui permettra d'examiner le budget 2011 conformément au cycle d'évaluation mis en place par la LOLF, sur la base des enseignements qui seront retirés de l'exécution du budget 2009.

2. Des orientations stratégiques et des acteurs mieux définis

Les quatre programmes qui composent la mission « Economie » sont inchangés dans leur composition mais leurs moyens d'action sont mieux définis du fait notamment des nombreuses réformes d'organisation administrative mises en œuvre dans le cadre de la révision générale des politiques publiques :

- **le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi »** est désormais structuré autour :

→ d'une part, de la nouvelle direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) qui regroupe depuis janvier 2009 la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales, la direction du tourisme et la direction générale des entreprises ;

→ d'autre part, des directions régionales de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) qui déclineront au niveau régional les services de la DGCIS, de la DGCCRF et de la DGEFP ;

- **le programme 223 « Tourisme »**, animé, au sein de la DGCIS, par la sous-direction du tourisme dispose du nouvel opérateur Atout France, issu de la fusion de « Maison de la France » avec Odit-France, pour promouvoir à l'étranger la destination France ;

- **le programme 220 « Statistiques et études économiques »** est recentrée sur l'activité et la mise en œuvre du plan stratégique de l'INSEE depuis sa fusion avec le service des études et des statistiques industrielles (Sessi) du MEIE ;

- **le programme 305 « Pilotage de l'économie et de l'emploi »**, qui conserve la même structure qu'en 2009, est géré par un service à compétence nationale qui assure la gestion mutualisée des fonctions support de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) ainsi que des réseaux à l'étranger de l'AFII et d'Ubifrance.

B. LES CRÉDITS, DÉPENSES FISCALES, FONDS DE CONCOURS ET PLAFONDS D'EMPLOIS DE LA MISSION

1. Les crédits : un budget en « croissance zéro »

Au total, la mission « Economie » regroupe en 2010 **1.959,47 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 1.938,93 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**. Par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2009, la progression de 2,6 millions d'euros constitue un pourcentage négligeable.

Par rapport à la programmation pluriannuelle des dépenses publiques, l'écart constaté avec le montant défini pour 2010 (1,92 milliard d'euros) se limite à 22 millions d'euros. Pour 2011, le plafond est fixé à 1,93 milliard d'euros.

2. Les dépenses fiscales : cinq fois le montant des crédits de paiement

Les quelque **80 dépenses fiscales** dont l'objet principal contribue à la mission, et qui lui sont donc rattachées, représentent **9,67 milliards d'euros, soit environ cinq fois le montant des CP de la mission**. Elles constituent le véritable levier d'intervention de la mission.

L'application en année pleine du taux de TVA réduit à 5,5 % pour la restauration est évaluée à trois milliards d'euros de pertes de recettes pour l'Etat, soit plus de 30 % du total de dépenses fiscales.

3. Les plafonds d'emplois : 13.787 ETPT

Pour l'ensemble de la mission, le plafond d'emploi, exprimé en équivalents temps plein travaillés (ETPT), s'élève à 13.787 pour 2010, en retrait de 715 ETPT par rapport à 2009. Il se décompose comme suit :

- programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » : 6.025 ETPT (moins 48 par rapport à 2009) ;
- programme 223 « Tourisme » : aucun emploi car les personnels relèvent du programme 134 ;
- programme 220 « Statistiques et études économiques » : 5.487 ETPT (moins 203 par rapport à 2009) ;
- programme 305 « Stratégie économique et fiscale » : 2.275 ETPT (moins 464 par rapport à 2008).

II. LE PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI »

Le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » est placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MEIE), M. Dominique Lamiot. Cette position reflète la transversalité des politiques déclinées au sein de la structure administrative du ministère. Le programme 134 peut être qualifié de « multidirectionnel » car il regroupe un ensemble de politiques publiques mises en œuvre par des services relevant de différents secrétariats d'Etat¹ :

- la nouvelle direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) qui regroupe, depuis janvier 2009, la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales, la direction du tourisme et la direction générale des entreprises ;

- les DIRECCTE (directions régionales de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) qui concentreront, à partir du premier semestre 2010, au niveau régional les services de la DGCIS, de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Il faut noter que le programme accueille également les moyens de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Outre sont rattachement organique à la mission « Economie », celui-ci met par ailleurs en œuvre, sur le plan fonctionnel, les politiques des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi ».

Au total, ce programme poursuit deux finalités principales : d'une part, la mise en place d'un environnement favorable à la croissance et à la compétitivité des entreprises, et d'autre part, la garantie de la protection et de la sécurité des citoyens et des consommateurs.

Les crédits sont répartis entre douze actions dont les objets, comme l'importance budgétaire, sont très divers : le développement des PME, du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales, mais aussi le développement des télécommunications, les actions en faveur des entreprises industrielles, les relations économiques internationales, la régulation des marchés et de la concurrence, ou encore la protection des consommateurs.

¹ Sont concernés par ce programme, outre Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, M. Christian Estrosi, ministre chargé de l'Industrie, M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, M. Hervé Novelli, secrétaire d'Etat chargé du commerce, de l'artisanat, des PME, du tourisme, des services et de la consommation, et Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'Etat chargée du commerce extérieur.

En dépit de l'absence apparente de logique qui préside à la réunion sous un même programme de ces actions, il convient de souligner que la politique de développement de l'emploi poursuivie présente des complémentarités certaines avec les actions de la mission « Travail et emploi ». En tout état de cause, le rattachement à un seul et même ministère de l'ensemble des programmes de la politique de l'emploi, quelque soit leur mission d'appartenance, est de nature à encourager les synergies.

A. PRINCIPAUX CHIFFRES

Le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » regroupe 1.130,6 millions d'euros d'AE et 1.115,7 millions d'euros de CP, soit 57 % de l'ensemble des crédits de paiement de la mission. Par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2009, la dotation pour 2010 progresse de 1 %. Les crédits se répartissent de la façon suivante :

Evolution et répartition par action des crédits demandés pour 2010

Intitulé de l'action	LFI 2009 CP (en millions d'euros)	PLF 2010 CP (en millions d'euros)	En % des CP du programme	Variation 2010/2009
Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales	187,4	174,4	16 %	- 7 %
Action en faveur des entreprises industrielles	264,1	264,1	24 %	0 %
Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	207,1	211,4	19 %	2 %
Développement international et compétitivité des territoires	89,7	107,5	10 %	20 %
Expertise, conseil et inspection	17,9	19,1	2 %	6 %
Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	22,7	23,0	2 %	2 %
Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	19,9	20,1	2 %	1 %
Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	19,4	20,4	2 %	5 %
Régulation concurrentielle des marchés	79,4	74,8	7 %	- 6 %
Protection économique du consommateur	134,3	140,1	13 %	4 %
Sécurité du consommateur	39,1	38,3	3 %	- 2 %
Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	22,2	22,5	2 %	2%
TOTAL	1.103,1	1.115,7	100 %	1%

Source : projet de loi de finances pour 2009, annexe « Economie »

1. Les dépenses de personnel

Le programme comporte 6.025 ETPT rémunérés inclus dans le plafond d'emplois du ministère, contre 6.073 emplois en 2009, qui correspondent à des dépenses de personnel de 423,16 millions d'euros, soit 38 % des crédits du programme.

Répartition des effectifs du programme

Intitulé de l'action	ETPT 2009	ETPT 2010	Variation 2010/2009
Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales	475	459	- 3 %
Action en faveur des entreprises industrielles	1216	1285	6 %
Expertise, conseil et inspection	159	167	5 %
Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	174	174	0 %
Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	131	131	0 %
Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	175	187	7 %
Régulation concurrentielle des marchés	1155	1058	- 8 %
Protection économique du consommateur	1747	1759	1 %
Sécurité du consommateur	573	541	- 6 %
Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	268	264	- 1 %
Total	6.073	6.025	- 1 %

Source : projet de loi de finances pour 2009, annexe « Economie »

2. Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent 435,6 millions d'euros de CP pour 2009, soit 39 % des crédits du programme.

Les plus notables de ces dépenses, qui illustrent bien la diversité des champs d'action du programme, sont les suivantes :

- **la compensation par l'Etat des surcoûts de la mission de service public de transport postal de La Poste**, selon le protocole Etat – presse – La Poste signé le 23 juillet 2008 (**159 millions d'euros**) ;

- la dotation du **Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)**¹, (78 millions d'euros en AE et 64 millions d'euros en CP) ;

¹ Notre collègue Eric Doligé a consacré au FISAC un rapport d'information n° 257 (2005-2006).

- les « actions collectives » soutenues par la direction générale des entreprises (DGE) pour 46 millions d'euros contre 76 millions d'euros en 2009, dont le soutien aux pôles de compétitivité (30 millions d'euros d'AE) ;

- la subvention aux centres techniques industriels (CTI) ne disposant pas de taxes affectées (35,2 millions d'euros). Votre rapporteur spécial observe que ce montant ne progresse pas depuis maintenant 6 ans ;

- les crédits d'intervention d'Ubifrance (21,5 millions d'euros) ;

- les subventions à l'institut national de la consommation (INC), aux associations de consommateurs et au Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), pour un total de 12,2 millions d'euros.

3. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentent 255,93 millions d'euros d'AE et 256,7 millions d'euros de CP, soit 23 % des CP du programme. Les principales de ces dépenses correspondent :

- à la subvention à l'agence nationale des services à la personne (20 millions d'euros) ;

- aux subventions pour charges de service public versées au Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE) pour 32 millions d'euros et à l'Association française de normalisation (AFNOR) pour 17 millions d'euros. ;

- à la subvention versée à l'Agence nationale des fréquences (ANFr), opérateur principal de l'action, pour un montant de 37 millions d'euros ;

- aux subventions versées à l'agence française pour le développement international des entreprises (Ubifrance) pour 70 millions d'euros et l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) pour 16 millions d'euros ;

- aux subventions versées à des régulateurs de marchés (hors titre 2, les personnels concernés figurant dans le plafond d'emplois du programme), tels que l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP, 8 millions d'euros de CP), la commission de régulation de l'énergie (CRE, 8,1 millions d'euros) et Autorité de la concurrence (5,4 millions d'euros) ;

- aux dépenses de fonctionnement de la DGCCRF (27,5 millions d'euros de CP répartis entre les trois actions « Régulation concurrentielle des marchés », « Protection économique du consommateur » et « Sécurité du consommateur »).

4. Les dépenses fiscales

Les 74 dépenses fiscales rattachées au programme représentent 7,8 milliards d'euros et constituent le véritable levier d'intervention de la politique de développement des entreprises et de l'emploi.

Les principales « niches fiscales » répertoriées en 2009 lors de la création de la mission étaient les suivantes :

- la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre des investissements au capital des PME (670 millions d'euros) ;
- le crédit d'impôt sur le revenu sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères (600 millions d'euros) ;
- le régime du bénéfice mondial ou consolidé (302 millions d'euros) ;
- l'abattement forfaitaire sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères (350 millions d'euros) ;
- l'abattement pour durée de détention applicable aux cessions de titres ou droits par les dirigeants de PME partant à la retraite (300 millions d'euros).

La pertinence et l'efficacité de ces dépenses fiscales ne sont pas remises en cause au niveau macro-économique, ainsi que leur impact sur leurs bénéficiaires. En revanche, aucune évaluation précise de l'efficacité de chacune d'entre elle n'a pu être réalisée à ce jour.

Au chapitre des nouveautés, 2010 sera marqué par l'application en année pleine du **taux réduit de TVA à 5,5 % à la restauration**¹, à l'exception des ventes de boissons alcooliques, pour un coût évalué à **3 milliards d'euros de pertes de recettes pour l'Etat**. Un indicateur de performance a été créé pour suivre l'évolution des trois critères de mise en œuvre du « contrat d'avenir » de la restauration² : la croissance de l'emploi dans le secteur, le montant des investissements et l'évolution de l'indice des prix de la restauration.

¹ Le Conseil des ministres de l'Union européenne a autorisé, le 10 mars 2009, l'instauration de taux réduits de TVA dans de nouveaux secteurs dont la restauration. L'article 22 de la loi n° 2009-888 du 2 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques a instauré un taux de TVA de 5,5 % dans la restauration à compter du 1er juillet 2009, contre 19,6 % précédemment.

² Lors des Etats généraux de la restauration du 28 avril 2009, un contrat d'avenir d'une durée de 3 ans a été signé entre l'Etat et les 9 organisations professionnelles représentatives du secteur de la restauration. Les organisations professionnelles signataires se sont engagées :

- à une baisse des prix de 11,8 % sur au moins sept produits ;
- à créer 40.000 emplois supplémentaires en deux ans, qui se décomposent en 20.000 créations supplémentaires d'emplois pérennes et 20.000 jeunes supplémentaires en alternance, en plus des embauches annuelles habituelles qui sont estimées à 15.000 ;
- à engager des négociations sur les salaires et à investir dans la mise aux normes des équipements dans l'amélioration de l'accueil.

Or, il convient de préciser que la réalisation effective de l'objectif de baisse des prix dans la restauration est infirmé par les constats de l'INSEE¹ et que le conseil des prélèvements obligatoires a émis de fortes réserves sur le fait que l'engagement à embaucher 40 000 nouveaux salariés de la restauration en deux ans soit respecté². Outre la question de l'efficacité de cette mesure, votre rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité d'avoir rattaché cette mesure au programme 134, plutôt qu'à la mission « Travail et emploi ». Une clarification des compétences « Emploi » entre les deux missions pourrait utilement faire l'objet d'une réflexion.

Plus généralement, il convient de réitérer cette année l'observation formulée en 2009 sur le fait que le rattachement des mesures fiscales dérogatoires au programme « Développement des entreprises et de l'emploi » est le résultat d'une accumulation regrettable, au fil des années, qui altère la lisibilité des mesures incitatives pour les entreprises. Votre rapporteur avait appelé à un **toiletage simplificateur**. Force est de constater que le mille-feuille fiscal s'étoffe encore pour 2010.

B. OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

D'après les éléments obtenus par votre rapporteur spécial, le volet Performance a fait l'objet d'un réexamen en profondeur, notamment sous l'angle de la pertinence des objectifs et des indicateurs existants, conduisant à une rationalisation du dispositif d'ensemble : le nombre d'objectifs et d'indicateurs est ainsi ramené de dix objectifs et quinze indicateurs dans le projet annuel de performance pour 2009 à cinq objectifs et quatorze indicateurs et sous-indicateurs pour 2010 :

¹ Les prix sont restés stables dans les restaurants en septembre par rapport au mois précédent et ont baissé de 0,3 % dans les cafés (INSEE, indices des prix à la consommation de septembre 2009).

² Conseil des prélèvements obligatoires « Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée » (octobre 2009). Ce rapport a été réalisé à la demande du président de la commission des finances du Sénat en application de l'article L. 351-3 du code des juridictions financières. M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes, président du conseil des prélèvements obligatoires, a remis cette étude à la commission des finances lors de l'audition du 7 octobre 2009 (compte rendu disponible sur le site internet du Sénat : <http://www.senat.fr/bulletin/20091005/fin.html#toc10>).

Objectifs et indicateurs de performance du programme 134

Objectifs	Indicateurs de performance
Objectif n° 1 : renforcer l'efficacité des aides aux entreprises	<ul style="list-style-type: none"> - écart entre le taux de croissance des entreprises aidées par OSEO-Garantie et celui des entreprises comparables ; - taux de survie des entreprises aidées ; - suivi des engagements du « contrat d'avenir pour la restauration » dans le cadre de la baisse de la TVA (nouveau).
Objectif n° 2 : améliorer la qualité et l'efficacité du soutien aux entreprises à l'exportation	<ul style="list-style-type: none"> - nombre d'entreprises accompagnées sur les marchés extérieurs ; - nombre de volontaires internationaux en entreprises (VIE) ; - efficience du dispositif du développement international des entreprises françaises (nouveau).
Objectif n° 3 : répondre aux besoins des entrepreneurs en simplifiant l'environnement administratif des entreprises	<ul style="list-style-type: none"> - complexité administrative ressentie au moment de la création d'entreprise.
Objectif n° 4 : assurer le fonctionnement loyal et sécurisé des marchés	<ul style="list-style-type: none"> - proportion des instruments trouvés conformes à la réglementation lors de leur vérification périodique pour les catégories dont le taux de vérification est d'au moins 80 % ; - taux de suite opérationnelle des indices transmis par les unités départementales de la CCRF aux services spécialisés (BIEC) ; - taux de respect de la programmation des contrôles des établissements responsables de la première mise sur le marché ; - taux de réponse aux plaintes des publics dans un délai de deux mois ; - temps consacré aux enquêtes (concurrence et marchés publics, protection économique du consommateur, qualité loyauté, sécurité du consommateur) rapporté au temps total travaillé (DGCCRF).
Objectif n° 5 : rendre des décisions de qualité dans les délais	<ul style="list-style-type: none"> - délai moyen de réponse aux demandes d'avis - délai de traitement des différends et plaintes

Source : d'après les réponses au questionnaire budgétaire

**Synthèse des principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme « Développement des entreprises et de l'emploi »**

- Le programme 134 est un programme multidirectionnel qui regroupe un ensemble de politiques publiques, mises en œuvre par différents services de l'Etat : la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), créée en janvier 2009, regroupe la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales, la direction générale des entreprises, et la direction du tourisme ; la constitution des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) au 1^{er} semestre 2010 assurera la déclinaison régionale de la DGCIS, de la DGCCRF et de la DGEFP.

- Les 74 **dépenses fiscales** rattachées au programme représentent 7,8 milliards d'euros et constituent le véritable levier d'intervention de la politique de développement des entreprises et de l'emploi. La pertinence et l'efficacité de ces dépenses fiscales ne sont pas remises en cause au niveau macro-économique, ainsi que leur impact sur leurs bénéficiaires. En revanche, **aucune évaluation précise de l'efficacité de chacune d'entre elle n'a pu être réalisée à ce jour.**

- L'application en année pleine du taux réduit de TVA à 5,5 % à la restauration, à l'exception des ventes de boissons alcooliques, est évaluée à 3 milliards d'euros de pertes de recettes pour l'Etat. Or, les effets de cette mesure en matière de baisse des prix à la consommation et de création d'emplois supplémentaires ne sont pas confirmés par l'INSEE et sont remis en cause par le conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport d'octobre 2007 « les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée » élaboré à la demande de votre commission des finances.

III. LE PROGRAMME 223 « TOURISME »

Le comité de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 4 avril 2008 a décidé la création d'une direction générale unique regroupant la Direction générale des entreprises (DGE), la Direction du tourisme (DT) et la Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL). Depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009 portant création de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, le **programme 223 « Tourisme » est placé sous la responsabilité du directeur général de la DGCIS**, M. Luc Rousseau. Celle-ci comprend dorénavant une sous-direction du tourisme composée de 49 agents dont les dépenses de personnels sont prises en charge dans le cadre du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » (*cf. supra*) à l'instar de l'ensemble des personnels de la DGCIS.

Les principales orientations du programme s'articulent autour de **trois grandes priorités** : renforcer la promotion de la France à l'étranger, développer l'économie du tourisme, et favoriser l'accès de tous aux vacances.

A. L'UTILISATION DES CRÉDITS

1. Des crédits de paiement en baisse pour 2010

Les crédits du programme « Tourisme » s'élèvent à **58,08 millions d'euros d'AE et 56,68 millions d'euros de CP**. Ils ne représentent que 2,9 % des crédits de paiement de la mission. Le périmètre budgétaire étant inchangé par rapport à 2009, et après une baisse de 0,6 % en 2009 par rapport à 2008, ces crédits connaîtront un fléchissement significatif de 12 % en 2010.

Evolution et répartition par action des crédits demandés pour 2010

Intitulé de l'action	LFI 2009 CP (en euros)	PLF 2010 CP (en euros)	En % des CP du programme	Variation 2010/2009
Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire	40.847.471	42.476.749	75 %	4 %
Economie du tourisme et développement de l'activité touristique	18.386.018	10.090.091	18 %	- 45 %
Politiques favorisant l'accès aux vacances	4.010.144	3.313.758	6 %	- 17 %
Soutien du programme tourisme	993.311	800.000	1 %	- 19 %
Total	64.236.944	56.680.598	100 %	- 12 %

Source : projet de loi de finances pour 2010, annexe « Economie »

2. Des crédits principalement axés sur des « grands chantiers » : la création d'Atout France et l'exposition universelle de Shanghai 2010

Toutefois, le financement de l'action « **Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire** », qui regroupe l'essentiel des crédits, est préservé et progresse de 4 %. Elle concentre 75 % des crédits du programme, soit 42,47 millions d'euros dont 34,7 millions d'euros sont consacrés à la subvention pour charges de service public versée à l'opérateur **Atout France**, né de la fusion entre Maison de la France et ODIT-France¹ (observation, développement et ingénieries touristiques) qui est lui-même né de la fusion en janvier 2005 de l'agence française de l'ingénierie touristique, de l'observatoire national du tourisme et du service d'étude et d'aménagement touristique de la montagne, pour assurer la promotion à l'étranger du tourisme en France. Ce programme inclut également la participation de l'Etat, à hauteur de 7 millions d'euros pour 2010, à la construction du pavillon français de l'**exposition universelle de Shanghai de 2010**, ainsi que les contributions à l'Organisation mondiale du tourisme et à l'Organisation du tourisme dans les Caraïbes.

En ce qui concerne l'action « **Economie du tourisme et développement de l'attractivité touristique** », la « chute » des crédits de paiement de 45 % pour 2010 est liée à l'apurement effectué en 2009 des dettes des contrats de projet Etat-régions (CPER) de la période 2000-2006. Les 10 millions d'euros budgétés retrouvent donc un niveau de budgétisation comparable à celui de la loi de finances pour 2008 et s'insèrent dans la participation aux CPER 2007-2013 avec un objectif de développement durable, d'observation du développement touristique et de qualité des services.

S'agissant de l'action « **Politiques favorisant l'accès aux vacances** », les crédits s'établissent à 4 millions d'euros en AE et 3,3 millions d'euros en CP. Ils seront axés sur la montée en puissance des contractualisations en matière d'accessibilité des infrastructures et équipements touristiques pour 3,59 millions d'euros en AE et 2,86 millions d'euros en CP, la promotion du label Tourisme et Handicap, l'encouragement au départ en vacances de publics cibles (départ des seniors, accueil des jeunes touristes français et étrangers, encouragement au départ des personnes mobilisées par des proches en situation de dépendance). En outre, votre rapporteur spécial a été informé que le développement des mesures et des actions favorisant le départ en vacances de publics cibles sera pérennisé, conformément aux engagements pris lors des deux Comités interministériels du tourisme des 9 septembre 2003 et 24 juillet 2004.

¹ ODIT France (observation, développement et ingénieries touristiques) est lui-même né de la fusion en janvier 2005 de l'agence française de l'ingénierie touristique, de l'observatoire national du tourisme et du service d'étude et d'aménagement touristique de la montagne.

Enfin, subsiste une **action « Soutien du programme tourisme »** dont les crédits, en constante attrition, ne sont plus destinés qu'à couvrir les dépenses de fonctionnement relatives à l'activité des services déconcentrés au sein des DIRECCTE. **Votre rapporteur s'interroge sur l'utilité de conserver une telle action** alors même que les moyens de la DGCIS et du programme « Tourisme » sont hébergés par l'action « Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales » du programme 134 précité.

B. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES : QUELLE ÉVALUATION POUR 1,86 MILLIARD D'EUROS DE POLITIQUES INCITATIVES ?

Le montant des pertes de recettes pour l'Etat correspondant aux **dépenses fiscales** rattachées au programme représente **1,86 milliard d'euros**, soit plus de 30 fois celui des crédits budgétaires.

En 2009, huit mesures fiscales étaient rattachées au programme dont six à titre principal. Parmi elles, trois mesures fiscales concernaient les investissements de mise aux normes ou la cession d'actifs immobiliers professionnels dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants. La loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques a mis fin à ces dispositions (notamment l'amortissement exceptionnel pour dépenses de mise aux normes dans les hôtels, cafés et restaurants) de manière concomitante avec l'adoption du **taux réduit de TVA pour la restauration**. A cet égard, il peut sembler paradoxal que le choix de rattacher ce dispositif fiscal dérogatoire au programme tourisme n'ait pas été privilégié.

En conséquence, cinq mesures demeurent inscrites au programme 223 Tourisme, dont quatre à titre principal qui font l'objet d'un chiffrage.

Dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au programme

(en millions d'euros)

	Chiffrage pour 2008	Chiffrage pour 2009	Chiffrage pour 2010
Taux de 5,5 % sur l'hôtellerie Nombre de bénéficiaires 2007 : 34.000 entreprises	1.540	1.540	1.560
Taux de 5,5 % sur l'hébergement en campings classés Nombre de bénéficiaires 2007 : 4.600 entreprises	200	200	200
Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements dans les résidences de tourisme situées dans certaines zones rurales Nombre de bénéficiaires 2007 : 13.400 ménages	45	45	50
Exonération d'impôt sur le revenu de la contribution patronale au financement des chèques-vacances Nombre de bénéficiaires 2007 : 2.500.000 ménages	40	40	50
TOTAL	1.825	1.825	1.860

Source : projet de loi de finances pour 2010, annexe « Economie »

La progression des dépenses fiscales du programme tient notamment à la progression du poste de TVA réduite sur l'hôtellerie. Or, cette mesure à caractère général s'applique à l'ensemble de la profession et relève donc tout autant d'une aide à ces entreprises et à l'emploi dans le secteur d'activité que d'une politique active en matière de tourisme. Néanmoins, les réponses apportées à votre rapporteur spécial indiquent que cette mesure, dont le gain moyen est estimé à environ 46.000 euros par bénéficiaire, a eu un impact indirect mais non négligeable sur l'attractivité internationale de la France dans un contexte de concurrence exacerbée au niveau européen, la clientèle étrangère représentant, en 2008, 35,9 % des nuitées hôtelières sur un total de 197,7 millions de nuitées. Le taux réduit de TVA sur l'hébergement en campings classés a bénéficié quant à lui à un peu plus de 4.600 entreprises en 2008 qui ont représenté près de 98,8 millions de nuitées dont 35,7 % en provenance de l'étranger.

La difficulté d'évaluer l'efficacité d'une telle mesure réside dans l'absence d'analyse précise de son effet sur la croissance et l'emploi, même si les services de la DGCIS soulignent une croissance lente mais régulière de l'emploi salarié dans ce secteur (en hausse de 6 % entre 2000 et 2006) tout en notant par ailleurs que l'offre d'emploi dans le secteur HCR n'est actuellement pas satisfaite.

En 1999, première année de la mise en œuvre du dispositif d'aide à l'investissement dans les résidences de tourisme, 16 % des lits (soit 2.221 lits) ouverts étaient situés en zones de revitalisation rurale (ZRR). Depuis cette date, l'augmentation du parc des résidences de tourisme en ZRR est la suivante :

Evolution du parc des résidences de tourisme en ZRR

Années	% de lits ouverts en ZRR	Soit, en nombre de lits
2000	13 %	3.165
2001	38 %	5.378
2002	48 %	5.463
2003	38 %	7.428
2004	41 %	8.794
2005	35 %	9.898
2006	48 %	18.984
2007	36 %	15.607
2008	36 %	15.000

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Une mission conjointe du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, chargée d'établir un diagnostic et un bilan des dispositifs existants en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisirs, remettra son rapport en fin d'année aux ministres concernés.

Ce rapport, qui est attendu par votre rapporteur, répond à une demande formulée non seulement par la commission de l'économie, dans le cadre de l'adoption de la loi de développement et de modernisation des services touristiques, mais aussi par M. Philippe Marini, rapporteur général, au moment de l'adoption de la prolongation de deux ans de la réduction d'impôt pour l'acquisition et la réhabilitation de résidences de tourisme en ZRR dans le cadre de la loi de finances pour 2009.

Enfin, l'exonération d'impôt sur le revenu de la contribution patronale au financement des chèques vacances semble présenter un coût limité et un effet de levier important. En effet, l'Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV) conclut qu'un foyer qui bénéficie de chèques vacances pour un montant de 312 euros dépense en contrepartie 1.255 euros soit un ratio de 4,02 sachant qu'environ 85 % des chèques vacances sont utilisés pour partir en vacances, les 15 % restants l'étant pour des dépenses de loisirs, au ratio plus faible. L'effet de levier des chèques vacances sur les dépenses des bénéficiaires conduit donc à des recettes supplémentaires élevées pour le budget de l'Etat, tant en matière de TVA que d'impôt sur les sociétés.

Ainsi, le chèque-vacances bénéficie à environ sept millions de personnes (2,9 millions de porteurs de chèques vacances), sachant que le nombre de personnes qui ne partiraient pas sans cette aide est évalué à deux millions. Par ailleurs, son impact économique est estimé à quatre fois son volume d'émission qui, en 2007 a progressé de 6,3 % pour atteindre 1,12 milliard d'euros.

Au final, tout comme pour le programme « Développement des entreprises et de l'emploi », **la prépondérance du poids des dépenses fiscales dans les politiques de soutien à l'activité touristique** doit conduire, dans la logique d'évaluation mise en place par la LOLF, à mesurer plus précisément l'efficacité de ces politiques publiques au regard de leur coût.

C. OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Si la stratégie globale du programme 223 reste inchangée par rapport à 2009, la mesure de la performance se fondera, avec la suppression de l'objectif « Attirer et fidéliser un nombre croissant de touristes étrangers susceptibles de contribuer à l'augmentation des recettes touristiques », sur **trois objectifs, contre quatre en 2009**. L'objectif retiré du « bleu budgétaire » reste en lui-même une des grandes priorités du programme mais les deux indicateurs qui visaient à en évaluer les résultats (« Mesure de la performance du site de vente en ligne Franceguide.com » et « Evolution des dépenses par séjour des touristes non-résidents ») ont du être supprimés en raison des incertitudes liées au devenir même du site Franceguide.com dont l'activité est nettement inférieure aux prévisions initiales et de la très forte sujétion à la conjoncture macro-économique des comportements de consommation des touristes étrangers. **Votre rapporteur spécial regrette que soit ainsi abandonné tout indicateur tendant à mesurer les dépenses des**

touristes étrangers. Car le vrai critère d'attractivité touristique de la France n'est pas le nombre d'entrées sur le territoire, mais bien le montant des échanges réalisés au cours des séjours.

En 2010 subsisteront les objectifs suivants :

- Objectif n° 1 : « Augmenter la capacité de l'opérateur chargé du développement du tourisme à mobiliser des partenariats financiers » ;

- Objectif n° 2 : « Favoriser l'amélioration de l'offre touristique pour répondre aux attentes du marché et orienter la demande en accompagnant les démarches qualité » ;

- Objectif n° 3 : « Évaluer l'impact des mesures fiscales en faveur de l'Agence nationale pour les chèques-vacances ».

Dans le détail, les évolutions portent principalement sur l'objectif n° 1 ajusté dans le PAP 2010, afin de prendre en compte le rapprochement de Maison de la France et GIP ODIT-France au sein du nouvel opérateur unique de l'Etat en matière touristique, ATOUT-France. Si la problématique générale de l'objectif qui consiste à mobiliser des ressources extra-budgétaires est maintenue, les deux indicateurs qui existaient dans le PAP 2009 sont fusionnés en un seul indicateur (« Part du partenariat dans le budget d'ATOUT-France »), lui-même constitué de deux sous-indicateurs, portant l'un sur le financement global d'ATOUT-France et l'autre sur le financement de la réalisation d'études.

D. UN BUDGET 2010 ORIENTÉ SUR DES RÉFORMES ET DES PROJETS EMBLÉMATIQUES

1. La loi de développement et de modernisation du tourisme

Les principaux axes de la loi de développement et de modernisation des services touristiques sont les suivants :

- la refonte de la classification hôtelière¹ ;

- la modification du système d'attribution des chèques-vacances pour permettre au personnel des entreprises de moins de 50 salariés d'y accéder ;

- la simplification de la réglementation applicable aux agences de voyage aboutissant au remplacement des actuels régimes d'autorisation par un régime unique de déclaration ;

- la création de l'agence Atout-France ;

¹ Il s'agit de l'instauration d'une 5^{ème} étoile pour avoir une échelle comparable avec celle de nombreux pays et nouveaux critères de classement fondés davantage sur le service rendu que sur la surface et l'équipement. Les visites de contrôle pourront être effectuées par des organismes privés accrédités.

- l'instauration de la baisse de la TVA de 19,6 % à 5,5 % dans la restauration au 1^{er} juillet 2009, à l'exception des boissons alcoolisées.

Comme on l'a vu, cette dernière mesure ne figure pas parmi les dépenses fiscales rattachées au présent programme. Néanmoins un « contrat d'avenir » signé le 28 mars 2009 entre l'Etat et les acteurs du secteur dans le cadre des Etats généraux de la restauration prévoyait que cette baisse devait s'accompagner d'une baisse des prix et de la création de 40.000 emplois supplémentaires, en plus des embauches annuelles habituelles, en deux ans et d'un effort sur les investissements (Cf. *supra*).

2. La création d'Atout France : une nouvelle agence pour promouvoir l'attractivité de la destination France à l'étranger

L'agence Atout-France, groupement d'intérêt économique issu du regroupement d'ODIT-France (Observation, développement et ingénierie touristiques) et de « Maison de la France » devient l'opérateur exclusif de l'Etat dans le domaine du tourisme. Chargée des opérations de promotions et d'ingénierie touristique, cette agence sera aussi responsable des missions d'intérêt général liées au tourisme, en application de la loi : elle devra notamment élaborer et réviser régulièrement le référentiel de classement hôtelier ainsi que garantir la tenue du registre public des opérateurs de voyages et des véhicules de grande remise. Sa dotation en 2010 sera de 34,7 millions d'euros, soit sensiblement l'équivalent des dotations pour 2009 de Maison de la France (33,8 millions d'euros) et d'ODIT-France (2 millions d'euros). S'y ajoutent 2 millions d'euros pour faire face au changement de régime fiscal de l'opérateur au regard de la TVA.

Des gains de productivité sont attendus de cette fusion afin de pouvoir confier, à moyens constants, de nouvelles missions à cet opérateur dont le budget global est évalué à 60 millions d'euros et qui regroupe 444 agents dont 248 à l'étranger.

Votre rapporteur spécial relève qu'un des premiers défis qu'aura à relever l'agence sera de nouer des partenariats pour lever des fonds extrabudgétaires.

3. Le bouclage du budget du pavillon français de l'exposition universelle de Shanghai : un enjeu pour l'image de la France

La problématique du financement public-privé se pose également pour l'organisation de l'exposition universelle de Shanghai 2010.

L'Exposition universelle de Shanghai se déroulera du 1^{er} mai au 31 octobre 2010. Soixante dix millions de visiteurs sont attendus. Le concept général de l'exposition est celui de « la ville harmonieuse » avec pour thème central « Une meilleure ville pour une meilleure vie », qui se déclinera en cinq sous-thèmes : la fusion des différentes cultures de la ville, la prospérité de

l'économie urbaine, l'innovation techno-scientifique dans la ville, le remodelage des communautés urbaines et l'interaction entre la ville et la campagne. La France, siège du Bureau international des expositions, a été le premier pays à répondre favorablement à l'invitation de la Chine dès 2002. Elle occupera une parcelle de 6000 m² près des pavillons suisse et allemand.

L'opération, dont le coût prévisionnel est fixé à 50 millions d'euros, devait être initialement cofinancée à parité entre l'Etat et le secteur privé.

Cependant en début d'année, la Cofres¹ a alerté sur des risques d'insuffisance des partenariats d'entreprises (sur une liste de 29 grandes entreprises, les contributions privées se sont limitées aux seules entreprises suivantes : Sanofi-Aventis, LVMH et Lafarge pour un montant de 1,5 million d'euros, EDF pour un montant de 0,5 million d'euros, soit 5 millions d'euros recueillis par la Cofres au lieu de 25 millions d'euros prévus initialement).

Lors du Conseil d'administration du 29 mai 2009, le président de la Cofres a indiqué que la crise économique rendait difficile la mobilisation des 25 millions d'euros attendus au titre du mécénat. Ce constat a conduit le Gouvernement, par décret d'avance, à augmenter sa participation en 2009 de 7 millions d'euros.

A cet égard, et toutes choses égales par ailleurs, votre rapporteur spécial a noté que les mêmes difficultés ont touché le programme de réalisation du pavillon des Etats-Unis dont le bouclage financier n'est intervenu que très récemment, mais dont le coût de 50 millions d'euros est entièrement pris en charge par des fonds privés, en raison de l'interdiction par le Congrès de tout financement public pour de telles opérations. Même si la Cofres poursuit par ailleurs sa campagne de mécénat, qu'il convient d'encourager, y compris en adaptant les contributions des entreprises au contexte de crise, la dotation publique semble sous-budgétée, à moins d'un sursaut très significatif de l'initiative privée.

¹ La Compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai, créée en 2007, est une société dont le capital est détenu à 100 % par l'Etat, et est chargée d'animer et de construire le pavillon de la France et de coordonner les initiatives publiques et privées.

**Prévision au 31 décembre 2009 des contributions au pavillon français
de l'exposition universelle de Shanghai 2010**

(en millions d'euros)

	2008		2009		2010	2011	TOTAL prévisionnel initial	TOTAL prévisionnel au 31/12/09
	Versement prévu	Versement effectué à la COFRES	Versement prévu	Versement prévisionnel au 31/12/09	dotation budgétaire	Prévision		
MEIE « Tourisme »	2,25	2,25	7	13,65	7	5	21,25	27,9
MAE	1,5	1,5			0		1,5	1,5
MEEDDAT	0,75	0,75			0		0,75	0,75
MCC	0,75	0,75			0		0,75	0,75
MESR	0,75	0,75			0		0,75	0,75
TOTAL	6	6	7	13,65	7	5	25	31,65
Fonds privés (prévision 25M€)		0		5 <i>LVMH, SANOFI, EDF et LAFARGE</i>	-	-	-	5

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Votre rapporteur spécial relève que l'ambition recherchée à travers ce programme porte essentiellement sur l'amélioration de l'image de la France à l'étranger.

A cet égard, s'il convient de se féliciter que le développement d'une politique spécifique pour le tourisme soit intégré, à part entière, au sein de la mission « Economie », il faut souligner que l'attractivité de la France doit être abordée de façon globale. En effet, celle-ci dispose d'atouts indiscutables sur le plan géographique et culturel. Mais l'attrait de notre pays, dans un contexte de concurrence, notamment auprès des puissances émergentes, doit pouvoir puiser dans tous les potentiels de développement tels que les pôles de compétitivité, l'excellence universitaire, les savoir-faire, la qualité de l'image, de l'accueil mais aussi des services et produits exportés.

De ce point de vue, votre rapporteur spécial souligne l'enjeu tout particulier de l'année 2010 pour la promotion de la « marque France » dans le monde.

La conjonction de la création d'Atout France avec l'exposition universelle de Shanghai doit être de nature à relever ce défi, dans les perspectives éventuelles d'accueillir les championnats d'Europe de football en 2016 et les jeux olympiques d'hiver à Annecy en 2018.

**Synthèse des principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme « Tourisme »**

- Les deux chantiers principaux du programme sont la création de la nouvelle agence Atout France et la construction du pavillon français de l'exposition universelle de Shanghai 2010. Ces deux instruments ambitieux pour l'image de marque de la France reposent sur la constitution de partenariats et de financements privés qu'il convient d'encourager en dépit de la crise.

- Les dépenses fiscales sont le levier majeur d'action du programme ; avec 1,86 milliard d'euros, elles représentent 30 fois le poids des dépenses budgétaires mais, en matière d'emploi comme de développement de l'offre touristique, la difficulté d'en mesurer l'efficacité est due à l'absence d'analyse précise de leurs effets au regard des objectifs recherchés.

- Votre rapporteur spécial regrette que soit abandonné tout indicateur tendant à mesurer les dépenses des touristes étrangers. Car le vrai critère d'attractivité touristique de la France n'est pas le nombre d'entrée sur le territoire, mais bien le montant des échanges réalisés au cours des séjours.

- Enfin, votre rapporteur spécial s'interroge sur l'utilité de conserver une action « Soutien du programme tourisme » dont le montant symbolique pourrait être plus opportunément rattaché à l'action « Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales » du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » qui regroupe l'ensemble des moyens de la DGCIS.

IV. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »

A. PRÉSENTATION ET CONTEXTE D'EXÉCUTION DU PROGRAMME EN 2010

1. L'architecture du programme

Le programme 220 « Statistiques et études économiques » se décompose en cinq actions qui tendent à la production et au soutien pour la fourniture **d'informations macroéconomiques, sectorielles, démographiques et sociales**, aux pouvoirs publics, aux agents économiques et au grand public.

Ce programme, qui se structurait autour de **deux entités d'importance inégale, l'INSEE** et le service des études et des statistiques industrielles (**SESSI**), est marqué pour 2010 par le rapprochement de ces deux structures.

Le responsable du programme est M. Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'INSEE.

2. Le contexte dans lequel s'exécutera le programme en 2010

Depuis 2006, les orientations stratégiques de l'INSEE étaient inscrites dans un plan d'action à moyen terme pour les années 2006-2010. Le prochain plan d'action intitulé « Insee Ambition 2015 » sera finalisé fin 2009. Plusieurs chantiers de réflexion ont été lancés, afin de décliner les ambitions suivantes : accroître l'impact de l'Insee dans le débat public, mettre l'excellence technique et l'innovation au cœur de ses travaux, anticiper et s'organiser pour être plus réactif, mieux remplir ses missions et répondre à de nouvelles demandes.

Ainsi l'année 2010 est une année charnière, qui marque également la clôture du premier Contrat pluriannuel de performance 2007-2009.

En outre, la modernisation des services statistiques en rapprochant le Service des Etudes et des Statistiques Industrielles (SESSI) avec les services de l'INSEE améliore la production et la qualité de l'information statistique, par quatre mesures :

- la rationalisation des périmètres et de la coordination des services statistiques ministériels, en particulier par la fusion entre le service statistique du Ministère de l'Industrie et l'INSEE ;

- la création d'une Autorité chargée de garantir l'indépendance du système statistique ;

- le développement de la mutualisation des fonctions support des directions régionales de l'INSEE ;

- l'augmentation du tarif des études de l'INSEE pour que celui-ci reflète leur coût réel.

Les deux premières mesures sont achevées : l'autorité de la statistique publique, créée par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, est en place et le SESSI est rattaché à l'INSEE depuis le 1^{er} janvier 2009 sous la forme d'un pôle des statistiques industrielles.

Une expérimentation est en cours sur la tarification des études régionales réalisées en partenariat. Un test de cette nouvelle tarification sera conduit en 2010, afin de généraliser à l'ensemble des études une nouvelle tarification, ce qui doit conduire à une augmentation des recettes de l'INSEE, à compter de 2011.

Enfin et surtout, est également prévue **la délocalisation à Metz** d'une partie de l'INSEE.

B. UN BUDGET EN CROISSANCE ZÉRO POUR 2010

1. Ventilation des crédits par action

Après le transfert de l'action « *Formation* » vers la mission « *Recherche et enseignement supérieur* », le présent programme comprend toujours cinq actions, avec la création de la nouvelle action, « *Action régionale* ». Celle-ci s'articule autour de deux types d'activités dirigées vers les utilisateurs régionaux : la production et l'analyse d'informations locales (démographie, entreprises, emploi, revenus...) ainsi que des études et des **collaborations avec les acteurs publics en région.**

Votre rapporteur spécial s'était félicité, lors de l'examen du PLF 2009, de la création de cette action qui permet de mettre en valeur l'apport de l'INSEE et de ses directions régionales en matière d'information locale et d'aide à la décision des pouvoirs publics locaux.

Dans leur ensemble, les crédits du programme pour 2010 ne progressent pas en crédits de paiement. Hormis l'action n° 1 qui porte sur le recensement de la population et l'action « *soutien* », les crédits consacrés aux actions relatives à l'activité proprement dite de l'Insee diminuent ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

Les cinq actions du programme « Statistiques et études économiques »
(en millions d'euros)

	LFI 2009 AE	LFI 2009 CP	PLF 2010 AE	PLF 2010 CP	Variation 2010 /2009 (AE)	Variation 2010 /2009 (CP)
Infrastructure statistique	131,6	130,2	134,2	132,9	2,0 %	2,1 %
Information sur les entreprises et synthèses économiques	56,7	55,4	52,9	52,5	- 6,7 %	- 5,2 %
Information démographique et sociale	55,3	54,6	53,1	52,4	- 4,0 %	- 4,0 %
Soutien	116,9	117,3	121,1	120,4	3,6 %	2,6 %
Action régionale	61,4	61,1	61,4	60,3	0,0 %	- 1,3 %
TOTAL (hors FDC et ADP)	421,9	418,6	422,7	418,5	0,2%	0,0 %
Prévisions FDC et ADP	15,4	15,4	17	17	10,4%	10,4 %
TOTAL (prévisions FDC et ADP comprises)	437,3	434	439,7	435,5	0,5 %	0,3 %

Source : projet annuel de performances pour 2010

L'effet budgétaire pour l'année prochaine demeure limité puisque seulement 15 personnes devraient dans un premier temps s'installer en Moselle.

La réduction des crédits des actions 2 « Information sur les entreprises et synthèses économiques » et 3 « Information démographique et sociale » est imputable aux gains de productivité réalisés dans le recueil des

renseignements fournis par les entreprises dans le cadre du programme RESANE d'optimisation et de dématérialisation de ces enquêtes.

2. Ventilation des crédits par titre

Dans leur ensemble les crédits de titre 2 (personnel), 3 (fonctionnement) et 5 (investissement) du programme n'ont pas progressé en crédits de paiement de manière significative en AE (+ 0,2 %).

En revanche, **les crédits de masse salariale ont baissé de 0,54 %.**

Les crédits de fonctionnement ont augmenté de 8,25 % en CP. Cette hausse trouve son origine dans la généralisation des loyers budgétaires décidée par le Gouvernement et visant à assurer une meilleure gestion du patrimoine immobilier de l'Etat. Les loyers budgétaires sont étendus en 2010 à l'ensemble des établissements régionaux de l'INSEE occupant des immeubles domaniaux, expliquant ainsi la hausse de l'action « Soutien ».

L'évolution des crédits d'investissement est caractérisée par une diminution de 30,28 % en CP et de 64,39 % en AE (- 0,86 million d'euros). Celle-ci traduit la poursuite du transfert des dotations correspondantes sur le programme 309 « entretien des bâtiments de l'Etat ».

Le programme « Statistiques et études économiques » enregistre **une baisse légère de ses crédits de paiement** entre 2009 (418,6 millions d'euros, hors fonds de concours) et 2010 (418,5 millions d'euros, hors fonds de concours).

A périmètre constant, l'enveloppe de crédits de paiement du programme est donc en croissance zéro.

3. L'apport financier des fonds de concours

La prévision pour 2010 est de 17,02 millions d'euros pour le programme 220, contre 15,4 millions d'euros en 2009.

Les quatre fonds de concours perçus par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) sont rattachés au programme « Statistiques et études économiques ». A compter du 1^{er} janvier 2010, les missions statistiques du Service des études et des statistiques industrielles (SESSI) sont désormais rattachées à l'INSEE au sein du Pôle des statistiques industrielles.

Il s'agit des fonds de concours suivants :

- rémunération de certains services rendus par l'INSEE et le SESSI ;
- contribution de l'Union Européenne à certaines études ou enquêtes de l'INSEE ;

- remboursement par les communes des frais occasionnés lors des opérations de rectification des chiffres officiels de population ;

- recettes provenant de l'aliénation de matériels informatiques, bureautiques et télématiques d'occasion.

Pour mémoire, les recettes collectées en 2008 se sont élevées à 19,5 millions d'euros pour le programme 220 (hors fonds de concours du Groupe des écoles nationales d'économie et de statistique, désormais rattaché au programme 192 « recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle »).

Le fonds de concours « Remboursement par les communes des frais occasionnés lors des opérations de rectification des chiffres officiels de population » n'est plus actif à compter de 2009 dans la mesure où **les recensements complémentaires ne sont plus pratiqués** car ils ne sont plus pertinents avec la nouvelle méthode de recensement.

Le produit des ventes de documents diminue régulièrement au fur et à mesure de l'augmentation de l'offre gratuite sur les sites Internet de l'INSEE et du SESSI (www.insee.fr). De nombreuses séries statistiques, ainsi que les publications de type « 4 pages » ou « Informations rapides », sont maintenant **accessibles gratuitement en ligne**.

Ce sont désormais les recettes de mise à disposition du **répertoire SIRENE** des entreprises et établissements qui constituent le socle des « rémunérations de services rendus », représentant **l'essentiel des fonds de concours du programme**.

Toutefois, votre rapporteur spécial constate que la recherche d'une meilleure tarification des services rendus par l'INSEE bute sur deux limites. La première concerne **les recettes des publications de l'INSEE** (les fonds de concours sont évalués à 17 millions d'euros pour 2010) qui risquent de s'inscrire dans une baisse tendancielle de leur rendement à mesure que se développe l'usage de l'**Internet** et donc l'accès gratuit au fonds documentaire statistique. A titre d'illustration, le nombre de téléchargements de documents constatés en 2008 sur le site www.insee.fr s'est élevé à 13,8 millions, pour plus de 20 millions de visites.

Par ailleurs, la facturation des études fournies aux collectivités locales pose le problème de la détermination du coût du service et de sa prise en charge tout en conservant l'esprit de partenariat entre INSEE et collectivités. A cet égard, et sans fixer de modalités de rétribution, votre rapporteur spécial estime utile de présenter une recommandation allant dans le sens d'une **meilleure appréhension des coûts** telle que l'affichage sur l'étude du coût estimé et de la charge de travail occasionnée en homme/jour.

C. LES LIMITES DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS : MOINS 132 ETPT EN 2010

Le 27 février 2007, un contrat pluriannuel de performances, portant sur la période allant de 2007 à 2009, a été signé entre le secrétaire général du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le directeur du budget et le directeur général de l'INSEE, prévoyant notamment une réduction des ETPT de 5,4 % sur trois ans.

L'évolution des emplois par action du programme

(en ETPT)

	ETPT en 2009	ETPT en 2010	Variation 2010 / 2009
Infrastructure statistique	1.719	1.655	- 64
Information sur les entreprises et synthèses économiques	795	765	- 30
Information démographique et sociale	532	513	- 19
Soutien	1.682	1.622	- 60
Action régionale	962	932	- 30
TOTAL	5.690	5.487	- 203

Source : *Projet de loi de finances pour 2010, annexe « Economie »*

L'analyse par action du plafond des effectifs confirme, pour 2010, une réduction d'effectifs de moins 203 ETPT entre 2009 et 2010.

Ainsi, alors qu'en 2008 il comptait 5.822 ETPT puis 5.690 en 2009, il baissera en 2010 à **5.487 ETPT**, soit une perte de 3,6 %, contre 2,6 % en 2009. De fait, l'objectif est rempli puisque entre 2008 et 2010, on constate une diminution de 5,75 % des effectifs. Toutes les catégories de personnels sont concernées, avec un taux plus marqué de réduction pour les catégories C.

Toutefois, **la réduction globale des effectifs ne se traduit pas par une baisse significative de la masse salariale** (- 0,55 %, soit 1,97 million d'euros sur 361,66 millions d'euros, en crédits de paiement pour 2010).

La question des effectifs constitue un volet majeur de la réorganisation de l'institut non seulement dans le cadre de la négociation des conditions de délocalisation, pour laquelle les engagements statutaires présentés à la négociation par le directeur général, M. Jean-Philippe Cotis, constituent une réponse adaptée, mais aussi du redéploiement stratégique des équipes de l'INSEE vers une montée en gamme des études pour passer de la statistique descriptive à l'évaluation et à l'aide à la décision des politiques publiques nationales et régionales.

De plus, dans un contexte de réforme profonde, de délocalisation et de reconfiguration de nombreux outils (la mise en place de la nouvelle enquête emploi et de la méthode de recensement de la population en continu, l'optimisation et la dématérialisation des modes de collecte des informations en provenance des entreprises), votre rapporteur spécial souligne tout

particulièrement l'étendue des missions de l'INSEE. Celles-ci dépassent largement le strict cadre d'un organisme statistique car l'institut gère aussi les grands fichiers de l'Etat (par exemple le répertoire SIRENE) et produit notamment pour les collectivités locales de très nombreuses études. Ces sujétions de service public ne doivent pas être sous-estimées : ainsi, pour la constitution du fichier électoral, les communes ont transmis en 2008 près de 1,2 million de documents à traiter par l'INSEE.

D. LES GRANDES ORIENTATIONS DU PROGRAMME

1. Le rappel des réformes mises en œuvre en 2009 dans le cadre de la RGPP

a) Le transfert d'une partie des missions du Service des études et des statistiques industrielles au sein de l'Institut national de la statistique et des études économiques

Dans le cadre de la modernisation du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, il a été décidé, lors du Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, de réviser le périmètre et la coordination des services statistiques ministériels pour éviter les doublons et favoriser les synergies. A ce titre, les missions relatives à la production des statistiques industrielles antérieurement assurées par le Service des études et des statistiques industrielles (Sessi), service à compétence nationale rattaché au directeur général des entreprises, ont été rattachées à la direction générale de l'INSEE. Cette réforme a conduit à la disparition du Sessi au 1^{er} janvier 2009 dont les missions d'études ont pour leur part été intégrées à la nouvelle direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS).

b) La création d'une Autorité de la statistique publique

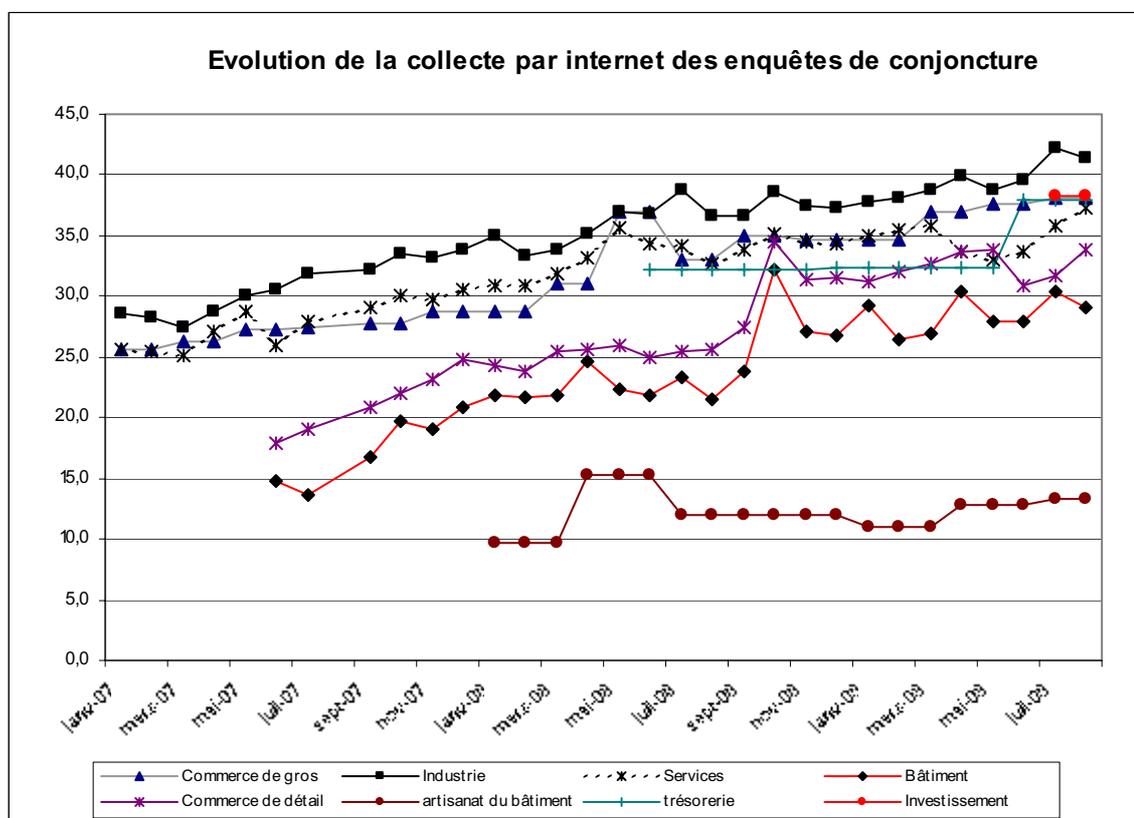
La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a créé une Autorité de la statistique publique, qui a pour objet de « *veiller au respect du principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de statistiques publiques ainsi que des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites* ». Ses attributions et les modalités de son fonctionnement ont été précisées par décret en Conseil d'Etat (décret n° 2009-250 du 3 mars 2009 relatif à l'Autorité de la statistique publique). L'annexe à ce décret a également fixé la liste des services devant être regardés comme services statistiques ministériels.

La création de l'Autorité de la statistique publique permet d'inscrire dans le droit, conformément aux recommandations du code des bonnes pratiques de la statistique européenne, l'indépendance professionnelle des services de statistiques publiques et d'en garantir le respect.

2. Les projets de modernisation des services menés par l'INSEE

a) La dématérialisation de la réponse aux enquêtes auprès des entreprises

Depuis 2004, l'Insee offre aux entreprises qu'il interroge au titre de ses enquêtes la possibilité de répondre en ligne par internet. De nombreuses enquêtes, telles que les enquêtes de conjoncture et de situation dans l'industrie, sont concernées aujourd'hui par cette dématérialisation. En juillet 2009, près de 6.000 questionnaires des enquêtes de conjoncture ont été réceptionnés par ce canal.



Source : INSEE

Dans le cas de l'observation des prix de l'industrie et des services aux entreprises, le taux de pénétration du service de réponse par internet s'élevait à environ 14 % lors de l'ouverture du service en janvier 2004. Il progresse régulièrement (environ 5 points par an) jusqu'à approcher 50 % en juin 2009, ce qui représente environ 2.000 réponses chaque mois.

b) La gestion du répertoire Sirene

L'Insee a mis en place des échanges dématérialisés de documents relatifs à la gestion du répertoire Sirene et des centres de formalité des entreprises. Proche de 0,5 % en 1998, le taux de documents électroniques

reçus par l'Insee s'élève à 94 % en août 2009. Le nombre mensuel total de documents traités par l'Insee est de l'ordre de 200.000.

c) Les échanges d'informations avec les communes pour la gestion de l'état civil et des listes électorales

Depuis l'audit de modernisation portant sur les échanges d'informations entre l'Insee et les communes, réalisé à la fin de l'année 2006 et au début de 2007, l'institut a poursuivi ses efforts de dématérialisation des échanges avec celles-ci, dans deux domaines pour l'essentiel : d'un côté, les échanges concernant la gestion de l'état civil, de l'autre, ceux relatifs à la mise à jour des listes électorales.

Concernant l'état civil, le niveau de dématérialisation des échanges entre les mairies et l'Insee observé pour l'année 2008 est de l'ordre de 80 % pour l'ensemble des bulletins d'état civil.

Concernant le fichier électoral, le nombre de documents circulant entre les communes et l'Insee varie de façon importante selon les années, notamment en fonction des échéances électorales à venir. Les communes ont transmis 1,2 million de documents à l'Insee pour la révision électorale 2007/2008, avec un taux moyen de dématérialisation de 57 %.

3. Le projet d'implantation d'un centre statistique à Metz

a) Implantation d'un centre statistique à Metz

Les transferts d'activité devraient permettre l'implantation sur place de 625 emplois d'ici la fin 2013 selon le rythme annuel suivant :

Flux d'effectifs prévus par année

	2010	2011	2012	2013	2010/2013
Nombre d'emplois	15	200	205	205	625

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Les agents qui devraient rejoindre la Moselle, sur la base du volontariat seront issus de différentes origines : agents du système statistique public (de statut Insee ou non), nouveaux admis aux concours de l'Insee, personnels détachés, emplois réservés.

b) En matière immobilière

Votre rapporteur spécial souligne que **la problématique des locaux se pose d'ores et déjà de façon cruciale**, compte tenu de l'inadaptation des locaux militaires proposés dans un premier temps par l'administration des domaines pour héberger l'INSEE. Or, l'installation de 200 personnes dès 2011 commande dès à présent à toutes les parties prenantes d'explorer toutes les possibilités soit de réhabilitation de locaux existants, soit de construction.

c) Etat patrimonial et estimation financière des actifs mobiliers et immobiliers

En ce qui concerne l'ensemble des implantations de l'Insee, aucune cession ou acquisition n'ont été réalisées en 2008. Deux déclarations d'inutilité ont été envoyées en 2009 relatives aux anciens locaux de la direction régionale du Centre, situés à la Source et avenue de Paris, du fait d'un emménagement à la cité Coligny en avril 2009.

Pour 2010, il n'y a pas de cession, ni d'acquisition prévue, mais la poursuite d'une politique de libération des espaces devenus inutilisés pour les proposer à d'autres services de l'État.

En 2009, l'INSEE n'a pas reconduit le bail des plateaux loués à la Tour Gamma, dans le 12ème arrondissement, suite à l'effet conjugué de la baisse des effectifs et de la suppression de locaux techniques. L'économie annuelle de loyer générée par l'abandon des locaux est de 1,4 million d'euros.

E. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES

S'agissant du dispositif de mesure de la performance, des évolutions ont été apportées pour répondre notamment aux observations du comité interministériel d'analyse des programmes (CIAP).

Ainsi, le nombre d'indicateurs associés au programme est resserré. Le programme 220 présente pour le PLF 2010, quatre objectifs et quatre indicateurs de performance, au lieu de six en 2009.

Les enjeux de performance liés au respect des engagements de la France par rapport à l'Europe en termes de délais de diffusion des résultats économiques sont regroupés dans un seul objectif. Celui-ci est associé à un indicateur permettant de suivre les délais de diffusion des comptes nationaux et des indices économiques conjoncturels (deux sous-indicateurs).

L'indicateur relatif à la rapidité d'immatriculation des entreprises au répertoire Sirene est supprimé. L'indicateur a montré une amélioration continue des résultats depuis cinq années pour atteindre un plafond (saturation de l'indicateur).

Un nouvel indicateur mesurant l'allègement de la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques est introduit. Le programme RESANE remplace sept enquêtes, réalisées antérieurement par quatre services statistiques, par deux enquêtes. Celles-ci utilisent des questionnaires plus légers que les enquêtes précédentes. De plus, le volume global d'entreprises interrogées est en diminution. C'est pourquoi, dès 2009, l'INSEE a mis en place un indicateur de mesure *ex-ante* de l'évolution de la charge d'interrogation statistique ainsi adressée aux entreprises, laquelle a été réduite de plus de moitié grâce au programme RESANE.

Pour 2010, un nouvel indicateur est calculé, reposant sur la mesure directe par les entreprises du temps consacré pour remplir le nouveau

questionnaire. Ainsi, dans les nouveaux questionnaires d'enquête une question explicite est posée aux entreprises sur le temps qu'elles ont dû consacrer pour répondre à l'enquête. La question a été introduite dans le questionnaire relatif à l'année de gestion 2008 des entreprises, qui sera exploité par l'Insee en 2009.

L'action « Action régionale » ne dispose pas d'indicateur pour mesurer sa performance propre. Néanmoins, votre rapporteur spécial a été informé que dans le cadre du dialogue de gestion entre la direction générale de l'Insee et ses directions régionales, chacune d'entre elles se voit assigner un objectif de réalisation d'études utilisant les outils réalisés par les pôles service de l'action régionale (PSAR) chargés d'élaborer des outils et méthodes. Cet objectif est matérialisé par un indicateur de performance interne pour chaque direction régionale de l'INSEE.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 220 « Statistiques et études économiques »**

- Le programme s'inscrit dans le cadre de la réduction des effectifs prévue par le contrat pluriannuel de performances, signé en 2007, à hauteur de 5,4 % en trois ans.

- L'INSEE s'appuiera en 2010 sur **5.487 ETPT**, soit une baisse de 204 ETPT par rapport à 2009. De fait, avec une baisse de 5,75 % des effectifs depuis 2008, l'objectif a été réalisé.

- Dans ce contexte, la stagnation **des crédits de paiement** (hors fonds de concours) pour 2010 (418,5 millions d'euros contre 418,6 millions d'euros en 2009), inscrit ce budget en croissance zéro.

- Si seulement 15 personnes seront concernées par la **délocalisation de l'INSEE à Metz** en 2010, ce sont à terme 625 changements d'affectation géographique qui sont à prévoir à l'horizon 2013.

- De nouveaux indicateurs de performance ont été élaborés, notamment pour mesurer l'allègement de la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques.

V. PROGRAMME 305 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE »

A. LA STABILISATION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME

Pour la première fois, le programme 305 « Stratégie économique et fiscale » conservera, en 2010, le même périmètre budgétaire que celui de l'année précédente, après le transfert en 2009 du volet emploi vers le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie ».

Alors que votre rapporteur spécial avait regretté la trop grande hétérogénéité de ce programme à l'occasion du PLF 2008¹, celui-ci s'inscrit dorénavant dans la durée, facilitant ainsi la mise en perspective de ses performances.

Le programme est piloté par M. Ramon Fernandez, directeur général du Trésor et de la politique économique.

B. LES ENJEUX DU PROGRAMME 305

Sans changement par rapport au PLF 2009, le programme « Stratégie économique et fiscale » est structuré en trois actions et concourt à la conception et à la mise en œuvre par l'exécutif de **la politique économique et financière de la France** dans le cadre national, international et européen ainsi que dans l'élaboration de la législation fiscale. Les actions de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) et de la direction de la législation fiscale (DLF) sont recentrées sur leurs missions régaliennes en contrepartie du transfert des activités commerciales à l'opérateur Ubifrance.

Le principal enjeu de ce programme est d'éclairer le mieux possible les choix de l'exécutif en lui apportant une aide à la conception et à la mise en œuvre des politiques économiques et financières, le but étant d'assurer une croissance durable et équilibrée de l'économie française.

Les problématiques principales du programme concernent les réformes conduites par la DGTPE. L'achèvement de la dévolution à UBIFRANCE des équipes commerciales des Missions économiques (ME) et de leurs moyens de fonctionnement constitue la principale réforme issue d'une part du livre blanc sur la modernisation du réseau international du MEIE et d'autre part des décisions prises dans le cadre de la RGPP. Elle se concrétise par des transferts de crédits et d'agents entre les programmes 305 (DGTPE) et 134 (UBIFRANCE). Par ailleurs, le réseau des ME continue son redimensionnement conformément aux orientations de la RGPP en réduisant notamment ses effectifs et ses moyens de fonctionnement.

Il s'agit de dissocier progressivement les activités commerciales de l'action régalienne du réseau. Cette réforme consiste à transférer à l'opérateur

¹ Sénat, rapport d'information n° 91 – tome III – annexe 19 (2007-2008).

Ubifrance le réseau commercial qui soutient les entreprises françaises dans leur prospection à l'étranger. Les missions régaliennes de la diplomatie économique et financière, y compris en matière de développement, sont quant à elles, pleinement intégrées dans le nouveau fonctionnement des postes à l'étranger.

Le Gouvernement a décidé, le 1^{er} octobre 2008, d'accélérer le calendrier de dévolution des activités commerciales des missions économiques en le concentrant sur deux ans (2009 et 2010) au lieu de trois ans et de l'étendre à 44 pays (contre 20 pays initialement) selon le programme suivant :

Année 2009		Année 2010
8 pays au 01/01/2009	20 pays au 01/09/2009	16 pays au 01/09/2010
<p>Allemagne Canada Emirats Arabes Unis Espagne Etats-Unis Italie Royaume Uni Turquie</p>	<p>Algérie Australie Autriche Belgique Chine Danemark Finlande Grèce Hongrie Irlande Japon Norvège Pays-Bas Pologne Portugal République Tchèque Roumanie Suède Suisse Tunisie</p>	<p>Afrique du Sud Arabie Saoudite Brésil Corée du Sud Egypte Inde Indonésie Israël Malaisie Mexique Russie Singapour Taiwan Thaïlande Ukraine Vietnam</p>
213 ETP	300 ETP	321 ETP

Source : réponses au questionnaire budgétaire

C. LES CRÉDITS, EMPLOIS ET DÉPENSES FISCALES

L'évolution des crédits est principalement marquée par l'augmentation du montant versé pour la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France et l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) ainsi que par la diminution des moyens alloués au réseau international de la DGTPE en raison de la réforme en cours conduisant à la dévolution à UBIFRANCE des activités commerciales des missions économiques.

Crédits et emplois par action du programme

	CP 2009 (en millions d'euros)	CP 2010 (en millions d'euros)	Variation 2010 /2009	ETPT en 2009	ETPT en 2010
Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen	196,6	211,5	7,6%	712	705
Développement international de l'économie française	146,6	122,3	-16,6%	1838	1381
Elaboration de la législation fiscale	14	14,2	1,4%	189	189
TOTAL	357,2	348	-2,6%	2739	2275

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

Pour la seconde année consécutive, les crédits du programme 305 s'inscrivent en baisse, de - 2,6 % pour 2010 par rapport à 2009. Par rapport à 2008, ils avaient déjà décliné en 2009 de 3,7 %

Pour 2010, la réduction des crédits est principalement causée par la diminution de près de 25 % du nombre de personnels, soit une suppression de 464 postes, qui sont transférés vers Ubifrance dans le cadre du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi ».

Par ailleurs, sans changement par rapport à 2009, le programme comprend **18 millions d'euros de dépenses fiscales sur impôts d'Etat**. Elles ont des objectifs divers : favoriser les prêts familiaux, aider les personnes divorcées, favoriser le secteur de l'assurance-retraite et de la prévoyance ainsi que les dons aux organismes d'intérêt général.

Votre rapporteur spécial considère que ces dépenses fiscales pourraient plus utilement être rattachées à une mission budgétaire plus proche de leur objectif, telle que la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

D. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Les quatre objectifs du programme, principalement centrés sur la **qualité du service rendu**, sont maintenus :

- « *Assurer la qualité de l'analyse et des prévisions présentées dans le projet de loi de finances, dans le domaine des évolutions économiques et dans celui des recettes fiscales* ». Cet objectif a pour objet de mesurer la performance de la DGTPE, dans sa mission d'administration centrale en comparant les prévisions du Gouvernement à celles des instituts de conjoncture, en matière de croissance et d'inflation d'une part, et de réalisation du montant des recettes fiscales, d'autre part.

- « *Contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d'application de la législation fiscale* ».

Cet objectif mesure la qualité du service rendu par la DLF dans le domaine de l'application de la norme fiscale.

- « *Assurer la transposition des directives dans les délais* ». Cet objectif tend à mettre en évidence le degré d'engagement de la France dans le processus de la construction européenne. La performance était précédemment mesurée par le biais de deux indicateurs, qui ont été regroupés, en 2009, en un seul indicateur simplifié « *Performance des services pour les seules directives dont la DGTPE a le leadership* », pour mieux rendre compte du degré de transposition de la norme européenne dans le droit français.

- « **Assurer l'efficacité du réseau international de la Direction générale du Trésor et de la politique économique** ». Cet objectif vise à mesurer le niveau de satisfaction des administrations « clientes » sur les études réalisées.

Toutefois, jusqu'en 2009, aucun objectif spécifique ne mesurait la performance de l'action 2 consacrée au développement international de l'économie française qui recouvre l'activité régaliennne des missions économiques de la France à l'étranger. Cette carence est comblée dans le projet annuel de performance pour 2010 : un nouvel objectif d'efficacité du réseau international de la DGTPE est créé ainsi qu'un indicateur permettant de mesurer la qualité des analyses et des comparaisons que produit le réseau international de la DGTPE.

Les services centraux de la DGTPE effectuent deux fois par an une enquête auprès de toutes les administrations qui ont été ses clientes (Présidence de la République, Premier ministre, ministres et conseillers, directions d'état-major, inspection générale des finances, Cour des comptes, etc.) pour les prestations d'études, de veilles ou de missions. Un questionnaire d'évaluation leur est adressé pour savoir si elles ont été satisfaites ou non. Le taux de satisfaction global est de 97,50 % pour l'année 2008 avec 36 % des prescripteurs « très satisfaits » et 61,5 % de « satisfaits ». 92 études ont été réalisées en 2008 pour un taux de retour des questionnaires de 60 %.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 305 « Stratégie économique et fiscale »**

- Les moyens attribués aux **missions économiques** pour aider les entreprises françaises à s'implanter à l'étranger continuent à être **transférés à l'opérateur UBIFRANCE**.

- Les **moyens de la DGTPE sont regroupés** sur ce seul programme, ce qui est un exemple de rationalisation des moyens de l'Etat.

- Les crédits du programme s'élèvent à **348 millions d'euros, au lieu de 357,2 millions d'euros, soit une baisse de 2,6 % par rapport à 2009**.

- **18 millions de dépenses fiscales** sont toujours rattachées au programme : ils trouveraient plus utilement leur place dans le cadre d'une mission budgétaire plus proche de leur objectif, telle que la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » notamment pour ce qui concerne les prêts familiaux et les aides aux personnes divorcées.

- Un nouvel indicateur permettant de mesurer la qualité des analyses et des comparaisons que produit le réseau international de la DGTPE est créé. Il s'agit d'une enquête d'évaluation menée auprès des administrations « clientes » de la DGTPE.

VI. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L’UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN »

A. L’OBJET DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE UN AN APRÈS SA CRÉATION

Le compte d’affectation spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées de l’utilisation du spectre hertzien » a été créé par l’article 54 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

Il s’agissait, par cette ouverture de compte, d’inscrire la gestion des fréquences hertziennes dans une stratégie patrimoniale de valorisation de biens immatériels par le versement de redevances pour l’utilisation de fréquences libérées par l’Etat.

En effet, **grâce au basculement de la télévision analogique vers le numérique, une partie du spectre radioélectrique va être libérée et redistribuée.** En France, l’arrêt complet de la télévision analogique est prévu, au plus tard, en novembre 2011.

Or, les fréquences libérées sont susceptibles d’intéresser de nombreux acteurs économiques : professionnels de l’audiovisuel, des télécommunications de la radio et de nouveaux prestataires de services, comme la télévision mobile personnelle (TMP). Le choix de l’attribution des fréquences entre les diverses professions revient au Premier ministre qui doit donner son arbitrage avant la fin de l’année.

Dans ce contexte, **le présent CAS a vocation à retracer :**

- en recettes, **le produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l’utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires,** ainsi que d’éventuels versements du budget général ;

- **en dépenses, l’utilisation de ces produits,** se subdivisant en « dépenses d’investissement et de fonctionnement liées aux services de télécommunications et visant à améliorer l’utilisation du spectre hertzien, y compris le transfert de services vers des supports non hertziens », « dépenses d’investissement et de fonctionnement liées à l’interception et au traitement des émissions électromagnétiques à des fins de renseignement » et « versements au profit du budget général » (programme 761 « Désendettement de l’Etat »).

B. UN COMPTE INOPÉRANT EN 2009 ET RECONDUIT POUR 2010 SUR DES PRÉVISIONS INCHANGÉES DE RECETTES ET DE DÉPENSES

1. L'évaluation approximative des recettes des fréquences libérées par le ministère de la défense

Si en 2009, aucune fréquence civile ne devrait être concernée, il avait été envisagé que le ministère de la défense libère la bande (830-862 MHz) utilisée par le système Félin de l'armée de terre. **Les recettes correspondantes ont été estimées à 600 millions d'euros¹**. Cette somme correspond au montant total des recettes présentée dans le cadre du PLF 2009 au titre de la cession de fréquences identifiées dans le cadre de la rationalisation des équipements militaires « Félin » et des communications de la gendarmerie « Rubis ».

De fait, le CAS est demeuré inopérant en 2009 car aucune des procédures de mise sur le marché annoncées n'a encore abouti.

Or, le montant reconduit pour 2010 est identique, montrant ainsi que l'estimation de recettes était très approximative. En effet, viendrait s'ajouter au produit de ces ventes potentielles des fréquences issues de « Félin » et de « Rubis » la cession future de tout ou partie des systèmes de communication militaire par satellite « Syracuse » dont la durée de vie est estimée à dix ans.

2. La question de l'élargissement de l'objet du compte d'affectation spéciale pour autoriser la cession de l'usufruit du système satellitaire « Syracuse » : un modèle économique viable ?

L'article 29 du projet de loi de finances pour 2010 prévoit **d'autoriser la cession de l'usufruit de tout ou partie des systèmes de communication militaires par satellite** et, ainsi, d'élargir le périmètre du compte d'affectation spéciale afin que celui-ci puisse « accueillir » ce nouveau type de recettes.

Sous réserve de l'adoption de l'article précité, le modèle économique de l'opération serait la suivante : la gestion de ces systèmes serait confiée à un opérateur moyennant une soulte payée à l'Etat dont le montant, de l'ordre de 400 millions d'euros, reste à déterminer. L'Etat paierait ensuite un loyer annuel, qui pourrait être compris entre 40 et 70 millions d'euros, pour l'utilisation des services de l'opérateur à charge pour ce dernier de commercialiser les capacités non utilisées, qui sont évaluées à 10 % des capacités des répéteurs, pour assurer la rentabilité économique de l'opération.

¹ Cette estimation comporte une part d'aléa, le Gouvernement n'ayant pas encore décidé si les fréquences libérées seront revendues, après négociations, aux actuels opérateurs ou seront mises aux enchères en vue de l'attribution de nouvelles licences à de nouveaux acteurs du marché de l'audiovisuel ou de la téléphonie.

Ce n'est donc que sous réserve de la validation par le marché d'un tel modèle économique que l'Etat pourrait alors valoriser une partie de son patrimoine satellitaire.

3. Des dépenses potentielles qui ne profitent pas au désendettement de l'Etat

Pour 2009, le ministère de la défense entendait utiliser les recettes du CAS :

- d'une part, pour financer le programme « Système de commandement et de conduite des opérations aériennes » (SCCOA), visant à permettre le renouvellement des radars de surveillance au-dessus du territoire métropolitain (488 millions d'euros d'AE et 465 millions d'euros de CP) ;

- d'autre part, pour financer un effort en faveur de l'interception et du traitement des communications électromagnétiques ainsi que pour rénover des avions d'écoute C 160 Gabriel (112 millions d'euros d'AE et 135 millions d'euros de CP).

L'article 54 de la loi de finances pour 2009 prévoit que les versements au profit du budget général ou du désendettement de l'Etat ne peuvent être inférieurs à 15 % du montant du produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires. En revanche la dernière phrase du même article indique que « *la contribution au désendettement de l'Etat ne s'applique pas au produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par le ministère de la défense jusqu'au 31 décembre 2014* ».

C'est pourquoi, dans la mesure où seul le ministère de la défense est actuellement susceptible de libérer des fréquences, **aucun crédit n'a été inscrit en dépenses pour le désendettement de l'Etat pour 2010**. Pour ce faire, il serait nécessaire que des ministères « civils » identifient et cèdent des bandes de fréquences hertziennes.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le compte d'affectation spéciale (CAS)
« Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien »**

- Le CAS est demeuré inopérant en 2009 car aucune des procédures de mise sur le marché de fréquences hertziennes n'a encore abouti.

- Le montant reconduit pour 2010 est identique, montrant ainsi que l'estimation de recettes est très approximative. En effet, viendrait s'ajouter au produit des ventes potentielles des fréquences issues de « Félin » et de « Rubis » la cession future de tout ou partie des systèmes de communication militaire par satellite « Syracuse », sous réserve de l'adoption de l'article 29 du projet de loi de finances pour 2010.

- Votre rapporteur spécial n'est pas opposé par principe à la cession de l'usufruit de tout ou partie du système satellitaire de communications militaires à un opérateur mais constate que le modèle économique sur lequel se fonde l'opération demeure une hypothèse qui doit être validée par le marché.

- Aucune recette n'a été inscrite pour l'action désendettement de l'Etat. Pour ce faire, il serait nécessaire que des ministères « civils » identifient et cèdent des bandes de fréquences hertziennes.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 53

Prorogation de la garantie accordée à Dexia

Commentaire : cet article vise à prolonger jusqu'au 31 octobre 2010 la date butoir d'émission par Dexia de financements garantis par l'Etat et d'allonger à quatre ans la durée de maturité du financement au-delà de l'échéance du 31 octobre 2011.

I. RAPPEL DE LA SITUATION ET DU DROIT EXISTANT

Le IV de l'article 6 de la loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie a autorisé le ministre chargé de l'économie à accorder à titre onéreux la garantie de l'Etat, conjointement avec la Belgique et le Luxembourg, sur les financements levés ou émis par Dexia SA, Dexia Crédit Local, Dexia Banque Belgique et Dexia Banque Internationale à Luxembourg entre le 9 octobre 2008 et le 31 octobre 2009 et arrivant à échéance avant le 31 octobre 2011.

La garantie porte sur un montant maximal de 150 milliards d'euros dont 36,5 % portés par la France, soit une quote-part de 54,75 milliards d'euros. Au 7 septembre 2009, l'encours des financements garantis par ce dispositif s'élevait, pour le groupe Dexia, à 76,5 milliards d'euros, dont 27,9 milliards d'euros en part française.

Il convient de rappeler que, afin d'éviter la faillite du groupe, les Etats belge et français et d'autres entités publiques (ainsi que les autres actionnaires de référence de Dexia) ont en outre souscrit à une augmentation de capital de Dexia SA, société de tête du groupe, décidée par le conseil d'administration de Dexia le 30 septembre 2008. Votre commission a entendu le même jour Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, sur les détails de cette opération¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à introduire deux modifications à l'article 6 de la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie précitée :

¹ Le compte rendu de l'audition est disponible sur le site internet du Sénat à l'adresse suivante : <http://intranet.senat.fr/bulletin/20080929/fin.html>

- **l'allongement d'un an de la date d'émission des financements garantis**, qui est ainsi portée du 31 octobre 2009 au 31 octobre 2010. Par ailleurs les maturités maximales possibles des titres garantis seraient fixées, de manière glissante, à quatre ans après l'émission, plutôt qu'avec une « date butoir » d'échéance, date qui ne permet pas à Dexia de lisser dans le temps l'arrivée à échéance des émissions garanties ;

- **le plafond des encours garantis par les Etats serait revu à la baisse dans la convention de garantie elle-même**. Le plafond sera abaissé de 150 à 100 milliards d'euros, soit, pour la quote-part française, une réduction de 54,75 à 36,5 milliards d'euros, étant précisé que, sauf circonstances exceptionnelles, Dexia ne recourra pas à la garantie au-delà de 80 milliards d'euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A l'initiative de M. Philippe Marini, rapporteur général, votre commission des finances avait approuvé en 2008 les deux mesures successives d'octroi de la garantie de l'Etat à Dexia :

- en octobre, dans le cadre de la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie, à hauteur d'un montant maximal de 54,75 milliards d'euros pour la France ;

- en décembre, dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2008, pour garantir les engagements pris par Dexia sur les actifs inscrits au bilan de la société FSA Asset Management LLC, dans le cadre de la cession de la filiale américaine FSA Inc., dans la limite de 6,39 milliards de dollars américains.

Sur la période du 9 octobre 2008 au 4 septembre 2009, les encours quotidiens garantis n'ont jamais excédé plus de 96 milliards d'euros et se situent actuellement autour de 77 milliards d'euros¹ pour les deux dispositifs. Ce montant devrait continuer à se réduire de manière graduelle en 2009 et 2010 avec la croissance des émissions non garanties à court terme, qui ont d'ores et déjà repris. Au-delà du 31 octobre 2010, les nouvelles émissions garanties n'étant plus possibles, les encours garantis n'évolueront qu'à la baisse, au rythme de leur amortissement naturel.

La tarification envisagée devrait prendre la forme d'un plancher fixé par les recommandations de la Banque centrale européenne qui sont appliquées dans le cadre contractuel actuel (*i.e.* une rémunération de 50 points de base annuelle sur les encours dont les maturités sont inférieures à 1 an et une rémunération de 86,5 points de base pour les encours de maturité supérieure à 1 an.). Ceci pourrait conduire pour Dexia à un coût total annuel

¹ Les niveaux quotidiens des encours garantis sont accessibles publiquement sur le site Internet de Dexia et de la Banque Nationale de Belgique.

compris entre 250 millions d'euros (réduction des encours garantis de maturité infra-annuelle et pas d'émission à long terme complémentaire en 2010) et 500 millions d'euros (réduction des encours court terme et production nouvelle à long terme). Pour mémoire, la prévision du coût total de la garantie pour Dexia en 2009 est comprise entre 400 millions et 450 millions d'euros.

Le bénéfice pour Dexia est celui de l'accès facilité à des sources de financement sur le marché, en particulier interbancaire. L'estimation des recettes budgétaires pour 2010 s'établit à 90 millions d'euros, correspondant à la quote-part française de 36,5 %, en prenant pour référence le bas de la fourchette.

Aussi, en accord avec la position favorable manifesté à deux reprises par votre commission des finances en faveur de la consolidation de la position de Dexia, votre rapporteur spécial approuve la prolongation de la garantie accordée par l'Etat.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 54

Prorogation de la garantie accordée à la Société de financement de l'économie française (SFEF)

Commentaire : cet article vise à proroger jusqu'au 31 décembre 2010 la date d'émission des titres de créance de la SFEF garantis par l'Etat en cas de circonstances exceptionnelles

I. RAPPEL DE LA SITUATION ET DU DROIT EXISTANT

L'article 6 de la loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie a prévu deux types de mesures d'application temporaire pour faire face à la crise financière : une mesure destinée à réinjecter des liquidités dans l'économie et une autre destinée à renforcer les fonds propres des organismes financiers. Il s'agissait d'accorder à titre onéreux la garantie de l'Etat à des titres de créance émis par la Société de financement de l'économie française (SFEF) avant le 31 décembre 2009 et d'une durée maximale de 5 ans et, en cas d'urgence, d'apporter directement la garantie de l'Etat à titre onéreux aux émissions d'un établissement de crédit, à condition que l'Etat bénéficie de sûretés au moins équivalentes à celles dont bénéficie la SFEF.

Ces dispositions ont été adoptées avec l'avis favorable de votre commission. Toutefois, M. Philippe Marini, rapporteur général, avait souligné que « *la nouvelle société de refinancement avait vocation, à terme, à s'effacer au profit d'un rétablissement des mécanismes normaux de refinancement bancaire sur le marché. L'Etat agit, en effet, en tant que garant en dernier ressort, mais n'a aucunement pour mission de se substituer durablement au marché* »¹.

A la date de rédaction du présent rapport, selon l'exposé des motifs et l'évaluation préalable du présent article, la SFEF a émis près de 77 milliards d'euros de dette avec la garantie de l'Etat, sur une enveloppe de 265 milliards d'euros, afin de faciliter le refinancement des treize établissements de crédit qui ont sollicité des prêts auprès d'elle et qui représentent plus de 80 % des encours de crédit à l'économie.

¹ Rapport n° 23 (2008-2009) du 15 octobre 2008.

II. LE DISPOSITIF PROPOSE

La mesure proposée prévoit un prolongement sous condition du dispositif jusqu'au 31 décembre 2010. En effet, le Gouvernement invoque les « *incertitudes sur la pérennité de la normalisation des marchés* » et considère « *à la lumière de la crise de liquidité sans précédent intervenue en fin d'année 2008* », qu'il est « *souhaitable de maintenir la possibilité d'accorder la garantie de l'Etat aux émissions de la SFEF ou, si cela paraissait plus adapté en l'espèce, directement à des émissions bancaires, à la seule fin de répondre à la survenance de circonstances exceptionnelles* »¹.

C'est pourquoi, **trois modifications** sont introduites par le présent article :

- l'allongement d'un an, du 31 décembre 2009 au 31 décembre 2010, de la date d'émission des titres de créance de la SFEF ou d'un établissement bancaire qui peuvent être garantis par l'Etat ;

- la mise sous condition de l'octroi de la garantie de l'Etat à la prise d'un décret, sur le rapport du ministre chargé de l'économie, constatant **des circonstances exceptionnelles** caractérisées par une perturbation grave de l'accès des établissements de crédit aux marchés financiers ;

- le passage d'un rythme trimestriel à un rythme semestriel du compte rendu fait au Parlement, sauf en cas de circonstances exceptionnelles constatées par décret, qui entraîneraient le rétablissement d'un rythme trimestriel.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il convient de préciser que le présent article ne donne donc *a priori* pas la possibilité à la SFEF d'émettre de nouveaux titres garantis par l'Etat après le 31 décembre 2009 ni de la réactiver en 2010. Il ne s'agirait de prolonger jusqu'à la fin 2010 le mécanisme d'émissions garanties qu'à la condition expresse que des perturbations graves à l'accès au crédit soit constaté par décret.

Ce mécanisme de transition et d'accompagnement de la sortie de crise coïncide avec le paiement effectué par les banques des droits attachés à la garantie accordée par l'Etat. Ainsi, le 27 octobre 2009, M. Hervé Novelli, secrétaire d'Etat, a indiqué que les droits perçus au titre de la SFEF se sont élevés à 1,4 milliard d'euros.

L'encadrement réglementaire de la prolongation de la date d'émission des titres de créance de la SFEF garantis par l'Etat semble constituer une précaution suffisante et une réponse adaptée à la nécessaire réactivité que suppose la survenance de circonstances exceptionnelles. Au bénéfice de ces

¹ *Projet de loi de finances pour 2010.*

observations et après avoir relevé que **le rétablissement du rythme trimestriel d'information du Parlement serait rétabli en cas de déclenchement du dispositif**, votre rapporteur émet un avis favorable à l'adoption du présent article.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 54 bis (nouveau)

Prorogation d'un an des dispositifs de complément d'assurance crédit public (CAP et CAP +)

Commentaire : cet article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise à proroger jusqu'au 31 décembre 2010 les dispositifs de complément d'assurance-crédit public (CAP et CAP +) qui apportent un complément de couverture du risque client au-delà de la prise en charge par l'assureur de crédit.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les dispositifs de complément d'assurance-crédit public (CAP et CAP +) ont été mis en place à partir du début de l'année 2009, afin de permettre aux entreprises de traverser la crise et de faire face à la perte de confiance des assureurs de crédits dans la qualité de la signature des entreprises. Or, les relations de commerce sont fondées sur le crédit interentreprises et la confiance des fournisseurs dans la solvabilité de leurs clients.

C'est pourquoi deux mesures transitoires pour l'année 2009 sont mises en œuvre :

- le CAP, créé par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008, qui habilite la caisse centrale de réassurance à effectuer, avec la garantie de l'Etat, des opérations de réassurance ;

- le CAP +, instauré par la loi de finances rectificative du 20 avril 2009, qui prévoit la couverture du risque de non-paiement des encours de crédits sur les clients par le fonds de sécurisation du crédit interentreprises doté de 200 millions d'euros.

Le Gouvernement propose de prolonger, au-delà du 31 décembre 2009, pendant toute l'année 2010, ces dispositifs transitoires.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Considérant l'avis favorable donné par votre commission des finances, lors de la création de ces mesures de lutte contre les défaillances de trésorerie des entreprises, ainsi que leur succès (plus de 44.000 relations commerciales ont été « protégées » au 30 octobre 2009 pour un encours garanti de 1,1 milliard d'euros), votre rapporteur spécial souscrit au bienfondé de la prorogation de ces mesures. A l'instar des articles 53 et 54

précédemment examinés, qui prolongent les garanties de l'Etat accordées au profit de Dexia et des établissements de crédits, la crise économique ne s'arrêtera pas le 31 décembre 2009. Il convient donc d'échelonner dans le temps l'extinction du soutien public.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS EN SECONDE DÉLIBÉRATION

A. À TITRE RECONDUCTIBLE

A l'initiative du Gouvernement, dans le cadre de la seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de minoration de crédits, à titre reconductible, de 7.317.066 euros en AE et 5.608.401 euros en CP, destinée à gager les ouvertures de crédits en faveur de la mission « Agriculture » pour laquelle le Gouvernement a inscrit 203 millions d'euros de mesures exceptionnelles.

Cette minoration est répartie de la façon suivante :

- 5.114.822 euros en AE et 3.917.372 euros en CP sur le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » ;

- 419.907 euros en AE et 320.601 euros en CP sur le programme « Tourisme » ;

- 441.530 euros en AE et 321.429 euros en CP sur le programme de « Statistiques et études économiques » ;

- 1.340.807 euros en AE et 1.048.998 euros en CP sur le programme « Stratégie économique et fiscale ».

B. À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a également majoré, à titre non reconductible et conformément au souhait de la commission des finances, les crédits de la mission « Economie » pour un montant de 965.500 euros en AE et en CP.

II. ARTICLE ADDITIONNEL RATTACHÉ

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement et sur l'avis favorable de la commission des finances, un article 54 *bis* (nouveau) afin de prolonger d'un an les dispositifs de complément d'assurance-crédit public (CAP et CAP +)¹.

¹ Cf. *supra*, commentaire de l'article 54 *bis* (nouveau).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 3 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de MM. André Ferrand et François Rebsamen, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Economie », les articles 53 et 54 rattachés, et le compte spécial « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ».

Après avoir souligné que la mission « Economie » créée par la loi de finances pour 2009, issue de la fusion des deux anciennes missions « Développement et régulation économiques » et « Pilotage de l'économie française », est reconduite pour la première fois sans changement de périmètre budgétaire, **M. André Ferrand, rapporteur spécial**, a indiqué que les crédits proposés pour la mission s'élèvent à 1,94 milliard d'euros, soit une évolution de 0,14 % entre 2009 et 2010.

S'agissant des crédits du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi », il a souligné que les quelque 1 115 millions de crédits de paiement pour 2010 ne représentent qu'un septième du montant des 74 dépenses fiscales rattachées au programme. Celles-ci avec 7,8 milliards d'euros constituent l'axe majeur de la politique suivie par le Gouvernement en ce domaine.

Le programme 134 regroupe un ensemble très divers d'actions publiques mises en œuvre par différents services de l'Etat :

- la nouvelle direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), qui regroupe depuis janvier 2009 la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales, la direction du tourisme et la direction générale des entreprises ;

- les DIRECCTE (directions régionales de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) qui déclineront au niveau régional les services de la DGCIS, de la DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) et de la DGEFP (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle).

En outre, ce programme accueille les moyens de la DGEFP dont le champ d'activité relève par ailleurs de la mission « Travail et emploi ».

M. André Ferrand, rapporteur spécial, a indiqué que l'exercice 2010 sera marqué par l'achèvement de la dévolution de l'activité de service aux entreprises sur les marchés extérieurs à l'opérateur Ubifrance, pour lequel une subvention de 91 millions d'euros est prévue.

Outre l'accumulation jugée regrettable, au fil des années, de « niches fiscales » supposées incitatives dont la lecture est de plus en plus difficile pour les entreprises, il a regretté que s'ajoute encore pour 2010 une nouvelle dépense

fiscale : l'abaissement de 19,6 % à 5,5 % de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans le secteur de la restauration.

A cet égard, il s'est inquiété du fait que la perte de recettes prévisible à ce titre pour 2010 s'élève à 3 milliards d'euros alors même que l'objectif de baisse des prix pour les consommateurs est infirmé par l'INSEE et que le conseil des prélèvements obligatoires a émis de fortes réserves sur le respect de l'engagement d'embaucher 40 000 nouveaux salariés de la restauration en deux ans.

Abordant les crédits du programme 223 « Tourisme », qui regroupe 58 millions d'euros d'autorisation d'engagement et 56,7 millions d'euros de crédits de paiement, soit seulement 2,9 % des crédits de la mission, **M. André Ferrand, rapporteur spécial**, a indiqué que ces dotations sont principalement axées sur deux chantiers : la création de l'opérateur Atout France, issu de la fusion de « Maison de la France » avec Odit-France, qui recevra 34,7 millions d'euros pour 2010, et la construction du pavillon de la France pour l'exposition universelle de Shanghai 2010, qui mobilisera 7 millions d'euros de crédit. Le coût prévisionnel de ce projet, emblématique pour l'image de notre pays, est de 50 millions d'euros. Or, du fait de la crise, le cofinancement à parité public-privé qui était envisagé est largement remis en cause car les entreprises n'ont à ce jour apporté que 5 millions d'euros. Tout en indiquant qu'il suivra avec attention cette question en 2010, il a exprimé sa crainte que l'effort de l'Etat doive être plus important pour assurer l'équilibre financier de l'opération.

Enfin, s'agissant des dépenses fiscales, il a noté que les quelque 1,86 milliard d'euros de pertes de recettes prévisibles représentent trente fois les crédits budgétaires et sont de très loin le premier levier d'action de l'Etat en matière de politique touristique. Il a appelé de ses vœux une évaluation de l'efficacité de ces dispositifs, s'associant ainsi aux demandes formulées par M. Philippe Marini, rapporteur général, et par la commission de l'économie, en particulier dans le domaine de l'hôtellerie et des résidences de tourisme.

M. François Rebsamen, rapporteur spécial, a présenté les crédits du programme 220 « Statistiques et études économiques », en précisant d'emblée que l'année 2010 constitue une année charnière pour le développement des activités de l'INSEE. En effet, elle marque la clôture du premier contrat pluriannuel de performance 2007-2009 qui prévoyait sur trois ans une baisse des effectifs de 5,4 %. Il a souligné que cet objectif est rempli puisque depuis 2008, une diminution de 5,75 % des effectifs a été constatée, ceux-ci étant passés de 5 822 à 5 487 ETPT.

En outre, l'INSEE a mis en œuvre ou prépare de nombreuses réformes :

- la rationalisation des périmètres et de la coordination des services ministériels, en particulier par la fusion du service statistique du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi avec l'INSEE ;

- la création, par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, d'une autorité chargée de garantir l'indépendance du système statistique ;

- le développement de la mutualisation des fonctions support des directions régionales de l'INSEE ;

- l'augmentation du tarif des études de l'INSEE pour que celui-ci reflète autant que possible leur coût réel.

M. François Rebsamen, rapporteur spécial, a rappelé le démarrage dès 2010 de la délocalisation à Metz d'une partie de l'INSEE tout en précisant que l'effet budgétaire pour l'année prochaine sera limité puisque seulement quinze personnes s'installeront dans un premier temps en Moselle. Il a toutefois souligné que la question des locaux et des modalités d'affectation du personnel, sur la base du volontariat, se pose d'ores et déjà de façon cruciale compte tenu de l'inadaptation des bâtiments militaires proposés pour héberger l'INSEE et de l'installation de deux cents personnes dès 2011.

Il a ensuite dressé un panorama des réformes touchant l'institut : la révision générale des politiques publiques, la réduction des effectifs, la délocalisation et la reconfiguration profonde de nombreux outils tels que la nouvelle enquête emploi et la méthode de recensement de la population en continu, ainsi que l'optimisation et la dématérialisation des modes de collecte des informations en provenance des entreprises. Dans ce contexte, il a estimé que le budget de l'INSEE qui s'élèvera en 2010, comme en 2009, à 418 millions d'euros a atteint un plancher, notamment en ce qui concerne la réduction des effectifs, la poursuite de ce mouvement étant susceptible de remettre en cause la qualité reconnue des services rendus par l'institut. La masse salariale représente 361 millions d'euros, soit un taux de 86 % sur le total du budget, caractéristique des institutions à forte part de « matière grise ».

A cet égard, il a tout particulièrement souligné l'étendue des missions de l'INSEE qui dépasse largement le strict cadre d'un organisme statistique car il gère aussi les grands fichiers de l'Etat (par exemple le répertoire SIRENE) et produit, notamment pour les collectivités locales, de très nombreuses études. Ces sujétions de service public ne doivent pas être sous-estimées : ainsi, pour la constitution du fichier électoral, les communes ont transmis en 2008 près de 1,2 million de documents à traiter par l'INSEE.

C'est pourquoi, tout en soutenant le projet de modernisation et de délocalisation de l'INSEE, il a fait part les observations suivantes :

- la question des effectifs constitue un volet majeur de la réorganisation de l'institut non seulement dans le cadre de la négociation des conditions de délocalisation, pour laquelle les engagements statutaires présentés par le directeur général, M. Jean-Philippe Cotis constituent une réponse adaptée, mais aussi du point de vue du redéploiement stratégique des équipes de l'INSEE vers une montée en gamme des études, de la statistique descriptive à l'évaluation et à l'aide à la décision des politiques publiques nationales et régionales ;

- la recherche d'une meilleure tarification des services rendus par l'INSEE bute sur deux limites. La première concerne les recettes des publications (les fonds de concours sont évalués à 17 millions d'euros pour 2010), qui risquent

de s'inscrire dans une baisse tendancielle de leur rendement à mesure que se développe l'usage de l'Internet et donc l'accès gratuit au fonds documentaire statistique. A titre d'illustration, le nombre de téléchargements de documents constatés en 2008 sur le site www.insee.fr s'est élevé à 13,8 millions, pour plus de 20 millions de visites. Par ailleurs, la facturation des études fournies aux collectivités locales pose le problème de la détermination du coût du service et de sa prise en charge tout en conservant l'esprit de partenariat entre INSEE et collectivités. A cet égard, et sans fixer les modalités de rétribution, **M. François Rebsamen, rapporteur spécial**, a formulé une recommandation tendant à assurer une meilleure appréhension des coûts grâce à l'affichage sur l'étude du prix estimé de la prestation et de la charge de travail occasionnée en homme/jour.

Il a ensuite présenté les crédits du programme 305 « Stratégie économique et fiscale ». Celui-ci est structuré en trois actions et concourt à la conception et à la mise en œuvre par l'exécutif de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen ainsi qu'à l'élaboration de la législation fiscale. Les crédits du programme s'élèvent à 348 millions d'euros pour 2010, en baisse de 2,6 % par rapport à 2009 du fait notamment de réductions des effectifs concernés par le transfert des activités de service à Ubifrance. Ils sont consacrés au soutien de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) et de la direction de la législation fiscale (DLF), à la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France pour le compte de l'Etat (procédure de surendettement), pour 145 millions d'euros, et au réseau international de services économiques de la DGTPE.

Sans changement par rapport à 2009, le programme comprend 18 millions d'euros de dépenses fiscales. Celles-ci poursuivent des objectifs divers : favoriser les prêts familiaux, aider les personnes divorcées, favoriser le secteur de l'assurance-retraite et de la prévoyance ainsi que les dons aux organismes d'intérêt général.

A cet égard, **M. François Rebsamen, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur les raisons du rattachement de ces dépenses fiscales au programme 305, alors qu'elles ne correspondent pas à une politique particulière du programme. Aussi, il a estimé opportun que soit étudiée une mise en relation de ces mesures avec des missions budgétaires plus en rapport avec leurs objectifs telle que la mission « solidarité, insertion et égalité des chances ».

Abordant les recettes et les dépenses du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien », **M. André Ferrand, rapporteur spécial**, a rappelé que ce compte a été créé par la loi de finances pour 2009 afin d'optimiser la gestion des bandes hertziennes et de procurer des recettes nouvelles pour l'Etat en provenance de la vente des fréquences libérées.

Il a précisé que si aucune fréquence civile ne devait être concernée en 2009, il avait été envisagé que le ministère de la défense libère des bandes hertziennes dans le cadre de la rationalisation de l'équipement futur du fantassin

sur le « champ de bataille numérisé » (la tenue de combat « Félin ») et du système « Rubis » de communication de la gendarmerie. Les recettes correspondantes étaient estimées à 600 millions d'euros, soit le montant total attendu des recettes issues de ces cessions.

Or, le CAS est demeuré inopérant en 2009, aucune des procédures de mise sur le marché annoncées n'ayant encore abouti.

M. André Ferrand, rapporteur spécial, a fait remarquer que les opérations de cessions de fréquences ont donc été reconduites pour 2010 à l'identique, sur la base des mêmes estimations de recettes qu'en 2009. Il a considéré cette prévision de recettes très approximative dans la mesure où viendrait s'ajouter au produit des ventes potentielles des fréquences issues de « Félin » et de « Rubis » la cession future de tout ou partie des systèmes de communication militaire par satellite « Syracuse », dont la durée de vie opérationnelle est estimée à une dizaine d'année.

Cette dernière opération demeure soumise à l'adoption préalable de l'article 29 du projet de loi de finances pour 2010 qui prévoit :

- d'autoriser la cession de l'usufruit de tout ou partie des systèmes de communication militaires par satellite ;

- et d'élargir le périmètre du compte d'affectation spéciale afin que celui-ci puisse « accueillir » ce nouveau type de recettes.

Le modèle économique du transfert de la gestion du système « Syracuse » est le suivant : la gestion du système serait confiée à un opérateur moyennant une soulte payée à l'Etat dont le montant, de l'ordre de 400 millions d'euros, reste à préciser. L'Etat paierait ensuite une redevance annuelle, qui pourrait être comprise entre 40 et 70 millions d'euros, pour l'utilisation des services de l'opérateur, à charge pour ce dernier de commercialiser les capacités non utilisées, évaluées à 10 %, pour assurer la rentabilité économique de l'opération.

Tout en ne s'opposant pas par principe à cette cession, **M. André Ferrand, rapporteur spécial**, a toutefois relevé que le modèle économique sur lequel se fonde l'opération demeure une hypothèse qui reste à valider par l'expérimentation.

Enfin, il a mis en lumière une particularité du CAS : l'article 54 de la loi de finances pour 2009 prévoit que les versements au profit du budget général ou du désendettement de l'Etat ne peuvent être inférieurs à 15 % du montant du produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires. Mais ce principe souffre d'une exception car ce même article prévoit que la contribution au désendettement de l'Etat ne s'applique pas au produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par le ministère de la défense jusqu'au 31 décembre 2014.

C'est pourquoi, dans la mesure où seul le ministère de la défense est actuellement susceptible de libérer des fréquences, aucun crédit n'a été inscrit pour le désendettement de l'Etat en 2010. Pour ce faire, **M. André Ferrand, rapporteur spécial**, a recommandé qu'à l'avenir, des ministères « civils » identifient et cèdent des bandes de fréquences hertziennes afin de participer au désendettement de l'Etat.

S'agissant des deux articles rattachés à la mission « Economie », **M. André Ferrand, rapporteur spécial**, a proposé de donner un avis favorable à l'adoption, sans modification, de l'article 53 tendant à la prorogation de la garantie accordée par l'Etat à Dexia, et de l'article 54 visant à prolonger jusqu'au 31 décembre 2010 la date d'émission des titres de créance de la société de financement de l'économie française (SFEF) en cas de circonstances exceptionnelles caractérisées par une perturbation grave de l'accès des établissements de crédit aux marchés financiers.

Mme Nicole Bricq s'est interrogée sur la date de la dernière réunion du comité de suivi de la crise financière et sur le respect de l'obligation d'information du Parlement par le Gouvernement sur la mise en œuvre du dispositif de soutien au financement de l'économie. En réponse, **M. Jean Arthuis, président**, a souligné que depuis la remise du dernier rapport du Gouvernement en juillet 2009, la commission des finances exerce son droit de contrôle, l'audition de M. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, le 27 octobre dernier, ayant à cet égard apporté les éclaircissements nécessaires. Il a ajouté qu'il conviendra qu'un nouveau point d'étape soit établi par le Gouvernement avant la fin de l'année.

Sur la recommandation de ses rapporteurs spéciaux, la commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Economie » et du compte spécial « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010, ainsi que des articles 53 et 54 rattachés.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale aux crédits de la mission « Economie », et a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 54 bis.

ANNEXE
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

- Pour le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » :
 - Mme Marie-Astrid Ravon, sous-directeur à la direction du budget ;
 - M. Vincent Moreau, chef du bureau « Justice et médias » à la direction du budget ;
 - M. Philippe Jost, directeur, ingénieur général à la délégation générale pour l'armement.

- Pour le programme 223 « Tourisme » :
 - M. Luc Rousseau, directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) ;
 - M. Jacques Augustin, sous-directeur du tourisme à la DGCIS ;
 - M. Frédéric Battistella, adjoint au chef du bureau des destinations touristiques ;
 - M. Stéphane Gobrecht, chef du bureau des affaires financières et de l'évaluation interne.

- Pour le programme 305 « Stratégie économique et fiscale » :
 - M. Nicolas Lermant, secrétaire général adjoint de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) ;
 - M. Nicolas Painault, chef du bureau des affaires budgétaires et comptables ;
 - M. Bruno Laflotte, adjoint au chef du bureau des affaires budgétaires et comptables.

- Pour le programme 220 « Statistiques et études économiques » :
 - M. Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'INSEE ;
 - M. Thierry Aouizerate, adjoint au chef de département « Performance et contrôle de gestion ».