

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, 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, Serge Dassault, 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, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. 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.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
I. LA MISSION « ECONOMIE »	7
A. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE RÉÉVALUÉE À LA HAUSSE	7
1. Une prévision de dépense plus élevée et plus conforme à la sincérité budgétaire.....	7
2. Le budget 2011 ouvre un nouveau cycle de programmation pluriannuelle	9
B. LES AUTRES MOYENS D’ACTION DE LA MISSION : LES EMPLOIS, LES OPÉRATEURS ET LES DÉPENSES FISCALES	10
1. La réduction généralisée du plafond d’emplois : 13 010 ETPT en 2011	10
2. Les opérateurs de l’Etat constituent le « bras armé » de la mission	11
3. Les dépenses fiscales : des instruments majeurs de politique économique dont il convient de maîtriser le rapport coût - efficacité.....	13
II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	18
A. LE PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L’EMPLOI ».....	18
1. Une réduction globale des crédits de personnels, d’investissement et de fonctionnement.....	19
a) Les dépenses d’intervention.....	20
b) Les dépenses de personnel.....	20
c) Les dépenses de fonctionnement.....	21
2. Objectifs et indicateurs de performance	21
B. LE PROGRAMME 223 « TOURISME ».....	23
1. Une réduction de 11 % des crédits de paiement pour 2011	23
2. Des crédits qui ne reflètent qu’une part marginale de l’effort budgétaire de l’Etat et des collectivités locales en faveur du tourisme	25
C. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ».....	27
1. Un budget 2011 de consolidation	27
2. La nécessité de mesurer pleinement l’impact financier de la délocalisation de l’INSEE à Metz	30
D. LE PROGRAMME 305 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE »	31
1. Une budgétisation plus conforme à la sincérité budgétaire.....	31
2. La poursuite du programme de dévolution à l’opérateur Ubifrance.....	32
III. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L’UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN »	33
A. UN COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE TOUJOURS INOPÉRANT DEUX ANS APRÈS SA CRÉATION	33
B. UNE RÉÉVALUATION DES RECETTES ET DES DÉPENSES POUR 2011 FONDÉE SUR DES DONNÉES VIRTUELLES	34

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	35
• <i>ARTICLE 73 ter (nouveau) (Art. 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005)</i> Annexion au projet de loi de finances d'un document de politique transversale dédié à la politique du tourisme	35
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	37
EXAMEN EN COMMISSION	39

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux

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 » ainsi que du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » ;

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

*

● Par rapport aux crédits ouverts pour 2010, la budgétisation de la mission « Economie » pour 2011 enregistre une **augmentation de 6,7 %**. Cette hausse de 129 millions d'euros porte le budget à **2 063 millions d'euros l'an prochain**, au lieu de 1 934 millions d'euros cette année.

● **Le budget 2011 apparaît plus sincère que les précédents.** L'évaluation des crédits demandés prend ainsi en compte, pour partie, le niveau réel d'exécution de la loi de règlement pour 2009 qui s'établissait à 2 163 millions d'euros. En effet, les années 2009 et 2010 ont été marquées par des sous-budgétisations récurrentes des dotations du programme 305 « Stratégie économique et fiscale » au titre du remboursement des prestations réalisées par la Banque de France pour le compte de l'Etat en matière de gestion des dossiers de surendettement. L'augmentation de 160 millions d'euros des crédits de ce programme est justifiée par l'exigence du système européen des banques centrales (SEBC) de facturer les prestations correspondantes à leur coût réel. Sur le plan budgétaire, ce seul motif suffit à entraîner à la hausse les crédits de l'ensemble de la mission.

● Pour l'ensemble de la mission, le plafond d'emploi, exprimé en équivalents temps plein travaillés (ETPT), s'élève à 13 010 pour 2011, soit une réduction de 5,6 % par rapport à 2010 (moins 777 ETPT).

● Outre l'administration, dix **opérateurs de l'Etat** mettent en œuvre la stratégie économique de la mission : neuf au titre du programme 134 et un seul, Atout France, pour le programme 223. Les crédits qui leurs sont destinés s'élèvent à **238,74 millions d'euros**, dont 209,34 millions d'euros de subventions pour charges de service public et 29,4 millions d'euros de transferts d'intervention de titre 6 en direction d'Ubifrance (26,4 millions d'euros) pour soutenir les PME à l'export et de l'agence de service des paiements (3 millions d'euros) pour financer la formation des entrepreneurs par les réseaux consulaires. Au total **3 987 emplois** sont rémunérés par les opérateurs.

● Les **84 dépenses fiscales** dont l'objet principal contribue à la mission, et qui lui sont donc rattachées, représentent **9,2 milliards d'euros**, soit plus du quadruple du montant des crédits de paiement de la mission.

● Le CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » est demeuré inopérant en 2010, comme en 2009, car aucune procédure de mise sur le marché de fréquences hertziennes n'a été lancée.

A la date du 10 octobre 2010, date limite fixée par l'article 49 de la LOLF, vos rapporteurs spéciaux avaient reçu 96,5 % des réponses du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi à leur questionnaire budgétaire.

I. LA MISSION « ECONOMIE »

A. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE RÉÉVALUÉE À LA HAUSSE

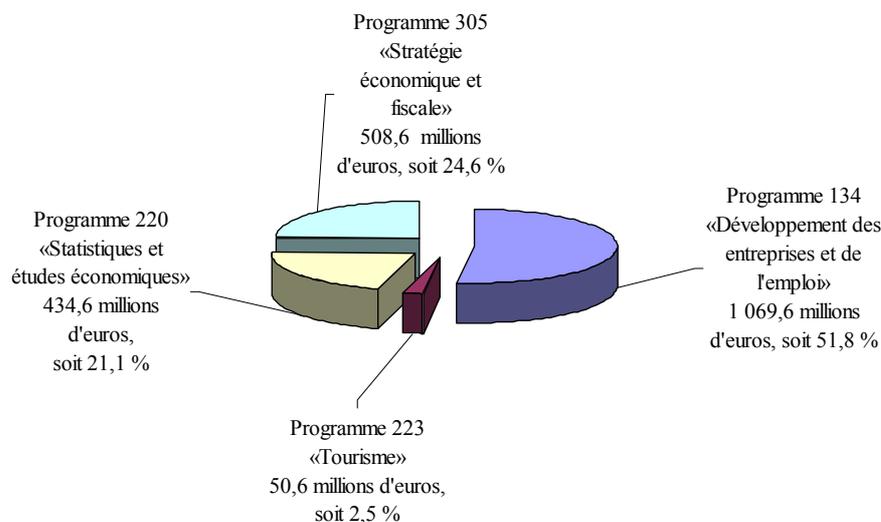
1. Une prévision de dépense plus élevée et plus conforme à la sincérité budgétaire

La mission « Économie », 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**. La maquette budgétaire de la mission pour 2011 demeure inchangée par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2010 et comporte quatre programmes entre lesquels la répartition budgétaire des crédits demeure très hétérogène.

Le **programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi »** est le plus important en volume. Avec **1 069 millions d'euros** de crédits, il représente 51,8 % du montant total de la mission, qui s'établit pour 2011 à 2 063 millions d'euros. A l'opposé, le **programme 223 « Tourisme »**, ne recueille que **50,6 millions d'euros**, soit 2,5 % du total.

Le **programme 220 « Statistiques et études économiques »**, qui est recentré sur l'activité de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) depuis sa fusion avec le service des études et des statistiques industrielles (Sessi) du MEIE, est doté de **434,6 millions d'euros** (21,1 %). Enfin, le **programme 305 « Pilotage de l'économie et de l'emploi »**, reçoit **508,6 millions d'euros** (24,6 %).

Crédits de paiements ouverts en 2011 par programme



Par rapport aux crédits ouverts pour 2010, la **budgetisation de la mission « Economie » pour 2011** enregistre une **augmentation de 6,7 %**. Cette hausse de **129 millions d'euros porte le budget**, comme on l'a dit, à **2 063 millions d'euros** au titre du prochain exercice, au lieu de 1 934 millions d'euros cette année. Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits demandés entre 2009 et 2011.

**Evolution des crédits de la mission « Economie » entre 2009 et 2011
(hors fonds de concours)**

(en millions d'euros)

Programmes	Crédits consommés en 2009	Crédits ouverts en LFI	Crédits demandés en PLF 2011	Evolution 2010/2011	Part des crédits de la mission
Programme 134 - « Développement des entreprises et de l'emploi »	1 297,2	1 112,3	1 069,6	- 3,8 %	51,8 %
Programme 223 - « Tourisme »	65,7	56,7	50,6	- 10,7 %	2,5 %
Programme 220 - « Statistiques et études économiques »	435,1	418,2	434,6	+ 3,9 %	21,1 %
Programme 305 - « Stratégie économique et fiscale »	365,6	346,9	508,6	+ 46,6 %	24,6 %
Total	2 163,6	1 934,3	2 063,5	+ 6,7 %	100 %

Source : d'après le projet annuel de performances « Economie » annexé au projet de loi de finances pour 2011

A première vue, cette réévaluation à la hausse pour l'ensemble de la mission ne semble donc pas conforme au cadrage du Premier ministre fixant le taux global de réduction des dépenses d'intervention de 10 % sur trois ans, dont 5 % dès 2011.

Cependant, si la prévision de dépenses est plus élevée en 2011 qu'en 2010, c'est en grande partie pour **respecter le principe de sincérité**. L'évaluation des crédits demandés pour 2011 prend ainsi en compte le niveau réel d'exécution de la loi de règlement des comptes pour 2009 qui s'établissait à 2 163 millions d'euros.

De ce point de vue, **le budget 2011 est plus sincère**. En effet, les années 2009 et 2010 ont été marquée par des sous-budgetisations récurrentes des dotations du programme 305 « Stratégie économique et fiscale » au titre du remboursement des prestations réalisées par la Banque de France pour le compte de l'Etat en matière de gestion des dossiers de surendettement. L'augmentation de 160 millions d'euros des crédits de ce programme est justifiée par l'exigence

du système européen des banques centrales (SEBC) de facturer les prestations correspondantes à leur coût réel. Sur le plan budgétaire, ce seul motif suffit à entraîner à la hausse les crédits de l'ensemble de la mission.

Pour autant, il ne faudrait pas en conclure que les autres programmes échappent au principe de maîtrise des dépenses. Au contraire, leur analyse détaillée (*cf. infra*) révèle que les réductions de crédits impactent fortement les actions de développement des entreprises et de l'emploi (- 3,8 %) et du tourisme (- 10,7 %).

Après une décroissance continue depuis 2008, les crédits de l'INSEE, soutenu par le programme 220 « Statistiques et études économiques », sont cependant majorés de 3,9 % afin de prendre en compte le surcoût en dépenses de fonctionnement que devrait occasionner la mise en œuvre effective d'un centre statistique de l'INSEE à Metz.

2. Le budget 2011 ouvre un nouveau cycle de programmation pluriannuelle

Le projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2011-2014 prend acte de la réévaluation des crédits alloués à la mission « Economie » pour 2011 et met ainsi fin au cycle de sous-budgétisation de la première loi de programmation qui couvrait la période 2009-2012.

Programmation pluriannuelle de la mission « Economie »

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013
1^{ère} loi de programmation 2009-2012	1,9	1,92	1,93		
2^{ème} loi de programmation 2011-2014			2,063	2,042	2,02
Loi de règlement pour 2009	2,163				
Loi de finances initiale pour 2010		1,934			
Projet de loi de finances pour 2011			2,063		

Sources : projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2011-2014 et projet annuel de performances 2011 de la mission « Economie »

L'écart de quelque 7 % au point de jonction – l'année 2011 – entre les deux lois de programmation illustre le réajustement effectué au nom du principe de sincérité budgétaire. Sur cette nouvelle base, les dépenses devraient décroître de 2 % entre 2011 et 2013.

B. LES AUTRES MOYENS D'ACTION DE LA MISSION : LES EMPLOIS, LES OPÉRATEURS ET LES DÉPENSES FISCALES

1. La réduction généralisée du plafond d'emplois : 13 010 ETPT en 2011

Pour l'ensemble de la mission, le plafond d'emplois, exprimé en équivalents temps plein travaillés (ETPT), s'élève à 13 010 pour 2011, soit une réduction de 5,6 % par rapport à 2010 (moins 777 ETPT). Il se décompose comme suit :

- programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » : 5 772 ETPT (moins 253 par rapport à 2010, soit une réduction de 4,2 %) correspondant à 414,38 millions d'euros ;

- programme 223 « Tourisme » : aucun emploi car les personnels relèvent du programme 134 ;

- programme 220 « Statistiques et études économiques » : 5 221 ETPT (moins 266 par rapport à 2010, soit une réduction de 5 %) pour un coût de 367,32 millions d'euros ;

- programme 305 « Stratégie économique et fiscale » : 2 017 ETPT (moins 258 par rapport à 2010, soit une réduction de 11,3 %) pour un montant de 145,07 millions d'euros.

Cette évolution résulte principalement de la règle, imposée par le Gouvernement, de **non remplacement d'un départ à la retraite sur deux** et de la pratique de « **l'abattement technique¹** » destiné à **réduire le nombre des emplois vacants**. Dans ces conditions, **le taux « normal » de réduction des effectifs se situe donc dans une moyenne comprise entre 4 % et 5 %**.

La réduction du plafond d'emplois du programme 305 « Stratégie économique et fiscale » se situe **au-dessus de la norme**. Cela s'explique principalement par le fait que sur les 258 ETPT supprimés, 245 sont en réalité transférés à l'opérateur Ubifrance dans le cadre de la dévolution des équipes commerciales des missions économiques et de leurs moyens de fonctionnement, décidée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). L'année 2011 marquera l'achèvement de ce processus de transfert vers Ubifrance, dont le financement est assuré par le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi ».

¹ Cet abattement consiste en la suppression, dans le plafond d'emplois, du nombre des postes vacants qui n'ont pas vocation à être pourvus.

2. Les opérateurs de l'Etat constituent le « bras armé » de la mission

Outre l'administration, **dix opérateurs de l'Etat mettent en œuvre la stratégie économique de la mission** : neuf au titre du programme 134 et un seul, Atout France, pour le programme 223. Les crédits qui leur sont destinés s'élèvent à **238,74 millions d'euros**, dont 209,34 millions d'euros de subventions pour charges de service public et 29,4 millions d'euros de transferts d'intervention de titre 6 en direction d'Ubifrance (26,4 millions d'euros) pour soutenir les PME à l'export et de l'agence de service des paiements (3 millions d'euros) pour financer la formation des entrepreneurs par les réseaux consulaires. Au total, **3 987 emplois sont rémunérés par les opérateurs**.

L'importance tant budgétaire que numérique de ces organismes en fait un « bras armé » incontournable de la mission. Aussi, il convient également de se montrer vigilant quant à l'évolution des subventions pour charges de service public qui leur sont versées par l'Etat. En principe, la baisse de 10 % en trois ans des dépenses de fonctionnement et d'intervention leur est applicable, de même que la réduction des emplois sous plafond de 1,5 % par an.

Ainsi, les crédits qui leur sont alloués représentent près de 20 % des crédits des programmes 134 et 223. A cet égard, les programmes 220 et 305 ne portent pas la marque d'une telle « agencisation », l'INSEE, la direction générale du Trésor (DG Trésor) et la direction de la législation fiscale (DLF) étant des administrations centrales.

Le tableau ci-après recense les opérateurs présentés comme tels par le projet annuel de performances pour 2011 de la mission « Economie ». A titre liminaire, il convient de souligner l'effort tout particulier de présentation des différentes structures qui, pour les principales d'entre elles, sont décrites dans une fiche très détaillée, tant sur le plan statutaire que budgétaire¹. Ainsi, dans la majorité des cas, le financement de l'Etat est clairement libellé et les modalités d'utilisation des crédits font l'objet de conventions d'objectifs et de moyens.

¹ Il avait été observé un déficit d'information sur les opérateurs rattaché à la mission « Economie » dans le cadre de l'examen de la loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009 (Rapport n° 587 – Tome II – Contributions des rapporteurs spéciaux – page 202).

**Les opérateurs présentés dans le projet annuel de performances
de la mission « Economie » pour 2011**

(en millions d'euros)

Opérateurs	Programme de rattachement	Crédits budgétaires demandés pour 2011	Emplois rémunérés par l'opérateur	Conclusion d'une convention d'objectifs et de moyens avec l'Etat
Agence française pour les investissements internationaux – AFII	134	15,29	156	Oui
Agence nationale des services à la personne – ANSP	134	16,90	20	Oui
Agence nationale des fréquences – ANFR	134	36,40	324	Oui
Laboratoire national de métrologie et d'essais – LNE	134	28,00	775	Oui
Agence française pour le développement international des entreprises – UBIFRANCE	134	104,39	1383	Oui
Institut national de la propriété industrielle – INPI	134	Environ 195 (recette fiscale)	834	Oui
Etablissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux – EPARECA	134	<i>Montant non précisé</i>	43	Oui
Agence pour la création d'entreprises – APCE	134	<i>Montant non précisé</i>	52	Non précisé
Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat – FNPCA	134	Environ 10 (recette fiscale)	5	Non précisé
Agence de développement touristique – Atout France	223	34,80	395	Oui
Total		235,78 (hors recettes fiscales)	3 987	

Source : d'après le rapport annuel de performances 2009 et le projet annuel de performance 2011 de la mission « Economie »

La totalisation des crédits présentés dans le tableau ci-dessus est inférieure de 2,96 millions d'euros au cumul des dotations exprimé plus haut (238,74 millions d'euros). Cette marge d'incertitude résulte de l'absence d'indication des montants des subventions versées à l'EPARECA et à l'APCE, pour lesquels les arbitrages ne sont pas encore prononcés. Ce chiffre ne préjuge d'ailleurs pas des sommes qui leurs seront effectivement consacrées puisque, en 2009, l'Etat avait respectivement attribué 10,5 et 4,8 millions d'euros à ces deux opérateurs. La détermination du montant exact des subventions à verser interviendra en cours d'année, dans le cadre de la fongibilité des crédits du programme 134.

Outre cette relative imprécision du périmètre budgétaire alloué aux opérateurs, il convient de souligner que d'autres organismes, dont certains peuvent être considérés comme des opérateurs de l'Etat à part entière, reçoivent également des subventions :

- l'association française de normalisation (AFNOR) est dotée de 13 millions d'euros issus du programme 134 ;

- les associations nationales de consommateurs, l'institut national de la consommation (INC) et le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) reçoivent 11,8 millions d'euros de crédits de paiement au titre de l'action « Protection économique du consommateur » du programme 134 ;

- la compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai¹ (COFRES) perçoit un financement de 3,7 millions d'euros, en provenance du programme 223 « Tourisme », pour solder la participation de la France à l'exposition universelle qui s'est terminée le 31 octobre 2010.

3. Les dépenses fiscales : des instruments majeurs de politique économique dont il convient de maîtriser le rapport coût - efficacité

Les 84 dépenses fiscales dont l'objet principal contribue à la mission, et qui lui sont rattachées à ce titre, représentent **9,2 milliards d'euros, soit plus du quadruple du montant des crédits de paiement**. En volume, il s'agit donc d'instruments majeurs de la politique économique. Toutefois, le paradoxe est que ces leviers d'intervention échappent en grande partie au champ d'action des responsables de programme.

De fait, malgré les recommandations réitérées de vos rapporteurs spéciaux tendant à l'instauration d'une **évaluation systématique de la balance coût-avantage** et de l'efficacité de toutes les dépenses fiscales, peu de progrès

¹ La COFRES doit être considérée comme un opérateur de l'Etat dans la mesure où il s'agit d'une société, dont le capital est détenu à 100 % par l'Etat, créée en 2007 pour animer et construire le pavillon de la France et réunir des financements publics et privés.

ont été accomplis. Seulement deux dépenses fiscales font l'objet d'une évaluation au moyen d'un indicateur de performances :

- le suivi des engagements du « contrat d'avenir dans la restauration » dans le cadre de la baisse de la TVA ;

- l'impact des mesures fiscales en faveur de l'agence nationale pour les chèques-vacances.

Le tableau ci-dessous présente la répartition par programmes des 84 dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission.

**Montant par programme des dépenses fiscales rattachées à titre principal
à la mission « Economie »**

(en millions d'euros)

Programmes	Nombre de dépenses fiscales	Chiffrage pour 2010	Chiffrage pour 2011
Programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi »	74	8 007	7 982
Programme 223 « Tourisme »	6	1 170	1 200
Programme 220 « Statistiques et études économiques »	-	-	-
Programme 305 « Stratégie économique et fiscale »	4	18	18
Total	84	9 195	9 200

Source : d'après le projet annuel de performances « Economie » annexé au projet de loi de finances pour 2011

2010 correspond à la première application en année pleine du taux de TVA réduit à 5,5 % pour la restauration. Cette niche fiscale est évaluée à 3,13 milliards d'euros de pertes de recettes pour l'Etat. Il s'agit, en volume du premier poste des dépenses fiscales de la mission, soit le tiers du total de celles-ci.

Les dix principaux dispositifs fiscaux dérogatoires, qui présentent pour 2011 un coût supérieur ou égal à 200 millions d'euros, atteignent un montant cumulé de 7 434 millions d'euros. Les instruments économiques mis en œuvre sont très divers : TVA à taux réduit, déduction d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés, abattement sur les revenus, exonérations de taxes diverses.

**Les dix dépenses fiscales dont le montant est supérieur
ou égal à 200 millions d'euros**

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	Nombre de bénéficiaires	Chiffage pour 2010	Chiffage pour 2011
Taux de 5,5 % de TVA dans la restauration	Non déterminé	3 130	3 130
Taux de 5,5 % de TVA pour la fourniture de logement dans les hôtels	33 000 entreprises	900	930
Réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME	81 300 ménages	768	768
Crédit d'impôt sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères	11 millions de ménages	610	645
Exonération partielle sous certaines conditions de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale	Non déterminé	470	470
Régime du bénéfice mondial ou consolidé	4 entreprises	461	461
Abattement forfaitaire sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères	9,8 millions de ménages	330	330
Abattement sur durée de détention applicable aux cessions de titres ou droits sur les dirigeants de PME partant à la retraite	2 156 ménages	270	270
Réduction d'impôt au titre de l'ensemble des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital des sociétés	115 000	230	230
Exonération de gains de cessions de valeurs mobilisées réalisés dans le cadre d'un plan d'épargne en actions (PEA)	Non déterminé	200	200

Source : d'après le projet annuel de performances « Economie » annexé au projet de loi de finances pour 2011

Au chapitre de l'évaluation des niches fiscales, les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances n'apportent aucune plus value par rapport aux informations présentées dans le fascicule des voies et moyens consacrés aux dépenses fiscales.

C'est pourquoi, il conviendra de suivre avec une attention toute particulière les débats relatifs aux articles du projet de loi de finances pour 2011 qui concernent deux dépenses fiscales du programme 134, importantes par leur coût :

- l'article 4 propose la **suppression du crédit d'impôt sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères à compter de 2011**. Le gain pour l'Etat s'élèverait à 645 millions d'euros de recettes et mettrait fin à un « saupoudrage » du crédit d'impôt, qui relève de l'effet d'aubaine ;

- l'article 14 propose de **recentrer la réduction d'impôt sur la fortune au titre des investissements réalisés dans les PME** à compter de 2011 en excluant certains secteurs du bénéfice de la réduction d'impôt.

Enfin, il reste un effort tout particulier d'évaluation de la dépense fiscale dans le cas de la restauration. L'application du **taux réduit de TVA à 5,5 % à la restauration**¹, à l'exception des ventes de boissons alcooliques, s'est d'emblée inscrit dans un contexte particulier : celui de la contrepartie apportée par les professionnels sur la base d'un « contrat d'avenir de la restauration »² comptant des engagements en matière de croissance de l'emploi dans le secteur, de montant des investissements et d'évolution de l'indice des prix de la restauration.

Fin 2009, à la même époque, le bilan de la mesure paraissait mitigé. La réalisation effective de l'objectif de baisse des prix dans la restauration était alors infirmée par les constats de l'INSEE³ et le conseil des prélèvements obligatoires avait émis de fortes réserves sur le fait que l'engagement à embaucher 40 000 nouveaux salariés de la restauration en deux ans soit respecté⁴.

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 trois ans a été signé entre l'Etat et les neuf organisations professionnelles représentatives du secteur. 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 et dans l'amélioration de l'accueil.

³ 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).

⁴ 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. 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>).

Après plus d'un an de mise en œuvre, le Gouvernement présente un bilan moins négatif de l'application du dispositif :

- en matière d'emploi, entre juillet 2009 et juin 2010, près de 30 000 emplois nets auraient été créés, soit une croissance des effectifs de 3,2 %, supérieure au taux de croissance de l'emploi dans le secteur tertiaire marchand¹ ;

- en matière sociale, le contrat d'avenir, signé le 15 décembre 2009 et applicable depuis le 1^{er} mars 2010, prévoit une augmentation moyenne de la grille de salaires de 5 % avec pour objectif de redistribuer un milliard d'euros aux 800 000 salariés de la restauration ;

- en ce qui concerne la baisse des prix, le Gouvernement reconnaît que ce critère a été le moins suivi d'effet, puisque moins d'un restaurateur sur deux a respecté l'engagement contenu dans le contrat d'avenir. Toutefois une baisse de 1,7 % des prix de la restauration en euros constants juin 2009 a été constatée au deuxième semestre 2009. Les prévisions pour 2010 font état d'une contraction des prix de 0,7 % et, en 2011, de 0,3 %.

Enfin, sur le quatrième volet du contrat d'avenir, touchant les investissements, aucune donnée ne permet de dresser un bilan.

Comme vient de le montrer l'analyse effectuée sur une niche fiscale emblématique, l'appréciation du rapport coût – efficacité d'une mesure fiscale demeure délicate et s'agissant plus particulièrement des mesures de réduction de TVA, il devient prioritaire de s'interroger, au-delà du bienfondé économique de la mesure, sur les moyens de consolider les recettes de l'Etat en envisageant le cas échéant un rehaussement du taux réduit de TVA.

¹ Source : projet annuel de performances 2011 de la mission « Economie »

II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

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

Les crédits du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » 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.

Ce programme 134 regroupe un ensemble de politiques publiques mises en œuvre par des services relevant des secrétariats d'Etat¹ du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi :

- la 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 ;

- la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Au-delà de son rattachement organique à la mission « Economie », celle-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 » ;

- les DIRECCTE (directions régionales de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) qui concentrent, depuis le 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).

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.

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

1. Une réduction globale des crédits de personnels, d'investissement et de fonctionnement

Le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » regroupe 1 058,8 millions d'euros d'AE et 1 069,6 millions d'euros de CP, soit 51,8 % de l'ensemble des crédits de paiement de la mission. Par rapport aux moyens votés en loi de finances pour 2010, la dotation pour 2011 diminue de 3,8 %. Les crédits se répartissent de la façon suivante :

Evolution et répartition par action des crédits demandés pour 2011

Intitulé de l'action	LFI 2010 CP (en millions d'euros)	PLF 2011 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	174,1	161,5	15%	-7,2%
Action en faveur des entreprises industrielles	261,9	243,1	23%	-7,2%
Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	211,4	209,8	20%	-0,8%
Développement international et compétitivité des territoires	106,9	119,9	11%	12,2%
Expertise, conseil et inspection	19,1	19,5	2%	2,1%
Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	23,0	23,1	2%	0,4%
Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	20,0	19,6	2%	-2,0%
Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20,4	20,4	2%	0,0%
Régulation concurrentielle des marchés	74,7	69,7	7%	-6,7%
Protection économique du consommateur	139,9	118,4	11%	-15,4%
Sécurité du consommateur	38,3	41,8	4%	9,1%
Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	22,5	22,8	2%	1,2%
TOTAL	1 112,3	1 069,6	100%	-3,8%

Source : projet annuel de performances « Economie » annexé au projet de loi de finances pour 2011

Les évolutions constatées pour chacune des actions du programme se décomposent par type et catégorie de dépenses, par ordre d'importance, d'intervention, de personnel et de fonctionnement. Ainsi que cela est décrit ci-après, tous ces postes budgétaires diminuent en 2011.

a) Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention constituent le premier poste de dépense de la mission avec 429,14 millions d'euros de crédits de paiement pour 2011, soit 39 % des moyens du programme. Elles reculent de 3,3 % par rapport à 2010 (433,1 millions d'euros).

Les réductions les plus notables de ces dépenses sont les suivantes :

- le **Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)**¹ enregistre une **réduction de 33 %** de sa dotation (**43 millions d'euros** en AE et CP au lieu de 78 millions d'euros en AE et 64 millions d'euros en CP en 2010) ;

- les « **politiques industrielles** » pour **52 millions d'euros en AE et 64,6 millions d'euros en CP** (au lieu de 71 millions d'euros en AE et CP en 2010), dont le soutien aux pôles de compétitivité (25 millions d'euros d'AE au lieu de 30 millions d'euros en 2010) ;

- la **subvention aux centres techniques industriels (CTI) ne disposant pas de taxes affectées (28 millions d'euros au lieu de 35,2 millions).**

En revanche, certains postes demeurent sanctuarisés ou augmentent :

- 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 11,8 millions d'euros au lieu de 12,2 en 2010 ;

- 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**, soit un montant inchangé par rapport à 2010) ;

- les **crédits d'intervention d'Ubifrance**, qui sont en augmentation à 26,4 millions d'euros (21,5 millions d'euros en 2010)².

b) Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel de titre 2 représentent 38 % des crédits du programme. La **réduction du nombre d'emplois de 4,2 %**, prévue pour 2011 (5 772 ETPT au lieu de 6 025 en 2010), ramènera la charge de personnel à **414,38 millions d'euros**, contre 423,16 millions d'euros en 2010, soit **une réduction de 2,1 % de la dépense.**

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

² Cette dotation est distincte des quelque 77,99 millions d'euros reçus par Ubifrance au titre de ses moyens de fonctionnement. Au total, comme l'exercice 2011 sera marqué par l'achèvement de la dévolution par la direction général du Trésor de l'activité de service aux entreprises sur les marchés extérieurs à Ubifrance, la subvention progressera à 104,39 millions d'euros pour 2011 au lieu de 91 millions d'euros en 2010.

c) Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentent 218,57 millions d'euros, soit 23 % des crédits du programme et enregistrent une baisse de 14,5 % par rapport à 2010 (255,8 millions d'euros). Les principales dépenses correspondent aux subventions pour charges de service public versées aux opérateurs, comme cela a été expliqué plus haut. Celles-ci diminuent de près de 9 % (174,5 millions d'euros au lieu de 191,4 millions d'euros).

Subissent également une **réduction très importante de crédits (- 31 %)** les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel (43,98 millions d'euros pour 2011 au lieu de 64,45 millions d'euros en 2010) notamment sur les actions suivantes :

- les **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, 7,5 millions au lieu de 8 millions d'euros de crédits de paiement), la commission de régulation de l'énergie (CRE, 7,6 millions au lieu de 8,1 millions d'euros) et l'Autorité de la concurrence (5,1 millions au lieu de 5,4 millions d'euros) ;

- les **dépenses de fonctionnement de la DGCCRF (7,8 millions d'euros pour 2011** répartis entre les trois actions « Régulation concurrentielle des marchés », « Protection économique du consommateur » et « Sécurité du consommateur » au lieu de **27,5 millions d'euros en 2010**).

2. Objectifs et indicateurs de performance

Les objectifs du programme restent inchangés par rapport à ceux qui prévalaient en 2010, mais le réexamen des indicateurs associés a conduit à réduire le nombre d'indicateurs de performances, de douze dans le PAP 2010 à dix dans le PAP 2011.

Ainsi deux indicateurs ont-ils été supprimés sur l'objectif 4 « Assurer le fonctionnement loyal et sécurisé des marchés » : l'indicateur sur les contrôles métrologiques et celui sur le contrôle des établissements responsables d'une première mise sur le marché.

L'effort de rationalisation a également conduit à supprimer l'indicateur 3.1 « Complexité administrative ressentie au moment de la création d'entreprise »¹ et à le remplacer par un nouvel indicateur, assis sur une enquête réalisée par la Banque mondiale, dont l'objectif est de réaliser une comparaison internationale de 183 Etats en matière de réglementation dans les domaines de la création et du développement des entreprises.

¹ *Cet indicateur s'appuyait sur une enquête d'opinion réalisée pour le compte de la Commission européenne mais ne reflétant qu'imparfaitement la problématique de la complexité administrative. En outre, la périodicité de cette enquête s'était avérée incompatible avec un suivi annuel de la performance.*

Le tableau ci-après présente l'évolution des objectifs et indicateurs du programme.

Tableau d'évolution des objectifs et indicateurs du programme 134

PAP 2010	PAP 2011
Objectif n° 1 : renforcer l'efficacité des aides aux entreprises	Maintenu
Indicateur 1.1 : écart entre le taux de croissance des entreprises aidées par OSEO-Garantie et celui des entreprises comparables	Maintenu
Indicateur 1.2 : taux de pérennité à trois ans des entreprises aidées	Maintenu
Indicateur 1.3 : suivi des engagements du « contrat d'avenir pour la restauration » dans le cadre de la baisse de la TVA	Maintenu
Objectif n° 2 : améliorer la qualité et l'efficacité du soutien aux entreprises à l'exportation	Maintenu
Indicateur 2.1 : efficacité du dispositif du développement international des entreprises françaises	Maintenu
Objectif n° 3 : répondre aux besoins des entrepreneurs en simplifiant l'environnement administratif des entreprises	Maintenu
Indicateur 3.1 : complexité administrative ressentie au moment de la création d'entreprise	Supprimé et remplacé par l'indicateur ci-après
	Indicateur 3.1 nouveau : rang de classement international de la France en matière de réglementation favorisant la création et le développement des entreprises
Objectif n° 4 : assurer le fonctionnement loyal et sécurisé des marchés	
Indicateur 4.1 : 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 %	Supprimé
Indicateur 4.2 : taux de suite opérationnelle des indices transmis par les unités départementales de la CCRF aux services spécialisés (BIEC)	Maintenu (indicateur 4.1)
Indicateur 4.3 : taux de respect de la programmation des contrôles des établissements responsables de la première mise sur le marché	Supprimé
Indicateur 4.4 : pourcentage d'enquêtes suite à plainte traitées dans le délai de deux mois	Maintenu (indicateur 4.2)
Indicateur 4.5 : temps consacré aux enquêtes (concurrence et marchés publics, protection économique du consommateur, qualité loyauté, sécurité du consommateur) rapporté au temps total travaillé (DGCCRF)	Maintenu (indicateur 4.3), avec simplification du libellé : « temps consacré aux enquêtes rapporté au temps total travaillé (DGCCRF) »
Objectif n° 5 : rendre des décisions de qualité dans les délais	Maintenu
Indicateur 5.1 : délai moyen de réponse aux demandes d'avis	Maintenu
Indicateur 5.2 : délai de traitement des différends et plaintes	Maintenu

Source : réponses au questionnaire budgétaire

B. LE PROGRAMME 223 « TOURISME »

1. Une réduction de 11 % des crédits de paiement pour 2011

Les principales orientations du **programme 223 « Tourisme »**¹ 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.

Doté de 50,6 millions d'euros de crédits, il ne représente que 2,5 % des crédits de paiement de la mission et, après un fléchissement déjà significatif de 12 % en 2010, il subit une nouvelle réduction de ses moyens de 11 % en 2011.

Evolution et répartition par action des crédits demandés pour 2011

Intitulé de l'action	LFI 2010 CP (en euros)	PLF 2011 CP (en euros)	En % des CP du programme	Variation 2010/2011
Action 1 - « Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire »	42 476 749	39 858 261	79%	-6%
Action 2 - « Economie du tourisme et développement de l'activité touristique »	10 090 091	7 759 208	15%	-23%
Action 3 - « Politiques favorisant l'accès aux vacances »	3 313 758	2 982 540	6%	-10%
Action 4 - « Soutien du programme tourisme »	800 000	Transférée	-	-100%
Total	56 680 598	50 600 009	100%	-11%

Source : projet annuel de performances « Economie » annexé au projet de loi de finances pour 2011

Toutes les actions éprouvent une contraction de leurs dotations.

En premier lieu, l'action 4 « Soutien du programme tourisme » est supprimée en raison du transfert vers le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » des crédits de fonctionnement des services déconcentrés, compte tenu de la mutualisation progressive des moyens de

¹ 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 de la DGCIIS. 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 DGCIIS.

fonctionnement des directions régionales des entreprises, de la concurrence de la consommation du travail et de l'emploi (DIRECCTE)¹.

Ensuite, une diminution des crédits, conforme à la trajectoire de diminution des dépenses publiques, apparaît entre 2010 et 2011, principalement en raison de la réduction très significative des dotations ouvertes au titre des contrats de projets Etat – Régions (CPER 2007/2013) sur les actions 2 et 3.

Toutefois, le financement de l'**action 1 « Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire »**, qui regroupe l'essentiel des crédits, est préservé en ce qui concerne la subvention pour charges de service public versée à l'opérateur **Atout France**. Celle-ci, à périmètre constant, progresse de 0,6 % par rapport à 2010, soit **34,8 millions d'euros pour 2011** au lieu de 34,7 millions d'euros en 2010. De plus, alors que le cadrage des finances publiques prévoit une diminution de 1,5 % par an des effectifs des opérateurs, le nombre des emplois rémunérés par Atout France augmentera de 4 % entre 2010 et 2011, en raison des missions complémentaires qui lui ont été confiées pour la tenue des registres des agents de voyages et l'actualisation des référentiels de classement des hébergements touristiques.

Enfin, imputé sur la même action, le coût de la construction et de l'animation du pavillon français de l'**exposition universelle de Shanghai de 2010** devrait au final être moins élevé que prévu initialement (50 millions d'euros répartis à parité entre l'Etat et les financements privés). Certes, la participation des entreprises a été moins généreuse qu'attendue. Mais la COFRES² est parvenue à mobiliser 7,2 millions d'euros, sur les 25 millions espérés auprès de partenaires privés. Au 31 décembre 2010, l'Etat aura contribué à hauteur de 28,675 millions d'euros à la construction et à l'animation du pavillon. Avec **3,7 millions d'euros supplémentaires inscrits pour 2011**, le coût final de l'opération serait de 39,6 millions d'euros, dont 32,375 millions d'euros à la charge de l'Etat.

Financement de la participation à l'exposition universelle

(en euros)

	2008	2009	2010	2011 (prévisionnel)	Total (prévisionnel)
Contribution Etat	6 000 000	13 650 000	9 025 000	3 700 000	32 375 000
Contribution partenaires privés	-	4 550 000	2 679 879	-	7 229 879
Total					39 604 879

Source : réponse au questionnaire budgétaire

¹ Ce transfert répond à une observation de votre rapporteur qui s'interrogeait, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, 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.

² Compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai.

2. Des crédits qui ne reflètent qu'une part marginale de l'effort budgétaire de l'Etat et des collectivités locales en faveur du tourisme

Les crédits du programme « Tourisme » ne représentent qu'une part très marginale de l'effort public en faveur du tourisme¹.

De fait, cette politique est soutenue par d'autres moyens :

- 1,8 milliard d'euros de dépenses fiscales sont rattachés au programme 223, dont 1,54 milliard d'euros pour l'application du taux réduit de TVA pour la fourniture de logements dans les hôtels et 200 millions d'euros pour le même avantage fiscal correspondant à l'hébergement dans les campings classés ;

- des crédits budgétaires sont également portés par d'autres missions (travail et emploi, agriculture, outre-mer, etc.) ainsi que par les collectivités locales (départements, régions, offices de tourisme) pour le financement du tourisme.

Ainsi pour répondre à une observation de votre rapporteur spécial qui regrettait l'absence de document de politique transversale permettant de recenser l'ensemble des moyens mis en œuvre pour le tourisme², la DGCIS a précisé que *« le montant global des crédits des différents ministères, hors programme 223, contribuant à la politique du tourisme s'élevait à 1 199 millions d'euros »* en 2009.

Le soutien de l'Etat à cette politique ne se limite donc pas aux seuls crédits du ministère en charge du tourisme : d'autres départements participent en effet également, directement ou indirectement, à la politique de soutien de l'activité.

Tout en rappelant qu'en l'absence de lignes budgétaires spécifiquement dédiées au tourisme dans les budgets d'autres missions et ministères, il convient d'être prudent dans la lecture des données recensées, la DGCIS a regroupé certaines dépenses en fonction de leur objectif.

Le tableau présenté ci-après illustre l'intérêt qu'il y aurait à **disposer d'un document de politique transversale pour mieux identifier les acteurs et orienter les actions stratégiques à mener en faveur du tourisme.**

¹ Remettant en cause l'opportunité même du maintien du programme, le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a considéré qu'il « ne dispose véritablement ni des moyens, ni du dispositif de performance propre à qualifier une politique du tourisme ».

² Lors de l'examen de la loi de règlement des comptes pour 2009, votre rapporteur spécial avait souscrit à la proposition du CIAP tendant à la mise en place d'un document budgétaire – par exemple un « jaune » - qui permettrait de faire apparaître l'ensemble des crédits alloués à la politique du tourisme, et indiqué qu'il conviendrait de disposer d'une telle information dès l'examen du projet de loi de finances pour 2011.

Crédits contribuant à la politique touristique en 2009

(en millions d'euros)

Ministère	Montant	Commentaires
Les contributions à dominante "sociale"		
Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi	42,20	35,4 millions d'euros au titre de l'accompagnement des mutations économiques et du développement, 5,8 millions d'euros pour l'accès et le retour à l'emploi et 1,7 millions d'euros pour le soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi
Ministère chargé de la jeunesse et des sports	21,70	14,16 millions d'euros au titre des actions pour le secteur jeunesse et 7,56 millions d'euros au titre des actions dans le domaine sportif
Les contributions à dominante « territoriale »		
Ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales	252,10	Dont 213,6 au titre de la dotation touristique, 36,9 millions d'euros de subventions accordées au secteur « loisir, sport et tourisme » au titre de la DGE et 5,4 millions d'euros de subventions pour la réalisation de projets de développement touristique au titre de la DDR (Dotation Développement Rural)
Ministère des affaires étrangères et européennes	0,78	Frais de personnels et des missions d'experts ainsi que des dépenses d'interventions telles des subventions et des bourses. Coopération européenne (24,2 % des crédits), Asie (19,6 %), Afrique (30,4 %)
Ministère de la culture et de la communication	0,10	La vocation en partie touristique de nombre d'activités culturelles et donc de nombre d'actions du ministère ne permet toutefois pas d'affecter de manière pertinente une partie du budget ministériel au tourisme, à de rares exceptions près
Ministère de l'écologie et du développement et de l'aménagement durables	3,00	Au-delà d'actions identifiées telles les démarches de tourisme durable, la charte d'écotourisme, l'écotourisme dans les parcs nationaux, la valorisation touristique des espaces naturels, le ministère n'est pas en mesure d'identifier les moyens affectés spécifiquement au tourisme, mis à part les crédits destinés aux opérations « Grands sites » (3 millions d'euros)
Ministère chargé des transports	31,00	Dont environ 30 millions d'euros consacré par Voies Navigables de France aux voies de catégorie 3 et 4.
Ministère chargé de l'outre-mer	2,00	Opérations diverses en faveur du secteur hôtelier et de soutien à la promotion touristique de l'outre-mer
Les institutionnels du tourisme		
	Budgets	Commentaires
Les comités régionaux du tourisme (23 CRT)	140,00	Promotion et communication (85 millions d'euros), développement et production (20 millions d'euros)
Les comités départementaux du tourisme (96 CDT)	193,00	Promotion et communication (47 %), développement (18 %), commercialisation (9 %) (enquête 2006)
Les offices de tourisme et syndicats d'initiative (OTSI)	513,00	Enquête 2004 actualisée en 2005. Financés à 57 % par des ressources publiques, les OTSI consacrent 100 millions d'euros à la promotion
TOTAL	1 199,88	

Source : réponse au questionnaire budgétaire (DGCIS)

Compte tenu de l'importance majeure du tourisme pour l'économie nationale¹, votre rapporteur spécial rappelle que le défi majeur à relever réside dans le maintien de la compétitivité de la France dont la part dans les recettes du tourisme international baisse (6,4 % en 2000 et 5,7 % en 2009) alors que l'Espagne réussit à maintenir la sienne (6,3 % en 2000 et 6,2 % en 2009).

En dépit d'une première place mondiale en termes de visiteurs, la France n'occupe que la **troisième place en termes de recettes touristiques internationales**, (48,7 milliards de dollars en 2009) et est précédée, dans ce classement, par les Etats-Unis (94,2 milliards de dollars) et l'Espagne (53,2 milliards de dollars). Aussi, est-il primordial d'**étudier la conception d'un indicateur fiable des dépenses touristiques effectuées en France par des visiteurs étrangers**.

C'est dans cet esprit que, conformément au programme de contrôle de votre commission des finances, votre rapporteur a entamé, au printemps 2010, une mission d'information sur « l'action de l'agence de développement touristique Atout France et la promotion de l'image de la France à l'étranger », qui devrait s'achever dans le courant du premier semestre 2011.

C. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »

1. Un budget 2011 de consolidation

Le programme 220 « Statistiques et études économiques » est structuré autour de l'INSEE et se décompose en cinq actions, relatives 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.

Ainsi, après une année 2010 charnière qui marquait la clôture du premier contrat pluriannuel de performances 2007-2009 et le lancement du projet « INSEE ambition 2015 », la budgétisation de l'année 2011 met-il un terme à la réduction continue des crédits de l'institut depuis 2008. En effet, sur la période 2008-2010 la statistique publique a subi une diminution de l'ordre de 20 % de ses moyens de fonctionnement et d'intervention et une contraction de 5,75 % de ses effectifs. Une telle pente ne pouvait à terme garantir le maintien de la qualité et de l'indépendance de la statistique publique.

Aussi, l'augmentation de 4 % en 2011 de la dotation globale de l'Etat, hors fonds de concours, marque-t-elle une consolidation d'autant plus

¹ *Le tourisme est un secteur économique de première importance pour la France et représente un potentiel important de croissance notamment en termes d'emplois. En effet, le poids du tourisme dans le produit intérieur brut (PIB) était estimé à 6,2 % en 2007 (il s'agit d'un chiffre basé sur l'estimation de la consommation touristique en France). Un tiers de cette consommation est effectué par les touristes étrangers. Les entreprises touristiques (plus de 230 000) emploient plus de 900 000 personnes. Cette importance s'exprime, par exemple, par le solde largement positif de la balance des paiements (+ 7,4 milliards d'euros en 2009).*

appréciable du budget de l'INSEE qu'il correspond à l'entrée en phase opérationnelle de **la création d'un pôle statistique à Metz**.

Il convient toutefois d'observer que l'ouverture de 434,62 millions d'euros pour 2011 ne constitue qu'un retour à l'étiage financier des années 2006 et 2007.

Par ailleurs, l'analyse de détail des évolutions révèle des mouvements contrastés.

**Les crédits de paiement de cinq actions du programme
« Statistiques et études économiques »**

(en millions d'euros)

	LFI 2010	PLF 2011	Variation 2010 /2011
Action 1 - Infrastructure statistique	132,97	139,21	5%
Action 2 - Information sur les entreprises et synthèses économiques	52,15	59	13%
Action 3 - Information démographique et sociale	52,43	56,4	8%
Action 4 - Soutien	120,36	127,26	6%
Action 5 - Action régionale	60,28	52,75	-12%
TOTAL (hors FDC et ADP)	418,19	434,62	4%
Prévisions FDC et ADP	17,02	17,02	0%
TOTAL (prévisions FDC et ADP comprises)	435,21	451,64	4%

Source : projet annuel de performances de la mission « Economie », annexé au projet de loi de finances pour 2011

Votre rapporteur spécial s'était félicité, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, de la création de l'action « Action régionale » 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. Or celle-ci est le seul poste de dépenses de la mission à subir une contraction forte de ses moyens (- 12 %, à 52,75 millions d'euros), correspondant à une diminution d'effectifs de 126 ETPT.

Les **crédits de personnel** de titre 2 s'établissent à 367,3 millions d'euros (361,6 millions d'euros en 2010) et progressent de 1,66 %, alors que les effectifs sont réduits de 5 % et s'établissent à 5 221 ETPT (moins 266 par rapport à 2010). L'augmentation des dotations résulte du surcoût annuel de masse salariale engendré par le glissement-vieillesse-technicité (GVT).

L'évolution des emplois par action du programme

(en ETPT)

	ETPT en 2009	ETPT en 2010	ETPT en 2011	Variation 2010 / 2011
Infrastructure statistique	1 719	1 655	1 675	+ 20
Information sur les entreprises et synthèses économiques	795	765	732	- 33
Information démographique et sociale	532	513	617	+ 104
Soutien	1 682	1 622	1 391	- 231
Action régionale	962	932	806	- 126
TOTAL	5 690	5 487	5 221	- 266

Source : *Projet annuel de performances de la mission « Economie » pour 2011*

L'analyse par action du plafond des effectifs confirme, pour 2011, un transfert vers l'action « Information démographique et sociale », qui correspond à la montée en charge de la délocalisation des agents à Metz.

La question des effectifs constitue un volet majeur de la réorganisation de l'institut dans l'optique de la création du centre statistique de Metz et 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.

A cet égard, malgré l'entrée prévue en 2011 de 150 nouveaux agents recrutés par voie de concours et la création de 159 emplois nouveaux correspondant majoritairement à l'installation de l'INSEE à Metz, votre rapporteur spécial constate que la diminution globale des effectifs, déjà dénoncée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, se poursuit. Aussi, dans le contexte particulier de la délocalisation de l'institut, il met en garde contre le risque d'atteinte à la qualité et à l'indépendance de la statistique publique que représenterait une application stricte de la règle de non remplacement d'un départ en retraite sur deux.

S'agissant des **crédits de fonctionnement et d'investissement** (hors crédits de personnels de titre 2), le tableau ci-après illustre un rebond de 19,1 % des moyens de l'INSEE pour 2011. Il s'agit d'une première prise en compte des besoins formulés par l'institut qui doit mener de front la mise en œuvre du plan « INSEE ambition 2015 », la réorganisation des directions régionales, le déménagement sur le plateau de Saclay de l'Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) ainsi que la création du pôle statistique de Metz.

Evolution des crédits hors titre 2 de l'INSEE

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Crédits ouverts	66,9	71,4	69,1	55,0	56,5	67,3
Evolution (en %)		+ 6,7	- 3,2	- 20,4	+ 2,7	+ 19,1

Sources : INSEE et projet annuel de performances de la mission « Economie » pour 2011

Afin d'assurer la pérennité des moyens d'action de l'institut, il conviendra de veiller particulièrement à ce que l'augmentation du financement de la statistique publique, prévue en loi de finances et en loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014, soit respectée.

Evolution des crédits prévue par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013
Plafond de crédits de paiement pour le programme 220	434,62	443,08	442,77

Source : Projet annuel de performances de la mission « Economie » pour 2011

2. La nécessité de mesurer pleinement l'impact financier de la délocalisation de l'INSEE à Metz

A l'initiative de votre rapporteur spécial, la commission des finances a inscrit au programme des contrôles budgétaires de l'année 2010 la réalisation d'un rapport d'information sur « **le financement et l'organisation de la délocalisation de l'INSEE à Metz** » et a adopté un **rapport d'étape sur le volet immobilier de l'installation du centre statistique de l'INSEE**¹.

Sans revenir sur l'ensemble des constats et recommandations formulée dans ce rapport, les principales observations d'ordre budgétaires avaient trait au coût de l'opération immobilière, de l'ordre de 50 millions d'euros, qui ne relève pas des crédits de la présente mission², et à l'évaluation de l'impact financier des mesures d'accompagnement et des répercussions en moyens de fonctionnement et de personnels, notamment sur les directions régionales de l'INSEE.

¹ Rapport d'information n° 7 (2010-2011) du 6 octobre 2011 « Rapport d'étape sur le volet immobilier de la délocalisation de l'INSEE à Metz ».

² L'acquisition et l'opération immobilière seront financées à partir des crédits inscrits sur le Compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » ; il en est de même pour la prise en charge des dépenses afférentes aux locaux provisoires.

Au titre de l'implantation du centre statistique de Metz, le budget pour 2011 prévoit 2,4 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement courant et d'informatique du projet.

En principe, les affectations à Metz d'agents de l'INSEE s'effectueront sur la base du volontariat. Aussi 611 000 euros de mesures d'accompagnement sont prévues pour les agents qui rejoindront volontairement le centre de Metz.

En tout état de cause, votre rapporteur spécial a d'ores et déjà indiqué qu'il suivrait attentivement les conditions d'organisation de la délocalisation des agents ainsi que son impact sur les implantations régionales de l'INSEE.

D. LE PROGRAMME 305 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE »

Le **programme 305 « Stratégie économique et fiscale »** est doté de **508,6 millions d'euros** de crédits de paiement. Par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2010, la dotation pour 2011 augmente de 46,6 %, cependant que les effectifs diminuent de 11,3 % (- 258 ETPT). Les crédits se répartissent de la façon suivante :

Crédits de paiements et emplois par action du programme 305

	LFI 2010 (en millions d'euros)	PLF 2011 (en millions d'euros)	Variation 2010 /2011	ETPT en 2009	ETPT en 2010	ETPT en 2011
Action 1 - Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen	210,6	396,2	88,1%	712	705	702
Action 2 - Développement international de l'économie française	122,1	97,3	-20,3%	1 838	1 381	1 123
Action 3 - Elaboration de la législation fiscale	14,2	15,1	6,3%	189	189	192
TOTAL	346,9	508,6	46,6%	2 739	2 275	2 017

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

1. Une budgétisation plus conforme à la sincérité budgétaire

L'évolution des crédits de l'action « Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen » 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) au titre de l'article L. 141-7 du code monétaire et financier. Celui-ci prévoit que les

conditions de rémunération des prestations demandées par l'État à la Banque de France sont fixées par convention conclue entre les deux parties.

Depuis les trois dernières années, la dotation que l'Etat verse à la Banque de France a connu une progression constante¹ : 123,5 millions d'euros en 2008, 130 millions d'euros en 2009, puis 145,8 millions d'euros en 2010.

Toutefois, en 2009, la dépense effectivement réalisée (160,1 millions d'euros) a dépassé le montant des crédits votés. Pour l'exercice 2010, le Gouvernement juge également probable que le montant du remboursement effectivement versé devrait être supérieur à la dotation budgétaire inscrite en LFI 2010. Cette situation de sous-budgétisation récurrente avait été signalée par votre rapporteur spécial lors de l'examen de la loi de règlement des comptes pour 2009.

Afin de tendre vers davantage de sincérité budgétaire, les crédits demandés pour 2011 s'élèvent à 328,2 millions d'euros dont 317 millions d'euros pour la Banque de France et 11,5 millions d'euros pour les instituts d'émission d'outre-mer.

Cette augmentation notable de la dotation allouée à la Banque de France en 2011 permettra de se conformer aux exigences du SEBC (système européen de banques centrales) qui impose la rémunération au « coût complet », et non plus sur la base d'un coût estimatif, des prestations effectuées par la Banque de France pour le compte de l'Etat.

En contrepartie, et conformément aux recommandations du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) devrait être introduit, dans le programme annuel de performance 2012 du programme 305, un cinquième objectif sur les prestations réalisées par la Banque de France pour le compte de l'État ainsi qu'un indicateur lié qui pourrait notamment être fondé sur les travaux des commissions de surendettement.

2. La poursuite du programme de dévolution à l'opérateur Ubifrance

En 2008, la décision a été prise, dans le cadre de la RGPP, de dissocier progressivement, dans les activités du réseau extérieur de la DG Trésor, les activités commerciales des actions régaliennes. Cette réforme consiste à transférer à Ubifrance le réseau commercial qui soutient les entreprises françaises dans leur prospection à l'étranger et à restructurer le support au développement international des entreprises selon le schéma suivant :

- les missions économiques – Ubifrance

¹ Cette augmentation de 88 % des crédits s'explique principalement par l'augmentation de l'activité des commissions de surendettement dont le secrétariat est assuré par la Banque de France depuis la création du dispositif par la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989. En 2009, la Banque de France a reçu 216 400 dossiers, soit une augmentation de 14,8 % par rapport à l'année précédente. Une croissance de cette activité a également été constatée en 2010.

- les services économiques – DG Trésor

A ce jour 834 emplois ont été transférés en trois vagues :

- en janvier 2009 sur 8 pays et 14 services économiques ;
- en septembre 2009 sur 20 pays et 26 services économiques ;
- en septembre 2010 sur 44 pays et 60 services économiques.

Une dernière phase de dévolution doit clore cette opération en 2011 et 2012. L'année prochaine, la réduction des crédits de l'action « Développement international de l'économie française » (-20,3 % à 97,3 millions d'euros) correspond ainsi à la poursuite du transfert du réseau international de la DG Trésor vers Ubifrance des activités concernant l'Argentine et le Chili. Enfin, l'ultime étape, dans le courant de l'année 2012, sera marquée par le transfert à Ubifrance de la compétence universelle dans l'accompagnement des entreprises à l'international et par l'arrêt de l'exercice de cette activité dans le réseau des services économiques de la direction générale du Trésor.

III. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN »

A. UN COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE TOUJOURS INOPÉRANT DEUX ANS 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 doit pouvoir être libérée et redistribuée.** En France, l'arrêt complet de la télévision analogique est prévu, au plus tard, en novembre 2011.

Il avait également été envisagé que le ministère de la défense libère en 2009 les bandes utilisées par le système Félin de l'armée de terre et le système de communication de la gendarmerie « Rubis ». **Les recettes correspondantes avaient été estimées à 600 millions d'euros¹** dans le cadre du projet de loi de

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.

finances pour 2009. Aucune fréquence civile n'était concernée par de telles cessions en 2009.

En pratique, le CAS est demeuré inopérant depuis sa création car **aucune procédures de mise sur le marché n'a été lancée, ni en 2009, ni en 2010.**

B. UNE RÉÉVALUATION DES RECETTES ET DES DÉPENSES POUR 2011 FONDÉE SUR DES DONNÉES VIRTUELLES

Les opérations de cessions de fréquences ont donc été reconduites pour 2011 sur la base d'une nouvelle estimation de recettes de 850 millions d'euros au lieu de 600 millions d'euros en 2010.

Cette réévaluation tient donc compte de la remarque que votre rapporteur spécial avait formulée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010. En effet, il convenait à l'époque d'ajouter au produit de ces ventes potentielles des fréquences issues de « Félin » et de « Rubis », alors évaluée à 600 millions d'euros, la cession future de tout ou partie des systèmes de communication militaire par satellite « Syracuse ».

Toutefois, la nouvelle estimation de recettes demeure indicative car selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, celle-ci serait ventilée de la manière suivante :

- 400 millions d'euros pour l'utilisation du système satellitaire ;
- 450 millions d'euros pour les cessions de fréquences.

Or, en définitive, le montant des recettes sera déterminé par le prix du marché, c'est-à-dire par l'offre du candidat le mieux offrant.

Il conviendrait donc de s'interroger sur les raisons qui ont conduit à ce qu'aucune procédure de mise sur le marché n'ait été engagée par le passé.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 73 ter (nouveau)
(Art. 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005)

Annexion au projet de loi de finances d'un document de politique transversale dédié à la politique du tourisme

Commentaire : le présent article prévoit d'annexer à chaque projet de loi de finances un nouveau document de politique transversale dédié à la politique du tourisme.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue Jean-Louis Dumont, un amendement tendant à insérer à l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 un document de politique transversale supplémentaire dédié à la politique du tourisme.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Les documents de politique transversale ont pour objet de décrire les politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission.

Or, ainsi que l'a souligné plus haut votre rapporteur spécial, les crédits du programme « Tourisme » ne représentent qu'une part très marginale de l'effort budgétaire de l'Etat et des collectivités locales en faveur du tourisme. Ainsi, les 50,6 millions d'euros de crédits de paiement du programme 223 « Tourisme » doivent être rapprochés de l'enveloppe globale de près de 1 200 milliards d'euros consacrée par l'ensemble des intervenants publics à la politique du tourisme (*cf. supra*).

Aussi, votre rapporteur spécial ne peut-il que se féliciter de cette initiative qui doit conduire les pouvoirs publics à mieux identifier les acteurs et orienter les actions stratégiques à mener en faveur de cette politique.

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

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

L'Assemblée nationale a adopté, en première délibération, sur un avis défavorable du Gouvernement, trois amendements de transferts de crédits tendant à abonder :

- le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) à hauteur de 27 millions d'euros ;
- les subventions allouées aux centres techniques industriels (CTI) pour un montant de 3 millions d'euros ;
- et l'agence nationale des services à la personne (ANSP) afin de compléter sa dotation pour 2011 (16,9 millions d'euros) de 2,1 millions d'euros.

II. MODIFICATION DES CRÉDITS EN SECONDE DÉLIBÉRATION

A l'initiative du Gouvernement, dans le cadre de la seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement :

- annulant les transferts, de 30 millions d'euros au total, opérés en première délibération en faveur du FISAC et des CTI ;
- et minorant les crédits de 908 685 euros en AE et 997 344 euros en CP afin de « gager » les ouvertures opérées sur d'autres missions lors de la discussion de la seconde partie du présent projet de loi de finances.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible et conformément au souhait de la commission des finances, les crédits de la mission « Economie » pour un montant de 846 800 euros en AE et en CP.

III. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DE CRÉDITS

Au total, ces modifications entraînent une minoration de 61 885 euros en AE et 150 544 euros en CP des crédits de la mission par rapport au projet de loi de finances initiale.

IV. ARTICLE RATTACHÉ ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un article 73 *ter* (*nouveau*) instituant un document de politique transversale dédié à la politique du tourisme.

Cette modification est commentée plus haut dans la rubrique « Examen de l'article rattaché ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 2 novembre 2010, 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 » et le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ».

M. François Rebsamen, rapporteur spécial. – Je suis chargé de vous présenter les crédits du programme 220 « Statistiques et études économiques », qui recouvre le budget de l'Insee, et du programme 305 « Stratégie économique et fiscale », qui regroupe les moyens de la direction générale du Trésor et de la direction de la législation fiscale.

J'aborderai en premier lieu le programme 220. En vous présentant le 6 octobre dernier un rapport d'étape sur la délocalisation de l'Insee à Metz, je vous faisais part des fortes inquiétudes de la direction générale de l'institut devant la réduction très importante de ses moyens de fonctionnement et d'intervention ces deux dernières années : hors dépenses de personnel, la dotation de l'Insee est passée de 69,1 millions d'euros en 2008 à 55 millions d'euros en 2009 et 56,5 millions d'euros en 2010. Parallèlement, ses effectifs ont été réduits de 5,75 %. L'année dernière à la même époque, je vous faisais la réflexion qu'une telle pente ne pouvait à terme garantir la qualité et l'indépendance de la statistique publique. Jean-Philippe Cotis s'en est ému publiquement le 19 février dernier. Cette mise en garde était d'autant plus justifiée que l'Insee doit faire face à de multiples chantiers : le lancement du projet « Insee ambition 2015 », la réorganisation des directions régionales, le déménagement sur le plateau de Saclay de l'école nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), la création du pôle statistique de Metz.

Dans ce contexte, la dotation globale de l'Etat pour 2011 marque une consolidation appréciable du budget de l'Insee. Avec l'ouverture de 434,62 millions d'euros, celui-ci augmentera de 4 %. Les crédits de fonctionnement et d'investissement enregistrent un rebond de 19,1 % : ils s'établiront à 67,3 millions d'euros au lieu de 56,5 millions d'euros cette année. Les crédits de personnel de titre 2, sous l'effet du « glissement-vieillesse-technicité » (GVT), augmenteront de 1,66 % pour s'établir à 367,3 millions d'euros en 2011 contre 361,6 millions d'euros en 2010. Mais cette augmentation des moyens budgétaires ne masque pas la réduction de 5 % des effectifs : avec un plafond d'emplois de 5 221 ETPT, l'Insee perd 266 postes par rapport à 2010.

Je constate que la diminution globale des effectifs, déjà dénoncée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, se poursuit. Aussi, dans le contexte particulièrement difficile de la délocalisation de l'institut, et malgré l'entrée prévue en 2011 de 150 nouveaux agents recrutés par voie de concours ainsi que la création de 159 emplois nouveaux, je dois réitérer ma mise en garde

contre le risque d'atteinte à la qualité et à l'indépendance de la statistique publique que représenterait une application stricte de la règle de non remplacement d'un départ en retraite sur deux. De la même manière, je regrette que le budget de l'Insee pour 2011 réduise très fortement les moyens de l'action « Action régionale », alors que ces moyens sont destinés à 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. La contraction de 12 % de ses crédits, qui sont ramenés de 60,28 millions d'euros cette année à 52,75 millions d'euros pour 2011, correspond à une diminution d'effectifs de 126 ETPT. Plus globalement, la question des effectifs constitue un volet majeur de la réorganisation de l'institut dans l'optique de la création du centre statistique de Metz et 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.

Prenons acte de la réévaluation à la hausse du budget global de l'Insee l'année prochaine, qui ne constitue d'ailleurs qu'un retour à l'étiage financier des années 2006 et 2007. Cette dotation devrait continuer à progresser dans le cadre de la programmation pluriannuelle : 443,08 millions d'euros en 2012, puis 442,77 millions d'euros en 2013. Afin d'assurer la pérennité des moyens d'action de l'institut, il faudra veiller à ce que l'augmentation des moyens de la statistique publique, prévue en loi de finances pour 2011 et en loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014, soit effective. Enfin, sans revenir en détail sur l'installation du pôle statistique de Metz – je rappelle que le coût de l'opération immobilière est pris en charge directement par le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » – , il conviendra d'évaluer l'impact financier des mesures d'accompagnement de cette opération et de mesurer ses répercussions sur les moyens de fonctionnement et le personnel, notamment au sein des directions régionales.

J'en viens à l'examen du programme 305 « Stratégie économique et fiscale ». Ce programme soutient la direction générale du Trésor et la direction de la législation fiscale dans la conception et la mise en œuvre de la politique économique et financière de la France au niveau national, international et européen, mais aussi dans l'élaboration de la législation fiscale. Il assure également la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France pour le compte de l'Etat, en particulier l'activité des commissions de surendettement. Le programme est doté de 508,6 millions d'euros de crédits de paiement. Par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2010, la dotation pour 2011 augmente globalement de 46,6 %.

Or l'évolution des crédits de l'action « Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen » est principalement marquée par l'augmentation du montant versé pour la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France, qui passera de 145,8 millions d'euros cette année à 317 millions d'euros l'année prochaine. Il faut rappeler qu'au cours des trois dernières années, cette dotation a été constamment sous-évaluée : en 2009, la dépense effectivement

réalisée a dépassé de 30 millions d'euros le montant des crédits votés. Pour l'exercice 2010, le Gouvernement juge probable que le montant du remboursement effectivement versé soit une nouvelle fois supérieur à la dotation budgétaire inscrite en loi de finances. L'augmentation notable de la dotation allouée à la Banque de France en 2011 répond aux exigences du système européen de banques centrales (SEBC) qui impose la rémunération au « coût complet », et non plus au coût estimatif. Il faut en conclure que la budgétisation pour 2011 du programme sera plus conforme au principe de sincérité budgétaire.

Bien que je ne souscrive pas à tous les objectifs de la politique budgétaire du Gouvernement, et sous réserve des remarques et observations formulées précédemment, je propose à la commission d'adopter les crédits proposés, sans modification, pour les deux programmes dont j'ai la charge.

M. André Ferrand, rapporteur spécial. – La mission « Economie » est composée de quatre programmes budgétaires ; son périmètre budgétaire global est resté le même et les crédits proposés pour 2011 s'élèveront à 2 063 millions d'euros, en augmentation de 6,7 %. J'évoquerai quant à moi les programmes 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » et 223 « Tourisme » qui, contrairement à la mission dans son ensemble, voient leurs crédits diminuer. J'aborderai ensuite rapidement le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ».

S'agissant tout d'abord du programme 134, précisons qu'il regroupe à lui seul 51 % des crédits de la mission, soit 1 069 millions d'euros de crédits de paiement pour 2011 au lieu de 1 115 millions d'euros en 2010. Ce budget diminue de 4 % et participe donc à la réduction des déficits publics. Les dépenses d'intervention sont tout particulièrement touchées, conformément à l'engagement du Premier ministre de réduire ces dépenses de 5 % dès 2011. Cette baisse, dont les effets seront sensibles sur le terrain, fera certainement des mécontents parmi les élus locaux... La subvention au fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac) a été très fortement réduite : elle s'élèvera à 43 millions d'euros en 2011 au lieu de 64 millions en 2010. Les autres actions du programme connaissent également des diminutions de crédits : le soutien aux pôles de compétitivité est ramené de 30 à 25 millions d'euros et les subventions aux centres techniques industriels de 35,2 à 28 millions d'euros. Il existe une exception à la règle, qui concerne Ubifrance : l'exercice 2011 étant marqué par l'achèvement de la dévolution par la direction générale du Trésor de l'activité de service aux entreprises sur les marchés extérieurs à Ubifrance, la subvention sera portée à 104 millions d'euros pour 2011, contre 91 millions d'euros en 2010.

Pas moins d'une dizaine d'opérateurs de l'Etat mettent concrètement en œuvre la stratégie économique visée par ce programme : je citerai notamment l'agence française pour les investissements internationaux (AFII), l'agence nationale des services à la personne (ANSP), Ubifrance, l'agence pour la création d'entreprise (APCE), et l'agence de développement touristique Atout France. Au total, les opérateurs rattachés à la mission perçoivent 238 millions d'euros de subventions pour charges de service public et rémunèrent près de 4 000 emplois.

Ce programme a pour objet de créer un environnement favorable à la croissance et à la compétitivité des entreprises ; il permet à l'Etat d'afficher son volontarisme économique, mais les moyens qui lui sont dévolus paraissent bien limités. Davantage que sur l'enveloppe des crédits budgétaires, les moyens d'actions du programme reposent sur les 74 dépenses fiscales, dont le montant atteint près de 8 milliards d'euros, et dont l'efficacité demande à être évaluée toujours plus finement. Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit la suppression du crédit d'impôt attaché aux revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères, pour une économie annoncée de 645 millions d'euros. Nous suivrons avec attention l'évolution de la réflexion dans ce domaine.

Au sujet de la réduction du taux de TVA dans la restauration, nous avons exprimé l'an dernier de fortes réserves, comme beaucoup d'autres observateurs, car l'efficacité de cette mesure nous paraissait douteuse. Son coût s'élève à 3,1 milliards d'euros. Il faudra rester vigilants sur l'application des accords même si, un an plus tard, le bilan paraît moins sombre : selon la communication du Gouvernement, les embauches dans le secteur ont été dynamiques – 30 000 emplois créés entre juillet 2009 et juin 2010 sur les 40 000 escomptés en deux ans –, la profession a redistribué un milliard d'euros aux 800 000 salariés du secteur par une hausse moyenne de la grille des salaires de 5 %, et les prix ont baissé de 1,4 % au second semestre 2009.

On l'aura compris, la multiplicité et la diversité des acteurs autant que les formes d'interventions de l'Etat ne permettent guère de juger de l'efficacité de ce programme.

J'en viens au programme 223 « Tourisme », beaucoup plus modeste puisqu'il ne sera doté en 2011 que de 50,6 millions d'euros d'autorisation de crédits de paiement, soit seulement 2,5 % des crédits de la mission. Ce budget subit une réduction de plus de 10 % de ses crédits par rapport à 2010. Toutefois la subvention versée à l'agence de développement touristique Atout France, issue de la fusion de « Maison de la France » avec Odit-France, est sanctuarisée et conserve son niveau de 2010, soit 34,8 millions d'euros. Conformément au programme de contrôle de la commission des finances, j'ai entamé ce printemps une mission d'information sur l'action d'Atout France et la promotion de l'image touristique de la France à l'étranger que je voudrais achever dans le courant du premier semestre 2011. Au plan strictement budgétaire, j'ai déjà pu noter que cette agence a su, dès sa première année de fonctionnement, obtenir de ses partenaires extérieurs – collectivités territoriales, opérateurs touristiques – des concours financiers représentant près de 58 % de son budget, ratio fort appréciable.

Quelques mots enfin sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien », créé par la loi de finances pour 2009 afin d'optimiser la gestion des bandes de fréquences et de procurer à l'Etat de nouvelles recettes par la vente des fréquences ainsi libérées. L'arrêt complet de la télévision analogique, prévu au plus tard en novembre 2011, libérera d'autres fréquences, susceptibles d'intéresser différents professionnels de l'audiovisuel, des télécommunications et

de la radio. Je dois malheureusement formuler le même constat que l'an dernier : le CAS demeure inopérant depuis 2009, car aucune procédure de mise sur le marché de fréquences n'a encore été lancée. Ce compte n'enregistre donc aucune recette depuis sa création. Les opérations de cessions de fréquences ont été reconduites pour 2011 sur la base d'une nouvelle estimation de recettes de 850 millions d'euros pour 2011 au lieu de 600 millions d'euros en 2010. Cette réévaluation tient compte de la remarque que j'avais formulée l'an dernier : il convenait d'ajouter au produit des ventes potentielles des fréquences issues des systèmes « Félin » et « Rubis », évalué à 600 millions d'euros, 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. Souhaitons que la prévision de recettes pour 2011 au bénéfice des armées ne reste pas une ligne de crédit virtuelle... Il faudrait se demander pourquoi aucune mise en vente n'a été engagée.

Fort de ces observations, je vous propose d'adopter, sans modification, les crédits des deux programmes et du compte d'affectation spéciale dont j'ai la charge.

M. Jean-Paul Alduy. – L'Insee vend certaines prestations, notamment aux collectivités territoriales. Quelle part de ses recettes en tire-t-il ? Il me paraît encourageant que les crédits budgétaires de l'institut retrouvent leur niveau de 2006 et 2007 alors que ses recettes commerciales ont augmenté.

S'agissant du taux de TVA dans la restauration, je me suis livré à un rapide calcul : étant donné que la TVA a chuté de 15 points dans ce secteur, que la baisse des prix n'a pas dépassé 1 % et que les salaires n'ont augmenté que de 4 % ou 5 % – ils auraient augmenté de toute manière – l'essentiel du gain a été affecté à la création de 30 000 emplois : cela représente près de 100 000 euros par emploi !

M. Jean Arthuis, président. – Même si 40 000 emplois étaient finalement créés, ils coûteraient encore chacun 75 000 euros...

M. André Ferrand, rapporteur spécial. – Bien observé !

M. Jean-Paul Alduy. – On a pourtant du mal à trouver 340 millions pour le logement social...

M. François Rebsamen, rapporteur spécial. – En ce qui concerne l'Insee, j'encourage chaque année ses responsables à valoriser leurs produits, et les fonds de concours s'élèvent à 17 millions d'euros. Ce montant est limité en raison de la mise en ligne gratuite des publications, c'est pourquoi il devrait rester stable l'an prochain.

M. François Marc. – Pourquoi le compte d'affectation spéciale n'a-t-il toujours pas enregistré de recettes ? En ces temps de vaches maigres, cet argent pourrait être bien employé : je rappelle que l'on attendait 600 millions d'euros de la vente des fréquences de l'armée de terre !

M. André Ferrand, rapporteur spécial. – La réponse qui m’a été donnée est simple : les appels d’offres n’ont pas été lancés. Pourquoi cela ? Cette question mérite d’être éclaircie et la commission est fondée à examiner ce problème de plus près, dans la perspective du débat en séance publique.

M. Jean Arthuis , président. – Nous pourrions interroger le rapporteur spécial du budget de la défense.

A l’issue de ce débat, la commission a 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 ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l’Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, des crédits de la mission et du compte spécial et décidé de proposer l’adoption, sans modification, de l’article 73 *ter* du projet de loi de finances pour 2011.