

N° 99

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, 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 spécial : gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien)

Rapporteurs spéciaux : MM. André FERRAND et François REBSAMEN

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
I. PRÉSENTATION DE LA MISSION	7
A. UNE NOUVELLE MISSION	7
1. <i>Les raisons du regroupement des missions « Développement et régulation économiques » et « Pilotage de l'économie française »</i>	7
2. <i>Une mission structurée en 4 programmes</i>	8
B. LES CRÉDITS, FONDS DE CONCOURS, DÉPENSES FISCALES ET PLAFONDS D'EMPLOIS DE LA MISSION	8
1. <i>Les crédits : des dépenses maîtrisées</i>	8
2. <i>Les dépenses fiscales : 4 fois le montant des crédits de paiement</i>	9
3. <i>Les plafonds d'emplois : 14.502 ETPT</i>	9
II. LE PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI »	11
A. PRINCIPAUX CHIFFRES	11
B. JUSTIFICATION DES CRÉDITS	12
1. <i>Les dépenses de personnel</i>	12
2. <i>Les dépenses d'intervention</i>	13
3. <i>Les dépenses de fonctionnement</i>	14
C. OBJECTIFS ET INDICATEURS	15
D. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	16
1. <i>Un évident besoin de simplification du paysage des aides aux entreprises et des dispositifs fiscaux</i>	16
2. <i>Le commerce extérieur doit être une priorité nationale</i>	17
a) <i>Des défis structurels pour les moyen et long termes</i>	17
b) <i>Dans l'immédiat, une rationalisation du dispositif d'appui qui mérite d'être soutenue</i>	18
3. <i>Réforme des réseaux consulaires : des débuts encourageants qui doivent être confirmés</i>	18
III. LE PROGRAMME 223 « TOURISME »	21
A. PRINCIPAUX CHIFFRES	21
1. <i>64,1 millions d'euros de crédits de paiement</i>	21
2. <i>1,9 milliard d'euros de dépenses fiscales rattachées</i>	21
B. JUSTIFICATION DES CRÉDITS	22
1. <i>Dépenses de fonctionnement</i>	22
2. <i>Dépenses d'intervention</i>	22
C. OBJECTIFS ET INDICATEURS	23
D. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	23
1. <i>La prépondérance des dépenses fiscales</i>	23
2. <i>La nécessité d'aborder le tourisme sous l'angle de l'attractivité du territoire</i>	23

IV. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ETUDES ECONOMIQUES »	25
A. L'ACHÈVEMENT DU CONTRAT PLURIANNUEL DE PERFORMANCES	25
B. LA DISPARITION DES ACTIVITÉS DE FORMATION : UN PROGRAMME EN RESTRUCTURATION.....	25
C. LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS : - 132 ETPT	27
D. LES INNOVATIONS DU PROGRAMME.....	27
1. <i>La mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)</i>	27
2. <i>La modernisation de l'enquête « Emploi »</i>	28
3. <i>Le renouveau de la méthode de recensement</i>	29
E. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES.....	29
V. PROGRAMME 305 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE »	33
A. LE RECENTRAGE DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME	33
B. LES ENJEUX DU PROGRAMME 305	33
1. <i>L'aide à la politique économique et financière conduite par la DGTPE</i>	34
a) Transfert du réseau commercial des missions économiques à l'étranger à l'opérateur UBIFRANCE	34
b) La rationalisation des moyens de la DGTPE.....	35
c) Des dépenses fiscales associées	35
2. <i>La définition de la politique fiscale par la DLF</i>	36
C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	36
1. <i>La fiabilité de l'analyse et des prévisions économiques et financières</i>	36
2. <i>L'accessibilité et la clarté de la norme fiscale</i>	37
3. <i>Le respect des délais de transposition des directives européennes</i>	38
VI. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN »	41
A. UN NOUVEAU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE POUR VALORISER UNE RESSOURCE PUBLIQUE RARE	41
B. POUR L'EXERCICE 2009, UNE PRÉVISION 600 MILLIONS D'EUROS DE RECETTES ET DE DÉPENSES	41
1. <i>Les recettes : des fréquences libérées par le ministère de la défense</i>	41
2. <i>Des dépenses au bénéfice du ministère vendeur</i>	42
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	43
EXAMEN EN COMMISSION	45

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

- **La structuration de la mission « Economie »**, issue de la fusion des anciennes missions « Développement et régulation économiques et pilotage de l'économie française » **présente une cohérence satisfaisante.**

- La révision générale des politiques publiques (RGPP) devrait se traduire, en 2009, par la création des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIREECTE) et de la direction générale des entreprises et des services (DGES), regroupant plusieurs structures existantes.

- **La dotation du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), à hauteur de 100 millions d'euros en AE et 90 millions d'euros en CP, apparaît surprenante alors même que l'article 100 de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 prévoit le financement du FISAC par affectation d'une fraction de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM, ex-TACA).**

- Le nombre des dépenses fiscales (71) rattachées au programme « Développement des entreprises et de l'emploi » est le résultat d'une accumulation regrettable, au fil des années, de mesures supposées incitatives dont la lecture est de plus en plus difficile pour les entreprises. **La modernisation de l'économie n'exigerait-elle pas que l'on procède à un toilettage ?**

- **Le processus, en cours, de rationalisation des responsabilités des différents acteurs aidant nos entreprises à se développer à l'international est un motif de satisfaction.**

- **Les projets de réforme en cours des réseaux consulaires**, dont la RGPP a souligné la nécessité, présentent un véritable intérêt. Il conviendra de poursuivre le contrôle commencé par notre collègue Eric Doligé, avec l'assistance de la Cour des comptes, sur le financement des chambres de métiers et de l'artisanat.

- Il est nécessaire d'aborder la question du tourisme sous l'angle de l'attractivité de notre territoire national. De ce point de vue, il serait souhaitable que notre pays apprécie ses performances non pas en nombre de visiteurs, mais à l'aune des recettes touristiques globales et individuelles.

- Les futurs développements relatifs à **la délocalisation de l'INSEE à Metz** méritent d'être suivis avec attention.

- La révision générale des politiques publiques (RGPP) vise à permettre, en 2009, la mise en œuvre de plusieurs chantiers importants pour améliorer l'efficacité et l'efficience des services statistiques. En particulier, les missions statistiques du **SESSI** entameront **un rapprochement avec l'INSEE.**

- Afin de fiabiliser les résultats de **l'enquête « Emploi »**, l'INSEE a travaillé à l'élaboration d'un « plan d'action » débouchant notamment sur l'augmentation de la taille de l'échantillon.

- En matière de **recensement**, l'INSEE publiera pour la première fois à la fin de l'année 2008, puis chaque année, la population légale des 36.800 communes de France.

- **La politique en faveur de la compétitivité des entreprises et les politiques de l'emploi** rejoignent le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la présente mission.

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

- **Les moyens de la DGTPE ont été regroupés** sur ce seul programme, ce qui constitue une illustration de la rationalisation des moyens de l'Etat.

I. PRÉSENTATION DE LA MISSION

A. UNE NOUVELLE MISSION

1. Les raisons du regroupement des missions « Développement et régulation économiques » et « Pilotage de l'économie française »

La présente mission est une nouveauté du projet de loi de finances pour 2009. **Elle regroupe deux « anciennes » missions : « Développement et régulation économiques » et « Pilotage de l'économie française ».**

D'après les informations recueillis par vos rapporteurs spéciaux, **le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi attend d'un tel regroupement une meilleure visibilité de ses moyens**, notamment sur les dépenses sensibles que sont les crédits de masse salariale et sur le plafond d'emploi. Plus précisément, cette nouvelle structuration poursuit trois objectifs :

- permettre une meilleure lisibilité des efforts de rationalisation réalisés par le ministère, notamment dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ;

- renforcer la cohérence d'ensemble des missions dévolues au ministère. En effet, la mission ainsi constituée permet de décrire l'action gouvernementale sur l'ensemble des leviers de l'activité économique, à savoir ses priorités en matière de consommation, de tourisme, de politiques en faveur des entreprises, ainsi que les instruments de mesure et de pilotage de l'économie ;

- enfin, dans la perspective de la création des futures directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIREECTE) et de la future direction générale des entreprises et des services (DGES), permettre le regroupement au sein du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » des administrations centrales concernées ; cela permettra en temps utiles de faciliter la fongibilité des crédits au niveau local.

Vos rapporteurs spéciaux ont bien pris note que **la création de la présente mission « Economie » n'empêche pas le suivi de l'évolution des crédits sur la base du périmètre des deux anciennes missions**, puisque la seule modification de périmètre significative est celle du transfert du Groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES) sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

2. Une mission structurée en 4 programmes

La mission « Economie » se divise en 4 programmes.

Deux sont issus de « l'ancienne » mission « Développement et régulation économiques » :

- **le programme 134, désormais intitulé « Développement des entreprises et de l'emploi »**, regroupe les crédits de l'ancien programme 134, auxquels s'ajoutent cette année les moyens de la direction générale, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et de l'Autorité de la concurrence, qui succède au Conseil de la concurrence. Ces crédits étaient inscrits jusqu'alors sur le programme 199 « Régulation économique », qui a été supprimé dans la nouvelle maquette ;

- **le programme 223 « Tourisme »**, qui regroupe les dépenses d'intervention dévolues à la politique du tourisme, les crédits de personnel ayant été transférés vers le nouveau programme 134.

Les deux autres programmes de la mission proviennent de « l'ancienne » mission « Pilotage de l'économie française » :

- **le programme 220 « Statistiques et études économiques »** qui ne connaît qu'une modification de périmètre importante déjà signalée *supra*, à savoir le transfert du GENES (ancienne action n° 4 « Formation ») du vers le programme n° 192 « Recherche industrielle » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ;

- **le programme 305 « Pilotage de l'économie et de l'emploi »** qui conserve la même structure qu'en 2008, hormis le transfert des moyens de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) vers le programme 134 « Développement de l'entreprise et de l'emploi ».

Vos rapporteurs spéciaux estiment que cette nouvelle mission ainsi structurée présente **une cohérence satisfaisante**. Ils constatent cependant que la coexistence d'un vaste programme ambitieux (comme le programme 134) et d'autres programmes aux dépenses plus contraintes **rend plus difficile l'exercice du droit d'amendement des parlementaire consistant à déplacer les crédits de programme à programme**.

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

1. Les crédits : des dépenses maîtrisées

Au total, la mission « Economie » regroupe **1.912,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 1.903,4 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**.

La programmation pluriannuelle des dépenses publiques prévoit l'évolution suivante pour les années suivantes :

- des plafonds de 1.932,3 millions d'euros d'AE et de 1.918,3 millions d'euros de CP en 2010 (+ 0,78 %) ;

- des plafonds de 1.940,6 millions d'euros d'AE et de 1.927,8 millions d'euros de CP en (+ 0,46 %).

Le ministère souligne que **ces légères augmentations s'accompagneront d'une diminution des dépenses de personnel de l'ensemble des programmes concernés**, hors cotisations au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » (- 1,48 % entre 2009 et 2010 puis une nouvelle diminution de 1,27 % entre 2010 et 2011).

2. Les dépenses fiscales : 4 fois le montant des crédits de paiement

Les dépenses fiscales dont l'objet principal contribue à la mission, et qui lui sont donc rattachées, représentent un montant très significatif : pour les seules dépenses fiscales d'Etat rattachées à l'un des programmes qui ont été chiffrées pour 2009, on obtient un total de **7.552 millions d'euros, soit environ 4 fois le montant des CP de la mission.**

Cela illustre bien le fait que la politique de l'Etat en faveur du dynamisme économique du pays ne passe pas, en premier lieu, par la dépense budgétaire.

3. Les plafonds d'emplois : 14.502 ETPT

Pour l'ensemble de la mission, le plafond d'emploi, exprimé en équivalents temps plein travaillés (ETPT), s'élève à 14.502 pour 2009, en retrait de 563 ETPT par rapport à 2008. Il est scindé de la façon suivante :

- 6.073 ETPT (- 146 par rapport à 2008) sur le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » ;

- aucun emploi sur le programme 223 « Tourisme », dont les personnels ont été transférés vers le programme 134 ;

- 5.690 ETPT (- 132 par rapport à 2008) sur le programme 220 « Statistiques et études économiques » ;

- 2.739 (- 285 par rapport à 2008) sur le programme 305 « Stratégie économique et fiscale ».

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

Ce programme, placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, poursuit deux finalités : 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, en sécurisant la chaîne logistique.

A. PRINCIPAUX CHIFFRES

Le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » regroupe 1.073,3 millions d'euros d'AE et 1.062,5 millions d'euros de CP, soit 55,8 % de l'ensemble des crédits de paiement de la mission.

Ce programme comporte 6.073 emplois rémunérés inclus dans le plafond d'emplois du ministère.

Ce programme est scindé en 12 actions (numérotées de 2 à 19 pour des raisons « historiques »), dont les crédits se répartissent de la façon suivante.

Répartition par action des crédits demandés pour 2009

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement (millions d'euros)	Crédits de paiement (millions d'euros)	En % des CP du programme
Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales	162,2	151,9	14,3 %
Action en faveur des entreprises industrielles	259,7	264,3	24,9 %
Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	207,1	207,1	19,5 %
Développement international et compétitivité des entreprises	83,1	83,2	7,8 %
Expertise, conseil et inspection	18,0	18,0	1,7 %
Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	22,9	22,7	2,1 %
Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	20,0	20,0	1,9 %
Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20,1	20,1	1,9 %
Régulation concurrentielle des marchés	81,2	79,5	7,5 %
Protection économique du consommateur	136,9	134,4	12,6 %
Sécurité du consommateur	40,0	39,1	3,7 %
Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	22,2	22,2	2,1 %

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

En outre, il est à noter que **pas moins de 71 dépenses fiscales** dont l'objet principal contribue au programme lui sont rattachées. Ces dépenses représentent **un total prévisionnel d'au moins 5,6 milliards d'euros de recettes non encaissées en 2009** (hors dépenses fiscales non chiffrées). Parmi les plus significatives en montant, on peut citer :

- la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre des investissements au capital des PME (620 millions d'euros) ;

- le crédit d'impôt sur le revenu sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères (540 millions d'euros) ;

- le régime du bénéfice mondial ou consolidé (489 millions d'euros) ;

- l'abattement pour durée de détention applicable aux cessions de titres ou droits par les dirigeants de PME partant à la retraite (350 millions d'euros) ;

- l'abattement forfaitaire sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères (300 millions d'euros).

B. JUSTIFICATION DES CRÉDITS

1. Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel représentent 417,7 millions d'euros de CP pour 2009, soit 40,1 % des crédits du programme.

Ces dépenses sont portées par 10 des 12 actions du programme, selon le tableau suivant.

Répartition des effectifs du programme

Intitulé de l'action	ETPT
Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales	475
Action en faveur des entreprises industrielles	1.216
Expertise, conseil et inspection	159
Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	174
Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	131
Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	175
Régulation concurrentielle des marchés	1.155
Protection économique du consommateur	1.747
Sécurité du consommateur	573
Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	268
Total	6.073

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

Il est à noter que 750 fonctionnaires appartiennent à la catégorie A+, 2.475 à la catégorie A, 1.940 à la catégorie B et 908 à la catégorie C.

Par rapport à 2008, **le programme connaît une évolution de son plafond d'emplois de - 146 ETPT** résultant de :

- l'effet en année pleine des suppressions d'emplois intervenues en 2008 (soit - 37 ETPT) ;
- la suppression de 109 emplois en 2009 (- 44 ETPT) ;
- le solde des transferts d'emplois (- 65 ETPT).

2. Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent 430,5 millions d'euros de CP pour 2009, soit 40,5 % des crédits du programme.

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

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

- **la dotation du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)¹, à hauteur de 100 millions d'euros en AE et 90 millions d'euros en CP.** Si ces montants sont cohérents avec les engagements pris par le gouvernement lors des débats sur la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, **votre rapporteur spécial s'étonne de l'inscription de ces crédits alors même que l'article 100 de ladite loi prévoit le financement du FISAC par affectation d'une fraction de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM, ex-TACA) ;**

- **les « actions collectives » soutenues par la direction générale des entreprises (DGE) pour 72,5 millions d'euros d'AE et 76,6 millions d'euros de CP**, dont le soutien aux pôles de compétitivité (35 millions d'euros d'AE) et la mise en œuvre de plans nationaux spécifiques (utilisation des technologies de l'information dans les entreprises, règlement « Reach », etc.) ;

- **la subvention aux centres techniques industriels (CTI) ne disposant pas de taxes affectées (35,2 millions d'euros).** Votre rapporteur spécial observe la stabilité de ce montant depuis 5 ans et espère que cela n'entrave pas l'action des CTI concernés ;

- **les crédits d'intervention d'Ubifrance** (19,2 millions d'euros d'AE et 19,3 millions d'euros de CP) ;

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

- les subventions aux associations de consommateurs et au Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), pour un total de 8,4 millions d'euros en AE et en CP.

3. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentent 191,2 millions d'euros d'AE et 190,9 millions d'euros de CP, soit 18 % des CP du programme. Elles sont portées par 10 des 12 actions du programme.

Les principales de ces dépenses correspondent :

- pour l'action n° 3 « Action en faveur des entreprises industrielles », aux **subventions pour charges de service public** versées au Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE) pour **31,9 millions d'euros** et à l'Association française de normalisation (AFNOR) pour **17,1 millions d'euros**. Les dépenses de fonctionnement autres que de personnel de la DGE s'élèvent à un total de 12,6 millions d'euros. Il est à noter **qu'en 2009**, conformément aux préconisations de la RGPP, **au niveau local, les services** contribuant au développement industriel et à la régulation économique **seront réunis**, avec ceux en charge du travail et de l'emploi, au sein des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (**DIRECCTE**) ;

- pour l'action n° 4 « Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information » à **la subvention versée à l'Agence nationale des fréquences (ANFr)**, opérateur principal de l'action, pour un montant de **36,8 millions d'euros** ;

- pour l'action n° 7 « Développement international et compétitivité des territoires », aux **subventions** versées aux opérateurs que sont l'Agence française pour le développement international des entreprises (**Ubifrance**) pour **63,9 millions d'euros** et l'Agence française pour les investissements internationaux (**AFII**) pour **15,7 millions d'euros**¹. L'année 2009 marquera la première année de la dévolution à Ubifrance des équipes commerciales des missions économiques (ME) et de leurs moyens de fonctionnement dans 35 de ces missions, situées dans 20 pays. Votre rapporteur spécial reviendra sur cette question *infra*, dans le cadre de ses principales observations sur le présent programme ;

- pour les actions correspondantes, aux **subventions versées à des régulateurs de marchés** (hors titre 2, les personnels concernés figurant dans le plafond d'emplois du programme), Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (**ARCEP**, 8,2 millions d'euros d'AE et **8 millions d'euros de CP**), Commission de régulation de l'énergie

¹ L'AFII devrait également percevoir une subvention de 7,8 millions d'euros du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

(CRE, 8,1 millions d'euros) et Autorité de la concurrence (6,2 millions d'euros) ;

- enfin, aux **dépenses de fonctionnement de la DGCCRF (24,4 millions d'euros de CP).**

Sur ce dernier aspect, **la transformation du Conseil de la concurrence en Autorité de la concurrence**, en vertu de la loi de modernisation de l'économie précitée, **s'accompagne d'une augmentation des missions des effectifs (+ 60 ETPT) de l'Autorité**, à partir des personnels de la DGCCRF. Les deux sites actuels de l'Autorité de la concurrence ne permettant pas d'accueillir l'ensemble de ses effectifs, un déménagement sur un site unique est prévu en 2009.

C. OBJECTIFS ET INDICATEURS

D'après les éléments obtenus par votre rapporteur spécial, **les modifications intervenues dans le programme sont essentiellement liées à des modifications de périmètre :**

- intégration dans l'action n° 2 « Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales » des ressources humaines liées aux politiques de tourisme qui faisait auparavant partie intégrante du programme « Tourisme » ;

- achèvement des transferts au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) de parties de l'activité des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et de leur tête de réseau (suppression des actions n°s 9, 10 et 11 accompagné de transferts vers l'action n° 3 « Action en faveur des entreprises industrielles ») ;

- transfert vers le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » de ce qui était l'action n° 5 qui portait la partie « enseignement supérieur » des écoles du groupe des écoles des mines (GEM), de celles du groupe des écoles des télécommunications (GET), de l'école supérieure d'électricité (Supélec) et de l'école nationale supérieure de création industrielle (ENSCI) ;

- intégration de l'ensemble qui constituait en 2008 le programme 199 « régulation économique » dans les actions n°s 13 à 18. Elles intègrent ainsi, outre les autorités administratives indépendantes (ARCEP, CRE et Autorité de la concurrence), les actions concernant la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ;

- affectation des moyens de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle au sein d'une nouvelle action n° 19 « Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle » qui relevait précédemment d'un autre programme.

Par ailleurs, il a été décidé d'un regroupement au sein de l'action n° 3 de différents moyens d'intervention de la direction générale des entreprises dont ceux destinés à l'accompagnement des mutations industrielles, entraînant la suppression de l'action n° 6

En conséquence, et **pour tenir compte de ces évolutions, la présentation de la stratégie du programme a été revue et dix objectifs ont été fixés.**

L'accompagnement du développement des entreprises est éclairé par quatre objectifs. Quatre autres objectifs illustrent l'action du programme pour garantir une concurrence saine entre les acteurs économiques. Un objectif d'efficacité socio-économique porte sur la protection des citoyens et des consommateurs. Enfin la recherche d'une gestion plus efficiente a conduit à définir un objectif portant sur le renforcement de la présence des agents de la DGCCRF sur le terrain.

Les deux indicateurs associés à l'objectif n° 2 « améliorer la qualité et l'efficacité du soutien aux entreprises à l'exportation » sont nouveaux et prennent en compte les évolutions de l'activité d'Ubifrance tels que finalisés dans le contrat d'objectif qui lie l'opérateur et l'Etat.

D. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial rapporte pour la première fois ce programme. Si l'exercice comporte une partie d'analyse « académique » du projet de budget, il doit être aussi pour lui l'occasion d'exprimer sa vision de ce que recouvre la notion même de « développement des entreprises et de l'emploi », dont l'essentiel ne passe pas par des crédits budgétaires.

En la matière, aux yeux de votre rapporteur spécial, **la question essentielle** dont doivent se préoccuper les pouvoirs publics, y compris le Parlement, **est celle de la place de l'économie française et des entreprises françaises de toute taille dans un monde globalisé.** C'est donc celle de notre compétitivité et de notre capacité à conquérir de nouveaux marchés.

C'est donc à cette lumière que votre rapporteur spécial livre les observations suivantes.

1. Un évident besoin de simplification du paysage des aides aux entreprises et des dispositifs fiscaux

Il est courant de dire que les entreprises françaises, notamment les plus petites, sont « noyées » dans une « jungle » de dispositifs de soutiens en tout genre, qu'ils consistent en des financements publics ou en des aides fiscales. **La complexité de ce paysage limite fortement l'efficacité de l'action publique,** les entrepreneurs ne demandant souvent pas à bénéficier

d'aides auxquels ils auraient droit par méconnaissance ou par crainte de perdre trop de temps à la recherche des dispositifs qui leur correspondent. A cet égard, l'évocation des quelque 71 dépenses fiscales dont l'objet principal contribue aux objectifs du présent programme parle d'elle-même.

Votre rapporteur spécial est bien conscient qu'on ne peut pas tout changer du jour au lendemain sans compromettre des équilibres parfois fragiles.

Il souhaite, néanmoins, que soit poursuivi et accentué l'effort de simplification entrepris par le gouvernement, sur la base de l'évaluation de l'efficacité réelle des dispositifs existants. A cet égard, deux évolutions récentes lui paraissent aller dans le bon sens :

- d'une part, le rôle croissant confié à OSEO qui tend à devenir le « guichet unique » des PME au niveau de l'Etat. Ses nouvelles missions et ses moyens renforcés lui donnent une visibilité croissante auprès des entrepreneurs et contribuent à simplifier leurs démarches ;

- d'autre part, dans le domaine fiscal, même si cette dépense fiscale n'est pas rattachée au présent programme, la montée en puissance du crédit d'impôt recherche (CIR) depuis 2004. Sans prétendre livrer le résultat d'un examen complet de ce dispositif, votre rapporteur spécial apprécie qu'il y ait, en l'espèce, un choix clair des pouvoirs publics qui se traduit par un effort massif, aisément compréhensible par les PME et par de potentiels investisseurs étrangers.

2. Le commerce extérieur doit être une priorité nationale

a) Des défis structurels pour les moyen et long termes

Votre rapporteur spécial porte une sensibilité particulière à la question du commerce extérieur. **Les marchés français et même européens étant, pour une large part, saturés, c'est à l'extérieur que nos entreprises, petites et grandes, doivent aller chercher leur croissance.**

La prise de conscience de l'importance de ce défi doit guider des choix politiques dont les résultats ne se feront sentir qu'à moyen et à long termes mais qu'il est pourtant nécessaire de faire au plus vite :

- la réorientation de notre appareil industriel vers les secteurs qui tireront la demande mondiale, comme celui des énergies renouvelables. Si les choix premiers reviennent, bien sûr, aux entrepreneurs eux-mêmes, l'Etat peut et doit « pousser » au développement de filières porteuses, comme les énergies renouvelables ;

- l'apprentissage des langues étrangères et, en particulier, de l'anglais dès le plus jeune âge puis les échanges universitaires avec l'étranger. Votre rapporteur spécial est conscient des progrès déjà accomplis mais juge

nécessaire le renforcement de notre effort pour, progressivement, changer les mentalités françaises à l'égard de l'extérieur ;

- enfin, à plus court terme, optimiser le dispositif de soutien à l'activité internationale des entreprises françaises.

b) Dans l'immédiat, une rationalisation du dispositif d'appui qui mérite d'être soutenue

De ce point de vue, **votre rapporteur spécial observe avec satisfaction la rationalisation des responsabilités des différents acteurs aidant nos entreprises à se développer à l'international.**

Pour exprimer les choses simplement, il reviendra :

- aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) d'identifier parmi leurs ressortissants 10.000 PME ayant un potentiel à l'exportation dans les 3 années à venir¹ ;

- à Ubifrance de conseiller et d'accompagner ces entreprises sur les marchés qui leur conviendront le mieux. La réorganisation de cette agence en secteurs industriels (et non plus en « produits ») est d'ailleurs une amélioration notable pour permettre aux PME de pénétrer l'univers du commerce extérieur. Cela doit permettre de renforcer l'efficacité d'Ubifrance, ce à quoi veillera tout particulièrement votre rapporteur spécial, administrateur de cette agence ;

D'autre part, **la rationalisation du dispositif se manifeste par des réformes de structure :**

- l'intégration au sein d'Ubifrance d'une partie significative (850 à 900 collaborateurs) des effectifs des missions économiques de la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) ;

- la poursuite du regroupement sur des sites uniques des acteurs de l'action économiques extérieure de la France (missions économiques, Ubifrance et AFII).

Votre rapporteur spécial apprécie ces évolutions qui vont dans le bon sens mais qui ne vaudront que si les résultats sont au rendez-vous.

3. Réforme des réseaux consulaires : des débuts encourageants qui doivent être confirmés

Votre rapporteur spécial s'intéresse également **aux projets de réforme en cours des réseaux consulaires**, dont la RGPP a souligné la nécessité. Là encore, il convient d'être guidé par un **but unique : l'intérêt des entrepreneurs qui doivent avoir à leur service des structures efficaces** leur

¹ D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) devraient identifier 2.000 entrepreneurs ayant un tel potentiel parmi leurs ressortissants.

apportant une réelle valeur ajoutée, seule justification des financements qu'elles doivent leur apporter.

Sans vouloir anticiper les décisions des réseaux, **votre rapporteur spécial estime nécessaire un renforcement de l'échelon régional des réseaux des CCI et des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA)**, ce que pourrait peut-être traduire la personnalité morale limitée à ce seul échelon régional. En effet, une harmonisation par le haut de la qualité des prestations, une harmonisation des procédures et des services support (informatique, etc.) pourrait ressortir d'une régionalisation des réseaux et, en toute hypothèse, une « taille critique » minimale paraît nécessaire pour ce type de structure. Dans l'esprit de votre rapporteur spécial, une telle évolution ne devrait nullement empêcher le maintien d'antennes de proximité qui seraient, comme aujourd'hui, directement au contact des ressortissants.

L'application de « l'esprit de la LOLF », c'est-à-dire une démarche de performance orientée autour d'objectifs mesurables dans le temps, trouverait alors à s'appliquer plus facilement dans des réseaux consulaires moins « éclatés » qu'actuellement.

Dans les mois qui viennent, votre rapporteur spécial aura l'occasion d'approfondir sa réflexion sur ce sujet en poursuivant le contrôle commencé par notre collègue Eric Doligé sur le financement des CMA.

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

- Les objectifs de ce programme ne passent pas, pour l'essentiel, par les dépenses budgétaires, ce qui rend relativement complexe l'analyse de ce programme à 12 actions. Le poids des dépenses fiscales rattachées (plus de 5 fois les crédits du programme) le montre bien.

- Par ailleurs, le nombre des dépenses fiscales illustre la complexité de l'environnement des entreprises, ce qui nuit à l'efficacité de notre économie.

- La place de l'économie française dans le monde doit être le premier défi de ce programme et, plus largement, doit devenir une vraie priorité nationale.

- **Le processus, en cours, de rationalisation des responsabilités des différents acteurs aidant nos entreprises à se développer à l'international est un motif de satisfaction.**

- **Les projets de réforme en cours des réseaux consulaires**, dont la RGPP a souligné la nécessité, présentent un véritable intérêt. Il conviendra de poursuivre le contrôle commencé par notre collègue Eric Doligé, avec l'assistance de la Cour des comptes, sur le financement des chambres de métiers et de l'artisanat.

III. LE PROGRAMME 223 « TOURISME »

Ce programme, placé sous la responsabilité du directeur du tourisme, s'articule autour de trois grandes priorités : renforcer la promotion de la France à l'étranger, stimuler la consommation touristique par l'adaptation de l'offre à la demande des touristes dans le cadre d'une démarche qualité, et contribuer à une meilleure prise en compte de l'accès de tous aux vacances.

A. PRINCIPAUX CHIFFRES

1. 64,1 millions d'euros de crédits de paiement

Le programme « Tourisme » regroupe **59,3 millions d'euros d'AE et 64,1 millions d'euros de CP**, soit 3,4 % des crédits de paiement de la mission. **A périmètre constant, ces crédits affichent une baisse de 0,6 % en CP par rapport à 2008.**

Il ne comporte pas d'emplois sous plafond, les moyens humains participant à la mise en œuvre du programme étant désormais inscrits sur le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » (voir *supra*).

Il est scindé en 4 actions, dont les demandes de crédits sont ainsi réparties :

Répartition par action des crédits demandés pour 2009

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire	41.091.332	41.091.332	64,1 %
Economie du tourisme et développement de l'activité touristique	12.882.807	18.002.807	28,1 %
Politiques favorisant l'accès aux vacances	4.357.381	4.037.381	6,3 %
Soutien du programme tourisme	1.000.000	1.000.000	1,5 %

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

2. 1,9 milliard d'euros de dépenses fiscales rattachées

En outre, **6 dépenses fiscales lui sont rattachées pour un montant total estimé, en 2009, à près de 1,9 milliard d'euros (soit 29,5 fois le montant de ses crédits).**

Il s'agit principalement :

- **du taux de TVA de 5,5 % applicable à la fourniture de logement dans les hôtels** (1.610 millions d'euros) et dans les campings classés (200 millions d'euros) ;

- de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements dans le secteur du tourisme (45 millions d'euros) ;

- de l'exonération de la contribution patronale au financement des chèques vacances (20 millions d'euros) ;

- et de l'amortissement exceptionnel pour dépenses de mise aux normes dans les hôtels, cafés et restaurants (15 millions d'euros).

B. JUSTIFICATION DES CRÉDITS

1. Dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentent 39,2 millions d'euros de CP, soit 61,1 % des crédits du programme.

Ces crédits sont essentiellement portés par l'action n° 1 « Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire », où ils financent **la subvention pour charges de service public au GIE Maison de la France, opérateur du programme, à hauteur de 33,8 millions d'euros**. Outre les frais de fonctionnement du GIE, cette somme contribuera au budget de promotion, notamment au travers du développement de la nouvelle stratégie marketing découlant du plan gouvernemental « Destination France 2020 ».

Les autres crédits de fonctionnement serviront à financer diverses études et enquêtes statistiques (action n° 2, 2,4 millions d'euros), à subventionner le GIP ODIT-France qui contribue à l'élaboration de la stratégie « Destination France 2020 » (action n° 2, 2 millions d'euros) et à couvrir les dépenses relatives à l'activité des services déconcentrés du programme (action n° 4, 1 million d'euros).

2. Dépenses d'intervention

Les crédits demandés à ce titre s'élèvent à 21,6 millions d'euros en AE et à 25 millions d'euros en CP, soit 38,9 % des CP du programme.

Pour 2009, les dépenses les plus notables sont les suivantes :

- le développement des politiques touristiques (dont le Plan Qualité Tourisme), l'observation économique régionale, l'apurement des dettes des contrats de plan Etat-régions 2000-2006 et les nouvelles contractualisations, pour un montant global de 9,9 millions d'euros d'AE et de 13,7 millions d'euros de CP ;

- le financement du pavillon français à l'exposition universelle de Shanghai (7 millions d'euros) ;

- les contractualisations 2007-2013 en matière d'accessibilité des sites (3,9 millions d'euros d'AE et 2,9 millions d'euros de CP).

C. OBJECTIFS ET INDICATEURS

La stratégie du programme n'a pas été modifiée par son intégration au sein de la mission « Economie ».

Il poursuit donc, comme par le passé, les 4 objectifs suivants : « Augmenter la capacité des opérateurs du ministère chargé du tourisme à mobiliser des partenariats financiers », « Attirer et fidéliser un nombre croissant de touristes étrangers susceptibles de contribuer à l'augmentation des recettes touristiques », « Favoriser l'amélioration de l'offre touristique pour répondre aux attentes du marché et orienter la demande en accompagnant les démarches qualité » et « Evaluer l'impact des mesures fiscales en faveur de l'Agence nationale pour les chèques-vacances ».

D. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La prépondérance des dépenses fiscales

Tout comme pour le programme « Développement des entreprises et de l'emploi », **le poids des dépenses fiscales apparaît prépondérant par rapport aux dépenses budgétaires en termes de soutien à l'activité touristique.**

En effet, comme indiqué ci-dessus, le montant prévu pour les dépenses fiscales rattachées au programme s'élève à près de 30 fois celui des crédits de paiement.

Il serait donc souhaitable de pouvoir disposer d'une évaluation de leur efficacité, même si, en l'espèce, il s'agit bien de choix relativement anciens et visibles.

2. La nécessité d'aborder le tourisme sous l'angle de l'attractivité du territoire

De manière générale, **votre rapporteur spécial estime nécessaire d'aborder la question du tourisme sous l'angle de l'attractivité de notre territoire national.**

Or, si celui-ci ne manque pas d'atouts, la France doit aussi savoir se remettre en question. Notre pays devrait cesser de s'afficher comme « la première destination touristique du monde » alors que cette position est due

aux voyageurs qui le traversent pour se rendre de leur pays d'origine à leur destination réelle. De même, nos visiteurs engendrent un niveau de recettes relativement modique rapporté à leur nombre.

Il faut donc être capable de conserver un esprit conquérant afin d'améliorer notre offre pour renouer pleinement avec le succès.

De ce point de vue, **votre rapporteur spécial apprécie :**

- d'une part, dans le cadre de la RGPP, **le rattachement de la direction du tourisme à une direction générale unique** chargée également des PME, du commerce, de l'artisanat, de l'industrie et des services. On doit en attendre quelques économies, mais surtout la pleine immersion du tourisme dans cette logique de compétitivité et d'attractivité ;

- d'autre part, la vision développée par M. Hervé Novelli, secrétaire d'Etat chargé notamment du tourisme, lors de son entretien avec votre rapporteur spécial préparatoire au présent projet de loi de finances. Il a souligné que **trois « défis » à relever** avaient été définis lors des Assises du tourisme qui se sont tenues les 18 et 19 juin 2008 à Paris : **l'accueil des visiteurs, la qualité de l'offre qui va de pair avec les investissements dans l'hôtellerie, et la promotion à l'étranger de la « marque France »**. Un projet de loi à venir devrait traduire certaines de ces orientations, mais, en toute hypothèse, la ligne de conduite est la bonne.

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

- **Le poids des dépenses fiscales apparaît prépondérant par rapport aux dépenses budgétaires en termes de soutien à l'activité touristique.** Il serait donc souhaitable de pouvoir disposer d'une évaluation de leur efficacité.

- **Il est nécessaire d'aborder la question du tourisme sous l'angle de l'attractivité de notre territoire national.** De ce point de vue, il est indispensable de ne pas « s'endormir sur les lauriers » d'une place de « première destination touristique mondiale » en partie illusoire et de relever les défis de l'accueil des visiteurs, de la qualité de l'offre qui va de pair avec les investissements dans l'hôtellerie, et de la promotion à l'étranger de la « marque France ».

IV. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ETUDES ECONOMIQUES »

A. L'ACHÈVEMENT DU CONTRAT PLURIANNUEL DE PERFORMANCES

Le programme 220 est essentiellement tourné vers la fourniture d'**informations macroéconomiques, sectorielles, démographiques et sociales**, aux pouvoirs publics, aux agents économiques et au grand public.

A ce titre, il comprend **l'ensemble des tâches assurées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) de collecte, de traitement et de commentaire des statistiques**. L'une de ses dimensions les plus importantes renvoie à la tenue du **recensement annuel de la population**, selon des modalités rénovées qui porteront leur fruit en 2009¹.

Le programme 220 se structure autour de **deux entités d'importance inégale**. Ainsi, **l'INSEE** y tient un rôle prééminent, tandis que le service des études et des statistiques industrielles (**SESSI**) y est en retrait même si, d'une part, ses attributions ne peuvent, évidemment, être regardées comme secondaires et que, d'autre part, le chef du SESSI est associé aux décisions de gestion le concernant dans le programme.

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

L'année 2009 marquera **le terme de ce contrat** et constituera une période de transition vers de nouvelles orientations.

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

B. LA DISPARITION DES ACTIVITÉS DE FORMATION : UN PROGRAMME EN RESTRUCTURATION

Depuis sa création, le présent programme comprend cinq actions. Toutefois, en 2009, sa structure connaîtra une évolution importante dans la mesure où **l'action « Formation » disparaît au profit d'une action « Action régionale »**.

L'action « *Formation* » regroupait les écoles du groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (GENES) : l'Ecole nationale de la statistique et des études économiques (ENSAE) et l'Ecole nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI). Cette activité sera **désormais prise en charge par le programme 192 « Recherche et**

¹ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

enseignement supérieur en matière économique et industrielle » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

La nouvelle action, « *Action régionale* », s'articule, pour sa part, autour de deux types d'activités dirigées vers les utilisateurs régionaux : la production et l'analyse d'informations locales (démographie, entreprises, emploi, revenus...) ainsi que des études et des **collaborations avec les acteurs publics en région**.

Votre rapporteur spécial se félicite de la création de cette action qui permet de mettre en valeur l'apport de l'INSEE et de ses directions régionales en matière d'information locale et d'aide à la décision des pouvoirs publics locaux.

Par ailleurs, **votre rapporteur spécial juge favorablement le transfert des activités de formation** relevant jusqu'en 2008 du présent programme vers le programme « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Il estime, en effet, que cette modification dans la maquette budgétaire répond à une logique claire et doit être le signal d'avancées substantielles, en 2009, dans le projet de relocalisation de l'ENSAE à Palaiseau.

Les cinq actions du programme « Statistiques et études économiques »

(en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Infrastructure statistique	131,8	130,3
Information sur les entreprises et synthèses économiques	56,7	55,5
Information démographique et sociale	55,4	54,6
Soutien	117,4	117,8
Action régionale	61,5	61,2
Total	422,8	419,4

Source : projet annuel de performances pour 2009

Le programme « Statistiques et études économiques » enregistre **une baisse de 1,5 % de ses crédits de paiement** entre 2008 (426 millions d'euros, hors fonds de concours) et 2009 (419,5 millions d'euros, hors fonds de concours¹).

¹ En 2009, les fonds de concours s'élèvent à 15,4 millions d'euros, contre 16,3 millions d'euros en 2008.

Cette baisse résulte essentiellement de la disparition du budget « Formation », qui s'élevait en 2008 à 24,6 millions d'euros). **A périmètre constant (c'est-à-dire après neutralisation de l'effet transfert de l'action « Formation »), l'enveloppe de crédits de paiement du programme croît de 4,5 %.**

C. LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS : - 132 ETPT

Conformément au contrat pluriannuel de performances, le programme poursuit en 2009 la réduction de ses effectifs.

Ainsi, alors qu'en 2008 il comptait 5.822 ETPT, il s'appuiera en 2009 sur **5.690 ETPT**, soit une perte de 132 ETPT (- 2,6%). Seuls les agents de catégorie A connaissent une évolution contraire, avec une augmentation de 62 ETPT. Cette tendance traduit d'ailleurs une évolution de fond du présent programme dans le sens de **l'accroissement des qualifications des personnels**. Une telle évolution n'est pas surprenante dans la mesure où la matière statistique peut sans difficulté être considérée comme **une « industrie à fort contenu de matière grise »** : 369 ETPT de catégorie A+ et 1.178 ETPT de catégorie A en 2009.

Dans ce contexte, la réduction globale des effectifs ne se traduit pas par une baisse de **la masse salariale** mais par **une hausse de 2 %** (364,1 millions d'euros en crédits de paiement).

Les personnels du programme pourraient, en outre, être concernés par une délocalisation à Metz¹. Dans cette perspective, **votre rapporteur spécial souligne qu'il sera attentif aux futurs développements relatifs à la délocalisation de l'INSEE à Metz**. Si cette opération doit permettre effectivement de rapprocher l'administration statistique nationale de l'institut statistique de l'Union européenne, Eurostat, situé au Luxembourg, et, éventuellement, de réaliser certaines économies, elle ne doit néanmoins pas s'effectuer au détriment de l'attractivité de la statistique publique, ni entraver la relation nécessairement étroite qui doit exister entre l'INSEE, les autres services du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MINEIE) et la recherche académique.

D. LES INNOVATIONS DU PROGRAMME

1. La mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)

Au sein du MINEIE, la révision générale des politiques publiques (RGPP) vise à permettre, en 2009, la mise en œuvre de **plusieurs chantiers importants** pour améliorer l'efficacité et l'efficience des services.

¹ Annoncée par le Président de la République le 3 septembre 2008.

Le programme « Statistiques et études économiques » participera à ce mouvement de modernisation.

Ainsi, le périmètre et la coordination des services statistiques ministériels seront revus pour **éviter les doublons et favoriser les synergies**.

En outre, **les missions statistiques du SESSI entameront un rapprochement avec l'INSEE**.

Les directions régionales de l'INSEE, pour leur part, auront pour objectif de renforcer la mutualisation de leurs fonctions supports et de facturer leurs prestations au coût réel.

Enfin, la mission d'accueil des consommateurs et de conseil sera clarifiée et professionnalisée grâce à la création d'**un centre national d'appels unique**.

2. La modernisation de l'enquête « Emploi »

Confrontée à différents **problèmes techniques au début de l'année 2007**, l'INSEE avait été conduit reporter à l'automne le calage des estimations mensuelles de chômage, au sens du Bureau international du travail (BIT), sur les résultats de l'enquête « Emploi » pour 2006. Les problèmes rencontrés étaient de deux ordres : une chute significative du taux de réponse dans certaines régions urbanisées et des incohérences entre diverses sources d'information sur le marché du travail.

Depuis lors, l'INSEE a travaillé à l'élaboration d'un **« plan d'action »** axé sur les priorités suivantes : augmentation de la taille de l'échantillon, révision complète du système de pondération, exploitation de l'enquête auprès des « non-répondants », confrontation avec d'autres sources d'information sur le marché du travail. Un rappel des consignes de collecte de l'enquête a également été fait à destination des directions régionales et des enquêteurs, ce qui semble avoir porté ses fruits puisque les taux de réponse des quatre trimestres 2007 et du premier trimestre 2008 de l'enquête « Emploi » se révèlent très bons.

Au total, l'INSEE ne publie désormais plus mensuellement le taux de chômage au sens du BIT, mais **publie trimestriellement les résultats de l'enquête « Emploi »** en intégrant la présentation de différents indicateurs sur le marché du travail.

L'institut souhaite, en outre, mener à bien un projet de **refonte totale de l'enquête « Emploi » à l'horizon fin 2011**, un tel projet impliquant le développement d'une nouvelle application de gestion de l'enquête.

Les crédits de l'enquête « Emploi » sont retracés dans l'action 3 « Information démographique et sociale » du présent programme. Pour 2009, son coût prévisible est de **8,64 millions d'euros** qui se répartissent de la manière suivante :

- rémunération des enquêteurs : 4,46 millions d'euros ;
- rémunération du personnel de l'INSEE : 3,73 millions d'euros ;
- fonctionnement : 0,45 million d'euros.

Ce coût intègre les modalités d'élargissement de l'échantillon pour améliorer la fiabilité de l'enquête.

3. Le renouveau de la méthode de recensement

L'activité de recensement de la population française représente **l'une des opérations majeures menées par l'INSEE**. Effectué en partenariat avec les communes, le recensement est une action emblématique et une source d'information régulièrement mobilisée par les acteurs économiques et sociaux.

Depuis 2004, l'INSEE met en œuvre **une nouvelle méthode de recensement** qui a conduit à une profonde révision du processus de collecte, de calcul et de mise à disposition des résultats.

Grâce à ce processus innovant, l'INSEE publiera pour la première fois à la fin de l'année 2008, puis **chaque année**, la population légale des 36.800 communes de France.

Votre rapporteur spécial tient à souligner les efforts déployés par l'INSEE et ses personnels afin de mener à bien à ce projet qui témoigne de la grande maîtrise technique de l'institut. Il insiste, en outre, sur l'importance du respect des délais de collecte et de traitement de l'information, à partir de 2009, pour renouveler annuellement et dans de bonnes conditions de fiabilité cette publication.

Ces opérations de recensement de la population nécessiteront, comme par le passé, le déploiement, pendant la phase de collecte, d'un grand nombre d'agents recenseurs. Ceux-ci sont recrutés localement par les communes qui recevront pour cela une dotation de recensement, imputée sur l'action 1 « Infrastructure statistique » et s'élevant, au total, à **20,9 millions d'euros**.

Le calcul de cette dotation est fondé sur des **critères cherchant à garantir l'égalité de traitement des communes** au moment de la répartition : la population, le nombre de logements et le recours au sondage.

E. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES

L'analyse des indicateurs de performance attachés à ce programme se situe dans la continuité des conclusions tirées par votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008. Elle fait ressortir **un résultat d'ensemble satisfaisant, témoignant d'une bonne prise en compte par les différents personnels de l'exigence de résultats**.

Il convient, en outre, de souligner **l'extrême clarté de la construction de la « feuille de route » de ce programme** : chacun des six objectifs fixés étant mesuré par un unique indicateur rendant suffisamment bien compte de l'efficiencia recherchée.

Deux modifications doivent être signalées au regard de la mesure de la performance du programme en 2009. Elles concernent le remplacement de deux indicateurs, l'un relatif au recensement de la population (objectif n° 3) et l'autre relatif à l'allègement de la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques (objectif n° 5).

S'agissant du **recensement de la population**, l'objectif n° 3 portait, jusqu'à présent, sur la mise en place de la nouvelle méthodologie de recensement en continu, débutée en 2004 et achevée en 2008. L'indicateur mesurait la montée en charge de la nouvelle application en suivant la progression de la publication des nouvelles estimations de population. A partir de 2009, l'objectif de performance concerne la réalisation de l'enquête de recensement dans les délais qui assurent la qualité de l'étude.

L'objectif n° 5, relatif à **l'allègement de la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques**, portait, jusqu'en 2008, sur l'utilisation des technologies plus économes en ressources, parmi lesquelles la mise à disposition auprès des entreprises de sites internet pour répondre aux enquêtes statistiques. En 2009, la refonte des statistiques structurelles prévue avec **le programme RESANE** sera réalisée. Ce programme effectue une réingénierie des processus, notamment de la collecte des données auprès des entreprises. Celle-ci **utilisera autant que possible les sources administratives, évitant ainsi des interrogations redondantes et conduira à une réduction forte de la charge statistique pour les entreprises**. En outre, le volume global d'entreprises interrogées diminuera.

L'impact de cette réforme de grande ampleur sera mesuré en deux temps. En 2009, un nouvel indicateur permettra de produire **la mesure *ex-ante* des conséquences de cette refonte** en ce qui concerne la demande d'information adressée aux entreprises. Cette première mesure sera unique et concernera les résultats de l'exercice 2008. A partir de 2010, une fois le nouveau dispositif opérationnel, une mesure objective de l'évolution de la charge pourra être réalisée et un nouvel indicateur sera produit.

Au-delà de ces évolutions en phase avec les nouvelles méthodologies mises en œuvre par l'INSEE et le SESSI, **votre rapporteur spécial regrette, toutefois, qu'aucune mesure de la performance ne se rapporte, pour 2009, à la nouvelle action « Action régionale »**. Afin de pallier cette lacune, **il recommande donc que dans le prochain projet annuel de performances figure un tel indicateur, illustrant par exemple le nombre de partenariats noués avec les collectivités territoriales au cours de l'exercice**.

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

- Le programme arrive, en 2009, au terme du contrat pluriannuel de performances, signé en 2007 et qui prévoyait notamment **une réduction des effectifs à hauteur de 5,4 % sur trois ans**.

- L'INSEE et le SESSI s'appuieront en 2009 sur **5.690 ETPT**, soit une baisse de 132 ETPT par rapport à 2008.

- **Une baisse de 1,5 % des crédits de paiement** est enregistrée entre 2008 (426 millions d'euros, hors fonds de concours) et 2009 (419,5 millions d'euros, hors fonds de concours).

- Toutefois, cette baisse résulte essentiellement de la disparition du budget de l'action « *Formation* ». Ainsi, **à périmètre constant** (c'est-à-dire après neutralisation de l'effet transfert de l'action « *Formation* » vers le programme « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » de la mission « Recherche et enseignement supérieur »), l'enveloppe de crédits de paiement du programme **croît de 4,5 %**.

- L'ensemble des personnels pourraient être concernés par une **délocalisation de l'INSEE à Metz**.

- La révision générale des politiques publiques (RGPP) vise à permettre, en 2009, la mise en œuvre de plusieurs chantiers importants pour améliorer l'efficacité et l'efficience des services statistiques. En particulier, les missions statistiques du **SESSI** entameront **un rapprochement avec l'INSEE**.

- Afin de fiabiliser les résultats de **l'enquête « Emploi »**, l'INSEE a travaillé à l'élaboration d'un « plan d'action » débouchant notamment sur l'augmentation de la taille de l'échantillon.

- En matière de **recensement**, l'INSEE publiera pour la première fois à la fin de l'année 2008, puis chaque année, la population légale des 36.800 communes de France.

- Aucune **mesure de la performance** ne se rapporte, pour 2009, à **la nouvelle action « Action régionale »**. Il faut donc que dans le prochain projet annuel de performances figure un tel indicateur, illustrant par exemple le nombre de partenariats noués avec les collectivités territoriales au cours de l'exercice.

V. PROGRAMME 305 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE »

A. LE RECENTRAGE DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME

Après intégration d'un volet « emploi » en 2008, le périmètre du programme 305 est resserré, pour des raisons de cohérence, à la seule « Stratégie économique et fiscale » au sein de la présente mission.

Ainsi, le programme 305 reprend pour l'essentiel le périmètre défini en 2008, à l'exclusion des moyens de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), qui rejoint, dans un souci de coordination, le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie ».

Cette décision ne peut que satisfaire votre rapporteur spécial, qui avait regretté la trop grande hétérogénéité de ce programme à l'occasion du PLF 2008.¹

Comme en 2008, le programme est piloté par M. Xavier Musca, directeur général du Trésor et de la politique économique.

B. LES ENJEUX DU PROGRAMME 305

Le programme « Stratégie économique et fiscale », structuré en trois actions, concourt à la conception et à la mise en œuvre par l'exécutif de **la politique économique et financière de la France** dans le cadre national, international et européen ainsi que dans l'élaboration de la législation fiscale. Il s'appuie sur deux directions : la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) et la direction de la législation fiscale (DLF).

Crédits et emplois par action du programme

(en millions d'euros)

	2008	2009	Variation 2009 /2008	ETPT en 2008	ETPT en 2009
Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen	186,7	196,6	5,1 %	713	712
Développement international de l'économie française	170,9	146,6	-16,6 %	2122	1838
Elaboration de la législation fiscale	13,1	14	7,1 %	189	189
TOTAL	370,7	357,2	-3,7 %	3024	2739

Source : projet annuel de performances pour 2009

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

1. L'aide à la politique économique et financière conduite par la DGTPE

La DGTPE exerce son action à la fois sur le territoire national, européen et international, par le biais de deux actions.

L'**action 1** « *Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen* » concentre les moyens de la DGTPE, qui apporte au gouvernement une expertise financière par le biais d'études, de prévisions et d'analyses pour favoriser la croissance de l'économie française. D'une manière générale, cette direction contribue à la construction économique européenne et à la gouvernance économique. Elle apporte, en outre, un soutien aux entreprises françaises à l'exportation.

La DGTPE exerce également sa mission dans le cadre de l'**action 2** « *Développement international de l'économie française* » par le biais des directions régionales du commerce extérieur (DRCE) et des missions économiques (ME) à l'international. Ces services apportent au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MINEIE) l'information sur les politiques économiques et financières menées par les pays étrangers, et assurent les activités d'information, de mise en relation et de promotion des entreprises françaises sur les marchés étrangers ainsi que de valorisation du territoire français auprès des sociétés étrangères.

Les moyens attribués aux ME pour exercer leur action à l'international sont transférés, à partir du PLF pour 2009 et progressivement sur trois ans, à un opérateur unique : UBIFRANCE.

a) Transfert du réseau commercial des missions économiques à l'étranger à l'opérateur UBIFRANCE

Dans le cadre de la RGPP, l'évolution des services du MINEIE à l'étranger s'inscrit dans une démarche de transformation profonde, qui vise à améliorer la qualité de service du réseau des ME1.

L'année 2009 sera la première étape du transfert à UBIFRANCE des équipes commerciales des **35 ME situées dans 20 pays** et de leurs moyens de fonctionnement.

Les transferts de crédits et d'agents sont prévus dans le cadre des lois de finances pour 2009, 2010 et 2011.

¹ Le réseau des ME faisait l'objet d'un contrat pluriannuel de performances, initié en 2006 et qui s'est terminé en 2008. La mise en œuvre de ce contrat s'est traduite par la réduction du coût du fonctionnement du réseau à l'étranger (- 1,3 million d'euros, soit - 6,3 % sur la période) et par un redimensionnement de celui-ci (fermeture de 8 bureaux en propriété, ouverture de 12 bureaux en copropriété, 16 ventes d'immeubles en 2006 et 2007 et 14 en cours en 2008...).

En 2009, 213 ETPT sont concernés, pour un montant de 11,69 millions d'euros. Par ailleurs, **3,70 millions d'euros de crédits de fonctionnement** seront transférés de l'action 2 du présent programme vers l'action 7 (UBIFRANCE) du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi ».

b) La rationalisation des moyens de la DGTPE

Le programme constitue une illustration de la rationalisation des moyens de l'Etat, en particulier pour les crédits de fonctionnement et de personnel de la DGTPE.

Ainsi, les **moyens en personnel de la DGTPE** ont été regroupés sur ce seul programme, ce qui lui donne des avantages certains en termes de gestion opérationnelle du plafond d'emplois et de la masse salariale et lui permet de recourir à la fongibilité des crédits en cas de besoins. **Ces crédits de personnel atteignent, pour 2009, 169,4 millions d'euros, en baisse de 11 %, et correspondent aux effectifs des actions 1 (712 ETPT) et 2 (1.838 ETPT).** La baisse enregistrée s'explique par le transfert d'agents pour le fonctionnement du réseau commercial des ME à UBIFRANCE.

Les dépenses globales de fonctionnement de la DGTPE atteignent 171,5 millions d'euros, en hausse de 3,4 %. La part la plus significative est consacrée au remboursement des missions d'intérêt général exécutées par la Banque de France et l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) pour le compte de l'Etat. Sept missions ont fait l'objet d'une convention entre l'Etat et la Banque de France, pour un montant de 130 millions d'euros, en sensible augmentation par rapport à 2008 (115 millions d'euros).

Au titre de l'**action 2, les moyens de fonctionnement** intégrés au programme 305 sont relatifs au réseau extérieur de la DGTPE, les DRCE et les ME. Ils représentent **29,4 millions d'euros, en baisse de 15 %.** La baisse trouve son origine dans le transfert des moyens, à partir de 2009, à l'opérateur UBIFRANCE, pris en charge par le programme 134.

Les dépenses d'immobilier s'élèvent à 15,5 millions d'euros pour 2009 et correspondent aux 190 implantations immobilières du réseau de la DGTPE (23 en régions et 167 à l'étranger).

c) Des dépenses fiscales associées

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

Votre rapporteur spécial estime que certaines de ces dépenses pourraient utilement être rattachées à des missions budgétaires plus proches de leur objectif.

2. La définition de la politique fiscale par la DLF

La DLF, au cœur de l'**action 3 « Elaboration de la législation fiscale »**, aide le gouvernement à définir sa politique fiscale, à concevoir et à rédiger des normes fiscales. Elle met au service de la politique économique et de l'emploi ses compétences en matière d'évaluation du droit fiscal en vigueur et de conception des dispositions législatives et réglementaires, comme de leurs mesures d'application. Elle participe à l'élaboration des règles communautaires et représente la France au sein des instances multilatérales compétentes en matière fiscale.

Le budget de l'action 3 demeure stable avec **189 ETPT, correspondant à 13,98 millions d'euros (contre 13,08 millions d'euros en loi de finances pour 2008)**. Ces agents fournissent des expertises juridiques et budgétaires de haute qualité afin de déterminer et de mettre en œuvre la politique fiscale du gouvernement.

C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

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

1. La fiabilité de l'analyse et des prévisions économiques et financières

Le premier objectif *« Assurer la qualité de l'analyse et des prévisions présentées dans le projet de loi de finances, dans le domaine des évolutions économiques et dans celui des recettes fiscales »* tend à mesurer la performance de la DGTPE, dans sa mission d'administration centrale en comparant les prévisions du gouvernement à celles des instituts de conjoncture, en matière de croissance et d'inflation d'une part, et de réalisation du montant des recettes fiscales, d'autre part. C'est donc un indicateur important car il correspond à un des cœurs de métier de la DGTPE, dont les prévisions servent de cadre macro-économique à la loi de finances et à la programmation pluriannuelle des finances publiques.

Il est évalué par le biais de deux indicateurs, dont la présentation du premier *« Fiabilité comparée, au vu des réalisations, des prévisions du Gouvernement présentées dans le Rapport économique, social et financier (RESF) et de celles des instituts de conjonctures »* est complétée, pour 2009, par deux sous-indicateurs présentant les valeurs de la **croissance du PIB** et de **l'inflation**.

Si l'analyse de la performance est, de ce fait, plus aisée, il n'en reste pas moins que cet indicateur est délicat à renseigner. En effet, c'est seulement au moment de la publication du rapport économique, social et financier

(RESF), donc postérieurement à la rédaction du PAP, que les prévisions du gouvernement en matière de croissance du PIB et d'inflation sont connues.

L'appréciation ne peut donc être portée qu'à l'occasion de la loi de règlement, ou en loi de finances pour l'année n+1.

Votre rapporteur spécial s'interrogeait l'an passé sur la pertinence de ces indicateurs qui ne peuvent que partiellement refléter la performance de l'administration. **En effet, les prévisions du gouvernement en matière de croissance, d'inflation et de recettes fiscales se fondent sur les travaux préparatoires de la DGTPE, mais peuvent aussi le cas échéant s'en éloigner.**

L'évolution défavorable de l'environnement international, marqué par l'envolée du prix du pétrole, la hausse du cours de l'euro et la croissance des Etats-Unis plus faible que prévu, en sont un **exemple frappant**, les prévisions retenues dans le présent projet de loi de finances ayant dû être révisées¹ en baisse par rapport aux estimations faites en avril 2008².

L'indicateur n'ayant pas pour objet d'indiquer les prévisions gouvernementales en matière de croissance et d'inflation, mais de comparer ces prévisions à celles des instituts de conjoncture, le renvoi à la recherche de l'information est complexe (RESF, Perspectives économiques publiées en avril, publications des chiffres de l'inflation et de la croissance en janvier et février 2009). **Votre rapporteur spécial s'interroge, par conséquent, sur l'opportunité d'un tel indicateur qui ne permet ni de juger de la fiabilité des prévisions, ni de porter un jugement sur la sincérité de la loi de finances à l'occasion du débat budgétaire.**

En ce qui concerne le deuxième indicateur mesurant **la fiabilité des prévisions de recettes fiscales**, l'écart de 0,2 % sur l'estimation pour 2007 est plutôt satisfaisant.

2. L'accessibilité et la clarté de la norme fiscale

Le deuxième objectif du programme, « *Contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d'application de la législation fiscale* », mesure la qualité du service rendu par la DLF dans le domaine de l'application de la norme fiscale.

Il porte sur le délai de publication du code général des impôts (CGI) et, par conséquent, sur les délais d'information des usagers. Le délai actuel de

¹ La croissance en 2008 serait de 1 % du PIB, bien en-deçà de la prévision 2008 actualisée en avril à 1,7 % - 2 %. La prévision pour 2009, faite en avril dans une fourchette de 1,75 % à 2,25 %, est revue dans le PLF pour 2009 à 1 % à 1,5 % du PIB. L'inflation pour 2008, estimée en avril à 2,2 %, atteindra 2,9 % en moyenne annuelle sur 2008. Les prévisions pour 2009, estimées en avril à 1,6 %, sont revues à la hausse dans le PLF pour 2009 à 2 %.

² Voir le rapport n° 78 (2008-2009) de M. Philippe Marini sur le projet de loi de programmation des finances publiques.

trois mois semble incompressible, les prévisions pour 2008 et 2009 le maintenant.

En revanche, l'évolution du pourcentage de textes d'application publiés dans le délai de six mois après l'entrée en vigueur d'un texte permet de constater une amélioration sensible : 75 % en 2007 contre 33 % en 2006.

Comme l'an passé, votre rapporteur spécial souligne que, si **l'indicateur proposé permet effectivement une évaluation des délais de production des textes** d'application de la législation fiscale, **il ne vise nullement à évaluer la clarté de cette norme fiscale**. Il s'agit pourtant bien là également de l'un des volets de cet objectif fixé au programme.

3. Le respect des délais de transposition des directives européennes

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

Le délai de transposition de la norme européenne en droit interne constitue un facteur de **crédibilité au sein de l'Union européenne (UE)**. Il s'agit ici d'apprécier la qualité du travail de transposition dans le respect du calendrier prévu par les directives.

Votre rapporteur spécial soulignait l'an passé que le délai de transposition d'une directive ne dépendait évidemment pas uniquement de la DGTPE, mais qu'il était également contraint par l'inscription du texte de transposition à l'ordre du jour du Parlement par le gouvernement. La construction de ce nouvel indicateur semble **de nature à neutraliser les facteurs exogènes pouvant interférer dans le respect des délais**, et donc d'apprécier la performance des services.

La réalisation 2007 met en évidence **une performance encore faible**, l'indicateur idéalement fixé à 1 atteignant 0,78 en ce qui concerne la transposition des directives, et la mesure de la performance communautaire s'élevant à 0,67.

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

- Le programme 305 **change d'intitulé et de périmètre**. Il se concentre sur la définition et la mise en œuvre des politiques économiques et financières du pays.

- La **politique en faveur de la compétitivité des entreprises et les politiques de l'emploi** rejoignent le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la présente mission.

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

- Les **moyens de la DGTPE ont été regroupés** sur ce seul programme, ce qui constitue une illustration de la rationalisation des moyens de l'Etat.

- Les crédits du programme s'élèvent à **357,2 millions d'euros**.

- **18 millions de dépenses fiscales** rattachées au programme trouveraient plus utilement leur place dans le cadre de missions plus proches de leur objectif.

- **L'appréciation de la performance de la DGTPE est rendue difficile** du fait d'indicateurs insuffisamment adaptés.

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

A. UN NOUVEAU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE POUR VALORISER UNE RESSOURCE PUBLIQUE RARE

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » n'existe pas encore formellement puisque sa création est prévue à l'article 21 du présent projet de loi de finances, que doit rapporter notre collègue Philippe Marini, rapporteur général.

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

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

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

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

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

B. POUR L'EXERCICE 2009, UNE PRÉVISION 600 MILLIONS D'EUROS DE RECETTES ET DE DÉPENSES

1. Les recettes : des fréquences libérées par le ministère de la défense

En 2009, aucune fréquence civile ne devrait être libérée.

En revanche, le ministère de la défense devrait libérer la bande (830-862 MHz) utilisée par le système Félin de l'armée de terre. **Les recettes correspondantes ont été estimées à 600 millions d'euros.** 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.

2. Des dépenses au bénéfice du ministère vendeur

Le ministère de la défense entend utiliser les recettes du CAS de la façon suivante :

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

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

Votre rapporteur spécial n'a pas d'observation particulière à formuler. En effet, ces utilisations sont conformes à l'objet du CAS et il peut paraître légitime d'intéresser financièrement les ministères qui céderont les fréquences. **Cependant, à l'avenir, il serait souhaitable qu'une fraction significative des recettes de ce CAS soit affectée au désendettement de l'Etat,** sur le modèle de ce qui est applicable aux cessions immobilières.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATIONS ADOPTÉES EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En première délibération, l'Assemblée nationale, a adopté trois amendements visant les crédits de la mission :

- l'un, adopté à l'initiative du gouvernement, **majore de 35 millions d'euros (AE et CP) les crédits du programme 134** « Développement des entreprises et de l'emploi » afin de permettre à OSEO de faire face aux missions qui lui ont été confiées dans le cadre de la crise financière (notamment le nouveau fonds « Renforcement de la trésorerie des PME » qui interviendra en garantie pour permettre la consolidation à moyen terme de financements bancaires de court terme, pour un encours garanti global allant jusqu'à 1 milliard d'euros) ,

- un autre, adopté à l'initiative de notre collègue député le président Jean-Luc Warsmann, **minore de 726.566 euros les crédits du programme 134** « Développement des entreprises et de l'emploi » afin de maintenir le montant des dépenses de fonctionnement (titre 3) des autorités administratives indépendantes (AAI) au niveau de 2008, les AAI devant *« participer à la nécessaire maîtrise des dépenses de l'Etat »* ;

- un autre, adopté à l'initiative du gouvernement, **transfère 5,7 millions d'euros de crédits (AE et CP), du programme 305** « Stratégie économique et fiscale » **vers le programme 134** « Développement des entreprises et de l'emploi ». Il a pour objet de **traduire l'annonce** faite le 1^{er} octobre 2008, postérieurement à la présentation du projet de loi de finances pour 2009, par Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État chargée du commerce extérieur, **concernant l'accélération de la dévolution de missions économiques à Ubifrance** (à savoir 20 pays supplémentaires au 1^{er} septembre 2009).

II. MODIFICATION DES CRÉDITS ADOPTÉES EN SECONDE DÉLIBÉRATION

L'Assemblée nationale a adopté un amendement **majorant de 957.000 euros** les crédits de la mission Economie, à titre non reconductible. Ces crédits sont imputés de la façon suivante :

- 452.600 euros sur le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » ;

- 504.400 euros sur le programme « Tourisme ».

D'autre part, cet amendement majore **de 800.000 euros** les crédits du programme « Développement des entreprises et de l'emploi » afin de tirer les conséquences de l'amendement de première délibération sur UBIFRANCE. Il s'agit de donner à l'opérateur UBIFRANCE les moyens de **financer les loyers** auxquels il sera dorénavant assujéti.

Enfin, cet amendement **minore les crédits de 1.962.892 euros de la mission « Economie »** pour financer les mesures annoncées par le Président de la République **en faveur de l'emploi**. Cette minoration se répartit de la façon suivante :

- 428.976 euros sur le programme « Tourisme » ;
- 370.699 euros sur le programme « Statistiques et études économiques » ;
- 1.163.217 euros sur le programme « Stratégie économique et fiscale ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 4 novembre 2008, 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 spécial « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ».

M. André Ferrand, rapporteur spécial, a indiqué que le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » était scindé en douze actions aux finalités différentes et qu'il regroupait 1.062 millions d'euros de crédits de paiement pour 2009.

S'agissant de la gestion du programme, il a indiqué qu'elle n'appelait pas de commentaire négatif et que la révision générale des politiques publiques (RGPP) était bien mise en œuvre. Il a précisé qu'en 2009, la nouvelle direction générale des entreprises et des services (DGES) regrouperait l'actuelle 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). Il a observé, en outre, qu'au niveau local les services contribuant au développement industriel et à la régulation économique seraient réunis, avec ceux en charge du travail et de l'emploi, au sein des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

M. André Ferrand, rapporteur spécial, a déploré le nombre des dépenses fiscales rattachées à ce programme qui résultait d'une accumulation regrettable, au fil des années, de mesures supposées incitatives, dont la lecture était de plus en plus difficile pour les entreprises. Il a donc suggéré une véritable modernisation du système exigeant un toilettage.

Il s'est interrogé sur la dotation du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) dont les crédits s'élèveraient à 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 90 millions d'euros en crédits de paiement. Il lui a paru « étrange » de les inscrire dans ce budget, la loi de modernisation de l'économie (LME) n° 2008-776 du 4 août 2008 ayant précisément prévu de financer le FISAC au moyen de l'affectation d'une partie de la taxe sur les surfaces commerciales. Il a donc jugé nécessaire de veiller, si le gouvernement ne pouvait donner d'explication satisfaisante, à supprimer cette ligne de crédit, le FISAC n'ayant pas à être financé deux fois.

Concernant le programme « Tourisme », M. André Ferrand, rapporteur spécial, a indiqué qu'il ne regroupait que 59,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 64,1 millions d'euros de crédits de paiement et ne comptait plus de crédits de personnel, ses effectifs ayant été « absorbés » par le programme « Développement des entreprises et de l'emploi », ce qui ne facilitait pas la lecture en coûts complets.

Il a noté que les dépenses fiscales étaient prépondérantes, avec 1,8 milliard d'euros et en a déduit que la composante budgétaire n'était pas le premier levier d'action de l'Etat en matière de politique touristique.

M. André Ferrand, rapporteur spécial, a ensuite fait part de ses intentions en qualité de rapporteur spécial. Sa préoccupation majeure se porte sur la place et l'influence de notre pays dans le monde et dans ce cadre, il s'attachera plus spécialement à la dimension économique de cette présence. Ainsi se pose la question de la compétitivité, de l'attractivité et de la capacité de la France à s'adapter à un monde globalisé.

Il a déploré que les données chiffrées n'incitent pas à l'optimisme, même en faisant abstraction du contexte lié à la crise financière actuelle.

M. André Ferrand, rapporteur spécial, a ainsi évoqué la comparaison entre les soldes des balances commerciales de l'Allemagne et de la France : 200 milliards d'euros d'excédents contre 50 milliards d'euros de déficit.

Il a constaté que la France représentait un marché d'une taille appréciable, attractif pour toutes les entreprises et pouvant servir de tremplin pour aller à la conquête de marchés internationaux. Ainsi les plus grandes entreprises françaises se comportent, en général, remarquablement bien à l'international, notamment dans l'agroalimentaire et le luxe, les infrastructures publiques (transport, santé, éducation) sont compétitives, et des mesures incitatives commencent aujourd'hui à porter leurs fruits.

M. André Ferrand, rapporteur spécial, a regretté toutefois l'inadaptation de l'appareil industriel, un déficit global en matière d'innovation et de nouvelles technologies par rapport à nos grands concurrents, un retard à combler dans certains secteurs, un manque d'entreprises de taille moyenne capables d'aller sur les marchés étrangers, le manque de lisibilité de la fiscalité et de la réglementation sociale, une culture de l'esprit d'entreprise insuffisamment diffusée et un apprentissage de l'anglais défaillant.

Il s'est donc félicité de la mise en œuvre de mesures telles que le crédit d'impôt recherche (CIR), la création d'UBIFRANCE, le développement et l'internationalisation des pôles de compétitivité ou encore la réforme du réseau consulaire.

M. François Rebsamen, rapporteur spécial, a indiqué que le programme « Statistiques et études économiques » arrivait, en 2009, au terme du contrat pluriannuel de performance, signé en 2007, qui prévoyait, notamment, une réduction des effectifs de 5,4 % sur trois ans.

Cela traduit un accroissement des qualifications des personnels ce qui n'était pas surprenant, dans la mesure où la matière statistique peut, sans difficulté, être considérée comme une « industrie à fort contenu de matière grise ».

Il a noté une baisse d'1,5 % des crédits de paiement enregistrée entre 2008 et 2009, avec 419,5 millions d'euros, hors fonds de concours. Cette baisse résulte essentiellement du transfert d'une action vers une autre mission de sorte qu'à périmètre constant, les crédits de paiement du programme vont croître de 4,5 %.

M. François Rebsamen, rapporteur spécial, a indiqué que la RGPP s'appliquerait également en 2009 au programme « Statistiques et études économiques », afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services statistiques.

Il a noté qu'afin de fiabiliser les résultats de l'enquête « Emploi », l'INSEE avait travaillé à l'élaboration d'un « plan d'action », débouchant notamment sur l'augmentation de la taille de l'échantillon choisi pour l'enquête.

Une autre innovation du programme résidera, en 2009, dans la mise en œuvre d'une nouvelle méthodologie en matière de recensement : l'INSEE publiera ainsi chaque année la population légale des 36.800 communes de France.

Enfin, il a ajouté que les personnels pourraient être concernés par une délocalisation à Metz à laquelle il conviendrait d'être très attentif. Il a relevé que, si cette opération permettait effectivement de rapprocher l'administration statistique nationale de l'institut statistique de l'Union européenne (Eurostat), situé au Luxembourg, et, éventuellement, de réaliser certaines économies, elle ne devait pas s'effectuer au détriment de l'attractivité de la statistique publique, ni entraver la relation étroite entre l'INSEE, les autres services du ministère et la recherche académique.

M. François Rebsamen, rapporteur spécial, a regretté qu'aucune mesure de la performance ne se rapporte, pour 2009, à la nouvelle action « Action régionale ». Il a recommandé que, dans le prochain projet annuel de performances, figure donc un tel indicateur illustrant, par exemple, le nombre de partenariats noués avec les collectivités territoriales.

Il a indiqué que les moyens attribués aux missions économiques pour aider les entreprises françaises à s'implanter à l'étranger étaient transférés à l'opérateur UBIFRANCE, et que les moyens de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) étaient regroupés dans une perspective de rationalisation.

Il a observé que les crédits du programme s'établissaient à 357,2 millions d'euros, en baisse de 3,7 %, et que 18 millions d'euros de dépenses fiscales étaient rattachés au programme. Il a estimé que ces dépenses trouveraient plus utilement leur place dans le cadre de missions plus proches de leur objectif.

M. François Rebsamen, rapporteur spécial, a enfin relevé que l'appréciation de la performance de la DGTPE était rendue difficile du fait de l'inadaptation des indicateurs.

En conclusion, et sous les réserves exprimées par les deux rapporteurs spéciaux, il a proposé à la commission d'adopter sans modification les crédits proposés pour la mission.

Concernant le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien », **M. André Ferrand, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il n'existait pas encore formellement, sa création étant prévue à l'article 21 du projet de loi de finances.

Il en a rappelé l'origine et a indiqué que les fréquences libérées étaient susceptibles d'intéresser de nombreux acteurs économiques (professionnels de l'audiovisuel, des télécommunications, de la radio), le choix de l'attribution des fréquences entre les diverses professions revenant d'ici à la fin de l'année au Premier ministre.

Dans ce contexte, le CAS a vocation à retracer le produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires, qui sera utilisé, d'une part, pour le désendettement et, d'autre part, pour couvrir des dépenses liées à la gestion des fréquences par les ministères vendeurs.

M. André Ferrand, rapporteur spécial, a ensuite indiqué que, pour 2009, seule l'armée devrait libérer des fréquences, pour un produit estimé à 600 millions d'euros. Il a relevé que le ministère de la défense avait obtenu de pouvoir utiliser cette somme afin, d'une part, de permettre le renouvellement des radars de surveillance au dessus du territoire métropolitain et, d'autre part, de financer un effort en faveur de l'interception et du traitement des communications électromagnétiques ce qui paraissait légitime.

M. André Ferrand, rapporteur spécial, a alors proposé à la commission d'adopter sans modification ce CAS, en souhaitant qu'à l'avenir l'affectation d'une partie des recettes au désendettement ne soit pas oubliée.

Un débat s'est alors instauré.

Revenant sur l'installation de l'INSEE à Metz et citant celle de l'Institut national de recherches archéologiques et préventives (INRAP) à Reims, **M. Yann Gaillard** a déploré que toutes les délocalisations ne correspondent pas à la volonté d'améliorer la productivité des administrations et a suggéré que la commission s'intéresse à ce thème.

M. Jean Arthuis, président, a estimé qu'il fallait probablement voir dans la délocalisation de l'administration statistique à Metz une compensation au départ de certains régiments de cette ville.

M. François Rebsamen, rapporteur spécial, a souligné la sensibilité de ce dossier et a rappelé que le directeur général de l'INSEE s'était inquiété de la perte de substance pouvant résulter d'un tel transfert. Il a considéré que cette délocalisation, concernant plus d'un millier de personnels, pouvait se

traduire par plusieurs centaines de défections de la part de personnels de l'INSEE.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Economie », ainsi que ceux du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ».

Réunie le jeudi 20 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption sans modification des crédits de la mission « Economie » tels qu'amendés par l'Assemblée nationale, et à l'adoption sans modification du compte spécial « Gestion et valorisation de l'utilisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ».