

N° 105

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE

Par M. Charles REVET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoul, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean Boyer, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, François Fortassin, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mmes Renée Nicoux, Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Philippe Paul, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall.

Voir les numéros :

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

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 19) (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE » : UN OUTIL AU SERVICE DU SOUTIEN À L'ÉCONOMIE FRANÇAISE	7
A. UN PLAN CONÇU EN PLUSIEURS TEMPS ET FINANCÉ SUR PLUSIEURS MISSIONS BUDGÉTAIRES	7
B. UN PLAN D'AMPLEUR POUR STIMULER LA DEMANDE GLOBALE ET FACILITER L'ACCÈS DES ENTREPRISES AUX FINANCEMENTS	8
C. LES RAISONS D'UN MINISTÈRE ET D'UNE MISSION BUDGÉTAIRE DÉDIÉS AU PILOTAGE DU PLAN DE RELANCE	12
II. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE EN 2009	13
A. RAPPEL : UNE MISSION STRUCTURÉE EN TROIS PROGRAMMES	13
1. <i>Le programme n° 315 – Programme exceptionnel d'investissement public</i>	13
2. <i>Le programme n° 316 – Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi</i>	14
3. <i>Le programme n° 317 – Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité</i>	18
B. UN IMPÉRATIF : FAIRE VITE	19
1. <i>Une mise en œuvre rapide : condition nécessaire à la performance de la mission</i>	19
2. <i>Mobilisation des crédits de la mission : les circuits empruntés</i>	21
3. <i>Un taux de consommation des crédits variable selon les actions</i>	23
III. LA MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE » EN 2010 : UNE SORTIE PROGRESSIVE DU DISPOSITIF DE RELANCE	30
A. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE INSCRITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010	30
1. <i>Les crédits de la mission « Plan de relance de l'économie »</i>	30
2. <i>La prolongation des dispositions du plan de relance retracées en-dehors de la mission « Plan de relance de l'économie »</i>	31
3. <i>Les reports de crédits 2009 sur 2010</i>	31
B. 2010 : UN BUDGET DE RELANCE	32

Mesdames, Messieurs,

L'ampleur de la crise qui a touché l'économie mondiale à partir de septembre 2008 a conduit la France, à l'instar de la plupart des pays de l'OCDE, à mettre sur pied dans l'urgence un plan de soutien conjoncturel pour enrayer la spirale récessive qui menaçait de se développer.

La mission « Plan de relance de l'économie » est la traduction budgétaire de ce plan. Instituée par la loi du 4 février 2009 de finances rectificative, reconduite pour un an par le projet de loi de finances initiale pour 2010, elle retrace les crédits ouverts pour financer les mesures économiques exceptionnelles décidées par les pouvoirs publics.

L'ampleur des actions entreprises dans ce cadre, leur enjeu en termes de croissance et d'emploi, mais également le caractère inédit de la méthode mise en œuvre, justifient pleinement que la commission de l'économie du Sénat se prononce, pour avis, sur le contenu et les résultats de la politique de relance.

Par rapport à un rapport budgétaire classique cependant, le présent avis présente une originalité qui n'est que le reflet du caractère extraordinaire de la politique de relance. Par définition et, du moins c'est souhaitable, par construction, **la relance est effet une politique éphémère, qui doit disparaître en même temps que la récession qui l'a rendue nécessaire.** C'est bien le cas du plan français de relance : même s'il est partiellement prolongé en 2010 pour accompagner le retour progressif à la normale, **l'essentiel de la politique de relance n'en est pas moins derrière nous.** Par conséquent, ce rapport a les yeux tournés vers l'année qui vient de s'écouler tout autant que vers celle qui s'annonce : le bilan et l'évaluation y occupent une place plus importante qu'à l'accoutumée.

Votre rapporteur pour avis souhaite également saisir cette occasion pour attirer l'attention sur la question de la réforme de l'Etat. Dans le cadre du plan de relance, les pouvoirs publics ont fait un effort particulier pour accompagner les entreprises, les ménages et les collectivités face aux difficultés économiques. Ils ont fait aussi un effort pour faciliter leur vie quotidienne, leur travail et leurs investissements. Cet effort ne doit pas rester exceptionnel : **la vraie relance, celle qui mettra la France véritablement sur le chemin de la croissance et du plein-emploi, passe en effet, c'est la conviction profonde de votre rapporteur pour avis, par une évolution des rapports entre les citoyens et l'administration.** Pour libérer tous les talents

de notre pays, il faut en effet que nous sachions faire évoluer notre administration, pour la faire passer d'un rôle qui est trop souvent un rôle de contrôle et de sanction, à un rôle de conseil et d'accompagnement. C'est l'intérêt de nos concitoyens, de nos entreprises, du pays tout entier mais c'est aussi, bien entendu, l'intérêt de notre administration, car ses compétences et son attachement aux valeurs d'intérêt général trouveront alors à s'exprimer de manière plus valorisante et plus efficace. La crise économique que nous traversons peut aussi être l'occasion d'accélérer ces mutations structurelles auxquelles tout le monde a à gagner.

I. LA MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE » : UN OUTIL AU SERVICE DU SOUTIEN À L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

La mission « Plan de relance de l'économie » ne se confond pas avec le plan de relance : elle ne retrace qu'une partie des actions qui le composent. C'est pourquoi on ne peut parler de cette mission sans analyser ses liens avec l'ensemble du plan.

A. UN PLAN CONÇU EN PLUSIEURS TEMPS ET FINANCÉ SUR PLUSIEURS MISSIONS BUDGÉTAIRES

Le Président de la République a fait l'annonce du plan de relance de l'économie le 4 décembre 2008. Son contenu a ensuite été précisé par trois lois de finances rectificatives (LFR).

– La LFR du 30 décembre 2008, dont les mesures phare étaient le versement anticipé du crédit d'impôt recherche, la mensualisation du remboursement de la TVA et le remboursement anticipé des reports en arrière de déficits d'impôts sur les sociétés, institue principalement des mesures de soutien à la trésorerie des entreprises.

– La LFR du 4 février 2009 marque l'acte II du plan. Les deux principales mesures adoptées sont, d'une part, l'anticipation d'un an du versement des sommes dues au titre du FCTVA pour les collectivités s'engageant sur un effort d'investissement et, d'autre part, la création d'une mission « Plan de relance de l'économie » qui retrace, sur trois programmes, les dépenses exceptionnelles de l'Etat :

- le programme n° 315 – Soutien exceptionnel à l'investissement public ;
- le programme n° 316 – Soutien exceptionnel à l'activité et à l'emploi ;
- le programme n° 317 – Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité.

– La LFR du 20 avril 2009 complète les deux lois précédentes par des mesures de lutte contre la crise du financement (prêts aux constructeurs automobiles, principalement) et de stimulation de la demande effective, à travers un allègement de l'impôt sur le revenu pour les tranches du bas du barème et des mesures diverses de soutien au pouvoir d'achat des familles modestes qui sont venir grossir les crédits précédemment ouverts sur la mission « Plan de relance de l'économie ».

Enfin, l'acte IV, constitué par le projet de loi de finances pour 2010, consiste en une extinction progressive des dispositifs de soutien exceptionnel à l'économie. **Il accompagne donc, en quelque sorte, la sortie de crise et le retour progressif à un environnement économique plus favorable.**

La politique de soutien à l'économie excède donc largement le cadre de la mission budgétaire « Plan de relance de l'économie », ce que montre bien l'examen des crédits ouverts en 2009 par les trois LFR : la mission proprement dite ne représente que 49 % des crédits initialement prévus pour financer le plan de relance. Le reste des crédits figure sur la mission « Remboursements et dégrèvements », pour ce qui concerne les mesures fiscales exceptionnelles en faveur des entreprises et des ménages, et dans la rubrique « prélèvements sur recettes » pour ce qui est des versements anticipés aux collectivités au titre du FCTVA.

Actions du plan de relance	Crédits ouverts en 2009 (en millions d'euros)
Mission « Plan de relance de l'économie »	14 261 ¹ (49,3 %)
Mesures fiscales en faveur des entreprises ou des ménages	11 000 (38 %)
FCTVA	2 500 (8,6 %)
Autres mesures du plan de relance	1 100 (4 %)
Total du plan de relance (hors investissement des entreprises publiques)	28 861 (100 %)

Source : données calculées à partir du projet annuel de performance de la mission « Plan de relance » annexé au PLF pour 2010

B. UN PLAN D'AMPLEUR POUR STIMULER LA DEMANDE GLOBALE ET FACILITER L'ACCÈS DES ENTREPRISES AUX FINANCEMENTS

Au sens économique strict du terme, la relance est une politique économique conjoncturelle d'inspiration keynésienne qui consiste à soutenir la demande globale en stimulant l'investissement, la consommation des ménages ou la dépense publique. Or, l'utilisation du mot « relance » pour désigner la l'action des pouvoirs publics français en réponse à la crise ne correspond que partiellement à cette définition. Les mesures keynésiennes sont bien présentes dans le plan de relance français, mais on y trouve aussi un important volet de reconstitution de la trésorerie des entreprises (via le remboursement anticipé de dettes fiscales par l'Etat ou des avances sur les marchés publics) ainsi que plusieurs mesures fortes pour faciliter l'accès des entreprises au crédit bancaire ou renforcer leurs fonds propres, via des organismes comme OSEO ou le Fonds stratégique d'investissement.

¹ Ce chiffre correspond à la totalité des autorisations d'engagement de la mission plus 1 milliard de crédits de paiement pour financer des avances exceptionnelles sur les marchés publics de l'Etat.

On comprend certes le choix du terme de relance, qui permet de frapper les esprits et d'avancer un chiffre unique pour retracer l'effort financier de l'Etat dans le soutien à l'économie. Cela conduit cependant à confondre sous un même vocable des actions dont la logique économique est en réalité très différente, avec un risque, au bout du compte, de brouiller la perception de l'action des pouvoirs publics. Il est donc important de faire valoir, à côté du chiffrage global du plan de relance, les différentes facettes de l'intervention conjoncturelle de l'Etat.

– Au total, le plan de relance, hors investissement des entreprises publiques, représente bien un effort financier important de la part de l'Etat, de près de 29 milliards d'euros¹. Dans cette enveloppe globale, sont toutefois inclus les 3 milliards d'euros inscrits sur le programme n° 316 pour doter le Fonds stratégique d'investissement. Or, cette mesure ne relève clairement pas d'une politique conjoncturelle, mais s'inscrit dans le cadre d'une politique industrielle structurelle. Une mesure exacte de l'effort étatique de relance exige donc qu'on retranche ces crédits, ce qui donne au final **un plan de relance d'environ 26 milliards (hors effort d'investissement des entreprises publiques)**.

LA PLACE DES ENTREPRISES PUBLIQUES DANS LE PLAN DE RELANCE

À la demande de l'Etat, les entreprises publiques se sont engagées à intensifier leurs efforts d'investissements en 2009 de plus de 4 milliards d'euros par rapport à ce qu'elles avaient initialement prévu dans le cadre des prévisions établies en 2008 pour 2009. Ce supplément d'investissement correspond à l'anticipation d'investissements qui étaient déjà envisagés, mais programmés dans les années à venir. Cet engagement est néanmoins une simple résolution dénuée de portée juridique. L'Etat ne leur apporte aucune subvention pour les soutenir dans cet effort supplémentaire. Au demeurant, une telle aide serait sans doute contraire au droit de la concurrence européen.

	Montant d'investissement envisagé	décaissements réalisés	taux de consommation
EDF	2 500	865	35 %
La Poste	600	82	14 %
RATP	450	160	36 %
SNCF	384	163	42 %
GDF-SUEZ	200	16	8 %
Total	4 134	1 286	31 %

Source : rapport du 3ème trimestre sur la mise en œuvre du plan de relance, Ministère chargé de du plan de relance

¹ Dans le chiffrage qui résulte des prévisions initiales des LFR de la fin 2008 et du début 2009. On verra dans la deuxième partie de ce rapport, sur l'exécution du Plan de relance en 2009, que l'effort effectif ne correspond pas toujours aux crédits prévus, certaines actions prévues n'ayant pas rencontré un grand succès, d'autre, au contraire, s'étant montrées plus coûteuses qu'on ne l'avait estimé.

– Dans ce total de 26 milliards, **les mesures keynésiennes de relance stricto sensu représentent un effort budgétaire de 12,3 milliards d’euros, soit une impulsion de l’ordre de 0,6 % du PIB** consacrée pour un tiers au soutien exceptionnel au pouvoir d’achat des ménages et pour deux tiers au soutien exceptionnel à l’investissement public. Sur ces 12,3 milliards, 8,1 sont inscrits sur la mission budgétaire « Plan de relance », qui représente donc 2/3 de l’effort conjoncturel de stimulation de la demande globale.

– **Les mesures de soutien à la trésorerie des entreprises représentent, pour leur part, une somme de 11,4 milliards d’euros.** Par rapport à une action de relance keynésienne, qu’on pourrait qualifier d’offensive (puisque’elle vise à créer de la demande supplémentaire), les mesures fiscales en faveur de la trésorerie des entreprises ont plutôt un caractère défensif : éviter que les contraintes de liquidité n’étranglent l’activité. De fait, la liquidation anticipée des créances fiscales détenues par les entreprises n’exerce aucun effet sur la demande globale : il s’agit simplement d’un raccourcissement des délais de paiement qui transfère la charge de gestion de la trésorerie des entreprises vers l’Etat¹. Dans un contexte de contraction du crédit bancaire, il était important que l’Etat intervienne de la sorte pour éviter que des entreprises structurellement saines ne soient contraintes à la fermeture du fait d’un assèchement conjoncturel des liquidités, ce qui aurait alimenté la spirale récessive.

– Enfin, le plan comprend le renforcement des moyens d’OSEO (1,04 milliard d’euros) ; quant aux transferts aux entreprises liés à la politique de l’emploi, ils représentent, dans le cadre du plan de relance, 1,1 milliard d’euros qui, outre leur impact sur le chômage, viennent également soulager les charges d’exploitation des entreprises et leur trésorerie.

Au-delà des actions volontaires de soutien à l’économie constitutives du plan de relance, il faut souligner enfin que le budget 2009 (et dans une large mesure aussi le budget 2010) est, dans son ensemble, un budget de relance. Le maintien du niveau des dépenses publiques (et notamment des transferts sociaux) alors que, dans le même temps, le recul du PIB s’accompagnait d’une très forte contraction des recettes fiscales, **a exercé une action contra-cyclique importante sous l’effet des « stabilisateurs automatiques »**. En l’espèce, la perte de recettes subie du fait de la conjoncture difficile est estimée à 1,4 % du PIB, soit 28 milliards d’euros. Finalement, si l’on additionne les mesures volontaristes de soutien à la demande globale contenu dans le plan de relance (0,6 % du PIB) et l’effet des stabilisateurs automatiques générés par le déficit des administrations centrales, on aboutit à une impulsion budgétaire supérieure à 2 % du PIB national.

¹ On peut noter que, dans la mesure où le financement de la trésorerie a un coût pour les entreprises, le remboursement anticipé des dettes de l’Etat produit, marginalement, un effet d’enrichissement des entreprises lié à la disparition de ce coût, qu’on peut estimer à 0,5 milliard d’euros. Ce demi-milliard contribue d’autant à renforcer l’impulsion keynésienne de soutien à la demande globale.

**CHIFFRAGE DES MESURES DU PLAN DE RELANCE,
SELON LEUR FINALITÉ ÉCONOMIQUE**

En milliards d'euros	Relance keynésienne		Soutien aux entreprises			
	Consommation	Investissement	Trésorerie	Allègements de charges et transferts financiers directs	Accès au crédit	Fonds propres
Versement anticipé du CIR			3,800			
Remboursement anticipé de reports en arrière d'IS			1,800			
Mensualisation des remboursements de la TVA			3,600			
Autres mesures en faveur de la trésorerie des entreprises			1,200			
prêt à taux zéro		0,600				
réduction d'impôt sur le revenu pour les tranches inférieures	1,100					
Versement anticipé du FCTVA		2,500				
Mission plan de relance						
14,261						
Programme 315						
Programme exceptionnel d'investissement		4,101				
Programme 316						
Financement des PME (via OSEO et Avances sur les marchés publics)			1,000		1,040	
Prime à la casse	0,220					
Aide à l'embauche dans les TPE				0,700		
Politiques actives de l'emploi (transferts aux ménages ou aux collectivités)	0,879					
Politiques actives de l'emploi (transferts aux entreprises)				0,421		
Dotation du FSI						3,000
Distribution de chèques emplois service pré-financés	0,300					
Programme 317						
Actions pour le logement		1,157				
Prime de solidarité active	0,760					
Prime aux familles modestes	0,450					
Revenu supplémentaire temporaire	0,233					
	3,942	8,358	11,400	1,121	1,040	3,000
Total (hors investissement des entreprises publiques) 28,861	12,300		16,561			
Total (hors FSI et hors investissement des entreprises publiques) 25,861			13,561			

Source : données calculées à partir du projet annuel de performance de la mission « Plan de relance » annexé au PLF pour 2010

C. LES RAISONS D'UN MINISTÈRE ET D'UNE MISSION BUDGÉTAIRE DÉDIÉS AU PILOTAGE DU PLAN DE RELANCE

Le rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale a qualifié la mission « Plan de relance de l'économie » d'OVNI budgétaire, ce qui résume assez bien son caractère d'étrangeté. Elle sort en effet du cadre ordinaire des missions budgétaires à plus d'un titre :

– elle a été d'emblée conçue comme temporaire, puisqu'elle doit s'éteindre en 2010 ;

– elle déroge au principe d'unité qui doit caractériser les missions budgétaires, puisque ces dernières sont censées comprendre un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ; l'analyse des programmes et des actions constitutifs de la mission « Plan de relance de l'économie » montre au contraire que cette dernière s'inscrit dans une pluralité de politiques prises en charge par d'autres missions (recherche et enseignement supérieur, ville et logement, défense, travail et emploi, etc.) ;

– l'unité fait également défaut au sein des programmes de la mission (c'est notamment vrai du programme n° 316 qui mêle actions relatives au financement des PME, avances sur les marchés publics, prime à la casse, politique de l'emploi ou encore dotation au Fonds stratégique d'investissement) ; corollairement, les « responsables » nominaux des programmes de la mission « Plan de relance de l'économie », à savoir trois sous-directeurs de la direction du budget, n'ont pas pour responsabilité de piloter les programmes de la mission, mais simplement d'assurer le suivi de l'exécution financière.

Le choix d'un ministère et d'une mission dédiés, malgré son manque évident d'orthodoxie budgétaire, se justifie néanmoins parce qu'il permet d'isoler, et donc d'identifier clairement au sein du budget de l'Etat, les dépenses exceptionnelles de la relance, ce qui est important pour la lisibilité de l'action du gouvernement, en particulier pour le Parlement dans le cadre de son travail de contrôle. À cet égard, il convient de saluer l'effort de transparence réalisé par le ministre de la relance : son « reporting » trimestriel auprès du Conseil des ministres et des assemblées parlementaires et le fonctionnement de son portail internet ont en effet permis de suivre, quasiment en temps réel, le déroulement du plan de relance.

A contrario, la solution alternative à la création d'une mission budgétaire dédiée aurait conduit à opacifier considérablement le suivi du plan. Les actions de relance, qui touchent les secteurs les plus divers de l'économie, sont mises en œuvre, en pratique, par les responsables de dix-huit missions budgétaires et dix-neuf opérateurs (ACOSS, Agence nationale de la rénovation urbaine, OSEO, Agence de financements des transports de France, etc.). Une inscription directe des crédits de la relance sur le budget de ces nombreuses missions et opérateurs se serait traduite par un émiettement très poussé de l'information.

Le choix d'un ministère et d'une mission dédiés trouve également son fondement dans la recherche d'une plus grande efficacité et d'une plus grande rapidité dans l'exécution de plan de relance. Le ministre de la relance, directement rattaché au Premier ministre, et ayant autorité sur les directions de plusieurs administrations, est en effet en mesure de garder une vue d'ensemble et de donner les impulsions nécessaires. Les conditions sont ainsi créées pour un pilotage cohérent des nombreux acteurs concernés par la relance.

II. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE EN 2009

Après avoir replacé la mission « Plan de relance de l'économie » dans l'architecture d'ensemble du Plan de relance, il convient maintenant de présenter une analyse plus détaillée des actions figurant sur cette mission, puis de présenter une évaluation de leur impact.

A. RAPPEL : UNE MISSION STRUCTURÉE EN TROIS PROGRAMMES

1. Le programme n° 315 – Programme exceptionnel d'investissement public

Ce programme a été doté de 4 milliards d'euros d'autorisations d'engagement par la LFR du 4 février 2009. La LFR du 20 avril 2009 a augmenté cette enveloppe de 100 millions. Les crédits de paiement sur ce programme s'élèvent pour leur part seulement à 2,8 milliards en 2009. L'écart entre les AE et les CP s'explique par le fait qu'une partie des projets d'investissement débutant en 2009 seront achevés en 2010. C'est donc seulement l'an prochain que le paiement de la dépense interviendra dans sa totalité. Du point de vue de l'impact sur le PIB, ce délai de paiement ne peut cependant pas s'analyser comme un retard dans la mise en œuvre de la relance. Ce qui détermine en effet le déclenchement du multiplicateur de dépenses keynésien, c'est la décision d'engager les crédits. D'où un ciblage de la totalité des AE sur 2009.

Programme n° 315 – Programme exceptionnel d'investissement public (en millions d'euros)	AE	CP
Action 1 : Infrastructures et équipements civils	1 225	891
Action 2 : Enseignement supérieur et recherche	731	605
Action 3 : équipements de défense et de sécurité	1 525	825
Action 4 : Patrimoine	620	476
TOTAL	4 101	2 797

Source : projet annuel de performance de la mission « Plan de relance » annexé au PLF pour 2010

Ces crédits ont permis à plus de 1000 projets de fleurir sur l'ensemble du territoire national, métropolitain comme ultra-marin¹. Il n'est évidemment pas question de les détailler, mais pour en rester aux axes essentiels, on peut signaler :

– un effort supplémentaire dans le domaine des **transports**, avec 920 millions d'euros d'investissements engagés (115 millions consacrés aux programmes d'entretien routier, 85 millions pour la sécurisation des tunnels routiers, 100 pour des travaux de régénération du réseau ferroviaire, 50 pour les travaux portuaires, etc.) ;

– un surcroît d'investissement dans les **équipements de défense** à hauteur de 1,425 milliards d'euros, pour soutenir des secteurs industriels comme la construction navale, les bâtiments terrestres, l'aéronautique ou l'électronique de défense (par exemple, commande d'un bâtiment de projection et de commandement, de 5 hélicoptères Caracal ou de 5 000 véhicules pour équiper la police et la gendarmerie) ;

– un effort particulier dans le domaine de l'**immobilier public** (731 millions pour le patrimoine de l'enseignement supérieur et de la recherche, 100 pour le patrimoine immobilier de la culture, 80 pour celui de la justice, 220 pour celui de la défense et encore 220 pour des travaux de rénovation thermique ou des audits énergétiques).

On a affaire, ici, à un cas d'école de politique keynésienne de relance par l'investissement public² dont l'effet sur la croissance dépend du multiplicateur d'investissement.

2. Le programme n° 316 – Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi

Ce programme a été doté en 2009 de 6,56 milliards d'autorisations d'engagement et de 7,56 milliards de crédits de paiement.

Ces sommes ont alimenté des actions très utiles, mais assez disparates, dont le manque d'unité est d'ailleurs signalé, en creux, par l'intitulé passe-partout et très peu informatif du programme n° 316. Parler de « soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » ne renseigne en effet guère sur le contenu spécifique de ce programme, puisque cela pourrait tout aussi bien s'appliquer à la mission « Plan de relance de l'économie » dans son ensemble, comme à chacun de ses programmes et de ses actions.

¹ Le démarrage du 1000^{ème} chantier a eu lieu en novembre 2009. Au total, ce sont près de 1 200 projets d'investissement qui devraient être réalisés dans le cadre du plan de relance.

² À noter que l'Etat intervient dans un grand nombre de cas en tant que co-financeur des projets aux côtés des collectivités territoriales ou d'établissements publics.

Le programme n° 316 comporte ainsi les sept actions suivantes.

– *L'action n°1 – Financement des petites et moyennes entreprises* est dotée de 1,04 milliard d'euros en vue de financer les **dispositifs d'appui aux PME dans la recherche des financements** : 815 millions pour renforcer la dotation d'OSEO Garantie, 25 millions pour augmenter les capacités d'intervention de la SIAGI (Société de caution mutuelle de l'artisanat et des activités de proximité) et 200 millions pour le Fonds de sécurisation du crédit interentreprises qui supporte le dispositif CAP+.

– *L'action n°2 – Avances versées sur les marchés publics de l'Etat* consiste à augmenter exceptionnellement, en 2009, le niveau des avances versées par l'Etat à ses fournisseurs, de 5 % à 20 %, pour tous les marchés publics de l'Etat conclus en 2009, à compter de 20 000 euros hors taxes et jusqu'à 5 millions d'euros. Elle s'inscrit dans une politique de **consolidation de la trésorerie des PME**.

– *L'action n°3 – Aide au remplacement des véhicules anciens* finance la « prime à la casse ». L'action est dotée de 220 millions d'euros d'AE et de CP. La mesure prévoit que, pour la période allant du 4 décembre 2008 jusqu'à la fin de l'année 2009, une prime de 1 000 euros est versée pour l'acquisition d'un véhicule particulier neuf émettant moins de 160 grammes de CO₂ par kilomètre accompagnée de la mise à la casse d'un véhicule de plus de 10 ans. La prime s'applique aussi en cas d'acquisition d'un véhicule utilitaire léger neuf. Cette mesure s'inscrit dans une **politique de soutien sectoriel à l'automobile et de soutien au pouvoir d'achat des ménages**.

– *L'action n°4 – Aide à l'embauche dans les très petites entreprises* finance un dispositif exceptionnel de subventions destinées à compenser le coût des charges sociales : les nouvelles embauches réalisées dans les TPE (entreprises de moins de 10 salariés) entre le 4 décembre 2008 et le 31 décembre 2009, sont aidées jusqu'à la fin de 2009¹ à hauteur de l'intégralité des charges patronales au niveau du SMIC. L'action est dotée de 700 millions d'euros d'AE et de CP. Elle s'inscrit dans le cadre des **politiques pour l'emploi et d'aide à la trésorerie des entreprises**.

– *L'action n°5 – Politiques actives de l'emploi* finance, sur une enveloppe de 1,3 milliard d'euros, des **mesures de politique de l'emploi**. Au total, on recense 20 dispositifs différents parmi lesquels on peut citer notamment :

- l'assouplissement des conditions de l'indemnisation du chômage partiel pour favoriser le maintien dans l'emploi (258 millions) ;

- le recours aux emplois aidés soit à travers des dispositifs institués (contrat d'accompagnement dans l'emploi, contrat initiative emploi), soit à travers des mesures ad-hoc, dans l'éducation nationale en particulier (281 millions) ;

¹ Le PLF 2010 prévoit de prolonger cette mesure en 2010.

- des primes à l'embauche des jeunes sous diverses conditions, comme l'embauche de jeunes en contrat de professionnalisation ou l'embauche en CDI des stagiaires (242 millions) ;

- des mesures d'accompagnement dans la formation en direction de divers publics, jeunes, demandeurs d'emplois ou salariés dont l'emploi est menacé (184 millions) ;

- une mesure d'indemnisation exceptionnelle de demandeurs d'emplois venant de perdre leur emploi et ne satisfaisant pas aux conditions pour bénéficier de l'assurance chômage (82 millions) ;

- la reconstitution pour 2009 de l'allocation équivalent retraite qui assure un minimum de ressources aux personnes sans emploi qui, avant 60 ans, totalisent 160 trimestres d'assurance vieillesse (131 millions).

– *L'action n°6 – Fonds stratégique d'investissement* porte les crédits destinés à assurer la participation en numéraire de l'Etat au capital du FSI, soit 3 milliards d'euros.

L'ACTION DU FONDS STRATÉGIQUE D'INVESTISSEMENT EN 2009

La loi de finances rectificative de février 2009 a créé le FSI à la suite d'une annonce faite par le Président de la République le 20 novembre 2008. Le capital du FSI est détenu à 51 % par la Caisse des dépôts et consignations et à 49 % par l'Etat, soit au total 20 milliards d'euros de capital (6 milliards en numéraire, apportés à parité par l'Etat et la CDC, et 14 milliards d'actifs transférés par les deux actionnaires). Il constitue une sorte de fonds souverain qui prend des participations minoritaires avec le double objectif de soutenir le développement des entreprises petites et moyennes à fort potentiel et de sécuriser le capital d'entreprises stratégiques.

Le bilan du FSI est d'ores et déjà très significatif :

- prises de participation directes au capital de dix sociétés pour un montant total de près de 450 millions d'euros¹ ;

- participation, à hauteur de 200 millions d'euros, au fonds de modernisation des équipementiers automobiles (FMEA) ;

- développement d'une stratégie d'investissement sectoriel (notamment fin octobre 2009, participation à InnoBio, un nouveau fonds d'investissement dans les biotechnologies) ;

- lancement du programme FSI-PME pour orienter 1 milliard d'euros dans le renforcement des fonds propres des PME de croissance ;

- participation au programme France-Investissement pour financer le développement du capital-investissement en France sur tous les segments de ce marché (capital risque, capital-développement et capital-transmission) avec l'objectif d'injecter, entre 2006 et 2012, trois milliards d'euros au capital des PME.

¹ Valeo (équipementier automobile), Daher (équipementier aéronautique, nucléaire et de défense), Farinia Group (transformations de matériaux), Led to Lite (systèmes d'éclairage haute luminosité), 3S Photonics (composants optoélectroniques pour réseaux télécoms), Gemalto (sécurité numérique), Nexans (industrie du câble), Meccano (fabrication de jouets), Frey Nouvelles Energies (énergies renouvelables), Technip (solutions techniques pour l'industrie du pétrole et du gaz).

Cet outil permettra à la France de retenir sur son territoire des compétences stratégiques en matière de conception, mais aussi de fabrication industrielle, qui sont le socle de la croissance et de la prospérité.

– *L'action n°7 – Distribution de chèques emploi-services universels préfinancés par l'Etat* finance la distribution, à hauteur de 300 millions d'euros, de bons d'achat de 200 euros pour des services à la personne sous forme de CESU pour 1,5 million de ménages. Le décret du 29 avril 2009 définit ainsi la liste des bénéficiaires :

– les personnes ayant droit à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) au 1^{er} mars 2009 ;

– les bénéficiaires au titre des mois de janvier, février ou mars 2009 du complément de libre choix du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil ;

– les bénéficiaires au titre des mois de janvier, février ou mars 2009 de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ;

- sur prescription de Pôle Emploi, les demandeurs d'emploi ayant des enfants à charge lorsqu'ils reprennent une activité ou à l'occasion d'une entrée en formation.

Il s'agit d'une mesure **de justice sociale**. Il semble qu'elle aurait eu davantage sa place dans le programme n° 317.

Programme n° 316 – Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi (en millions d'euros)	AE	CP
Action 1 – Financement des petites et moyennes	1040	1040
Action n°2 – Avances versées sur les marchés publics de l'Etat	0	1000
Action 3 – Aide au remplacement des véhicules anciens	220	220
Action 4 – Aide à l'embauche dans les très petites entreprises	700	700
Action n°5 – Politiques actives de l'emploi	1300	1300
Action n°6 – Fonds stratégique d'investissement	3000	3000
Action 7 – Distribution de chèques emploi-services universels préfinancés par l'Etat	300	300
TOTAL	6560	7560

Source : projet annuel de performance de la mission « Plan de relance » annexé au PLF pour 2010

3. Le programme n° 317 – Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité

L'action n° 1 – Soutien à la construction et à l'accès sociale vise à financer 100 000 logements supplémentaires et à faciliter le recours au Pass Foncier (grâce à la prise en charge partielle des aides des collectivités requise par le dispositif). Cette action est en 2009 dotée de 390 millions d'euros en AE et de 210 millions d'euros en CP.

L'action n° 2 – Accélération de la rénovation urbaine renforce les moyens de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) à hauteur de 350 millions d'euros en AE et 200 millions d'euros en CP.

L'action n° 3 – Lutte contre l'habitat indigne et rénovation thermique du parc privé octroie 79 millions d'euros à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour développer son action.

L'action n° 4 – Hébergement et structures d'accueil finance à hauteur de 217 millions d'euros des travaux de rénovation et de construction / réhabilitation de centres d'hébergement et diverses mesures en faveur de l'hébergement et de l'accompagnement vers le logement qui s'adressent aux personnes les plus en difficulté.

L'action n° 5 – Prime de solidarité active porte les crédits finançant la prime de 200 euros versée en avril 2009 à 4,22 millions d'euros de ménages par les Caisses d'allocations familiales (CAF) et les Caisses de mutualité sociale agricole (CMSA), soit une dépense totale prévue de 760 millions d'euros.

L'action n° 6 – Prime aux familles modestes ayant des enfants scolarisés a été dotée en LFR de 450 millions d'euros pour verser une prime de 150 euros à environ 3 millions de familles aux revenus modestes (à savoir les familles bénéficiaires, au titre de l'année scolaire 2008 / 2009, de l'allocation de rentrée scolaire).

L'action n° 7 – Revenu supplémentaire temporaire d'activité finance la prime mensuelle de 100 euros versée aux salariés outre-mer dont le revenu salarial est inférieur ou égal à 1,4 SMIC, la loi généralisant le RSA ayant prévu une mise en place différée du RSA dans ces territoires. Cela représente une dépense de 233 millions d'euros bénéficiant à environ 220 000 salariés.

Programme n° 317 – Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité (en millions d'euros)	AE	CP
Action n° 1 – Soutien à la construction et à l'accession sociale	390	210
Action n° 2 – Accélération de la rénovation urbaine	350	200
Action n° 3 – Hébergement et structures d'accueil	200	133
Action n° 4 – Aide à l'embauche dans les très petites entreprises	217	217
Action n° 5 – Prime de solidarité active	760	760
Action n° 6 – Prime aux familles modestes ayant des enfants scolarisés	450	450
Action n° 7 – Revenu supplémentaire temporaire d'activité	233	233
TOTAL	2600	2203

Source : projet annuel de performance de la mission « Plan de relance » annexé au PLF pour 2010

B. UN IMPÉRATIF : FAIRE VITE

1. Une mise en œuvre rapide : condition nécessaire à la performance de la mission

Les qualités d'un bon plan de relance sont bien connues.

Il doit comporter des **dépenses temporaires**, sur lesquelles on peut revenir dès que la conjoncture s'améliore. C'est bien le cas des dépenses inscrites dans le plan français par les lois de finances rectificatives de décembre 2008, février et avril 2009 : les actions mises en œuvre sont réversibles et s'éteindront progressivement en 2010, la mission « Plan de relance de l'économie » ayant vocation à disparaître à la fin de l'année prochaine.

Un bon plan doit également être d'une **ampleur proportionnée à celle de la récession**. La crise de 2008/2009 étant, de loin, la plus sévère depuis les années 1930, il fallait donc un plan de relance massif. Comme cela a été indiqué précédemment, l'effort financier de l'Etat a effectivement été important, de l'ordre de 30 milliards d'euros. Certes on pourra souligner que les dépenses « keynésiennes » de stimulation de la demande globale ne représentent que la moitié environ de ce total. Néanmoins il faut tenir compte du fait que la part des dépenses publiques, par nature relativement inélastiques au recul de l'activité, représentent une part importante du PIB en France. **Le jeu des stabilisateurs automatiques y est donc plus fort qu'ailleurs**. Dans ces conditions, il était sans doute moins impérieux que dans d'autres pays de

stimuler fortement la demande effective par une politique volontariste étant donné que le fonctionnement des administrations publiques produit spontanément un effet contra-cyclique fort.

Une politique de relance économique doit aussi privilégier les **actions qui minimisent les fuites hors du circuit économique** que sont l'épargne et les importations. Là encore, les actions du plan français paraissent adaptées. En effet, la relance française a été en phase avec l'effort de relance réalisé par tous les grands partenaires commerciaux de la France, d'où une tendance à la compensation des importations des uns par celles des autres, *ceteris paribus*. Par ailleurs, le plan français a comporté plus de 4 milliards d'euros de mesures en faveur du pouvoir d'achat des ménages les plus modestes (ceux dont la proportion à épargner est la plus faible) et plus de 8 milliards d'euros d'investissements fortement territorialisés (logement, infrastructures de transport, etc.).

Enfin, un bon plan de relance doit être rapide, autrement dit **privilégier les mesures dont les délais de mise en œuvre sont courts**. C'est l'aspect le plus complexe à maîtriser. À ce sujet, il faut souligner que les délais d'élaboration du plan français ont été satisfaisants, puisque **le Parlement a voté trois lois de finances rectificatives en un trimestre**, donnant un socle législatif à la relance dès le début de l'année 2009. Par ailleurs, le plan a été conçu pour concentrer l'essentiel de l'effort budgétaire sur l'année 2009, les crédits ouverts en 2010 étant, comme on le verra plus loin, beaucoup plus modestes.

Le critère d'évaluation de la performance du plan de relance est donc avant tout celui de la rapidité d'exécution des mesures décidées. D'ailleurs, c'est l'objectif n°1 des trois programmes de la mission : pour chacun d'eux, doivent être renseignés dans le projet annuel de performance trois indicateurs : le taux de consommation des AE et des CP pour l'Etat et le taux de consommation des AE pour les opérateurs.

À ce sujet, votre rapporteur pour avis déplore que ces indicateurs, comme la plupart des autres indicateurs de performance de la mission d'ailleurs, n'aient pas été renseignés dans le projet annuel de performance de la mission. Compte tenu du laps de temps très court entre l'entrée en vigueur du plan de relance et la parution des documents budgétaires pour 2010, on peut certes comprendre que le ministère de la relance ait eu quelques difficultés à les renseigner. Néanmoins, il est souhaitable qu'un document d'évaluation précis et complet soit élaboré très rapidement, car on ne peut accepter, s'agissant d'une politique aussi importante que la relance, une évaluation de la performance lacunaire.

2. Mobilisation des crédits de la mission : les circuits empruntés

Les crédits ouverts sur la mission « Plan de relance de l'économie » ne sont pas gérés par le ministère de la relance : celui-ci n'est en effet qu'une structure de pilotage légère, et non pas une administration gestionnaire. Concrètement, les crédits ouverts sur la mission sont donc orientés vers leurs utilisateurs finals au fur et à mesure des besoins. Cela se fait selon deux circuits.

– Plusieurs décrets de transfert ont redirigé environ 30 % du total des crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » vers d'autres missions budgétaires, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Date du décret de transfert	Nombre de missions destinataires	AE	CP
19 février 2009	11	3 040 650 000	1 393 394 000
23 avril 2009	1	30 000 000	30 000 000
25 mai 2009	14		451 260 000
24 juin 2009	8	288 500 000	833 500 000
31 juillet 2009	7	79 066 000	195 352 000
6 octobre 2009	2	212 000 000	172 000 000
Total	18	3 650 216 000	3 075 506 000

Source : rapport du 3ème trimestre sur la mise en œuvre du plan de relance, Ministère chargé de du plan de relance

– Le reste des crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » relève de la gestion directe, en ce sens que les crédits sont versés directement à des opérateurs de l'Etat.

Opérateurs attributaires des crédits de la mission (crédits mis à disposition au 3 ^{ème} trimestre 2009, en millions d'euros)	AE	CP
AFITF	705	374
VNF	100	50
INRAP	20	20
Versailles, BNF, Louvres	6	5
Universités	28	28
Établissements de recherche	105	68
CNOUS	27	10
ADEME	20	10
FMESPP	70	35
OSEO	491	279
AFD	26	10
ASP	542	498
Pôle emploi	726	327
FSI	490	490
ANAH	220	153
ANRU	350	153
ADOMA	37	12
ACOSS/CNAF/CCMSA	1 414	1 330
ANSP	300	206
Total	5 677	4 039

Source : rapport du 3ème trimestre sur la mise en œuvre du plan de relance, ministère chargé de du plan de relance

Qu'ils empruntent l'un ou l'autre de ces circuits financiers, les crédits budgétaires de la mission « Plan de relance de l'économie » ont pour effet, au bout du compte, d'accroître les crédits des autres missions budgétaires puisqu'ils complètent les moyens des gestionnaires de ces missions ou des opérateurs rattachés à ces missions.

Par exemple, la mission « Economie » est irriguée par les crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » à la fois directement, du fait des transferts de crédits opérés par décrets, et indirectement, par le versement de dotations à OSEO ou au FSI, qui sont des opérateurs dont l'action relève de la mission « Economie ».

En repérant de quelle mission relève en définitive chaque action de la mission « Plan de relance de l'économie », on doit ainsi pouvoir reconstituer une présentation budgétaire traditionnelle comprenant uniquement les

missions budgétaires pérennes, hors mission « Plan de relance de l'économie ». Votre rapporteur pour avis estime que les services de l'Etat devraient se livrer, rétrospectivement, à cet exercice car cela rendrait beaucoup plus lisible l'exécution du budget 2009. Les moyens de certaines missions pérennes ont en effet été fortement modifiés par rapport à la loi de finances pour 2009 du fait des rallonges budgétaires permises par le plan de relance. La lisibilité et la traçabilité des crédits de la relance rendues possibles par la création d'une mission budgétaire temporaire dédiée se sont ainsi payées par une perte de lisibilité des autres missions budgétaires.

Ainsi, pour reprendre l'exemple de la mission « Economie », la loi de finances pour 2009 l'a dotée de 1,945 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 1,936 en crédits de paiement. Cependant, comme le détaille le tableau ci-dessous, plus de 40 % des moyens de la mission « Plan de relance de l'économie » sont venus en réalité accroître les moyens de la mission « Economie » à hauteur de 4,26 milliards en AE et 5,26 milliards en CP, **soit une multiplication par trois des crédits initiaux de la mission économie !**

Actions de la mission « Plan de relance de l'économie... » correspondant à un accroissement des moyens des programmes de la mission « Economie	Crédits (en millions d'euros)	
	AE	CP
Financement des PME	1 040	1 040
Avances sur les marchés publics de l'Etat		1 000
Prime à la casse	220	220
Fonds stratégique d'investissement	3 000	3 000
Montant total	4 260	5 260
Part de ces actions dans les crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » pour 2009	32 %	42 %

Source : données calculées à partir du rapport du 3ème trimestre sur la mise en œuvre du plan de relance, Ministère chargé de du plan de relance

3. Un taux de consommation des crédits variable selon les actions

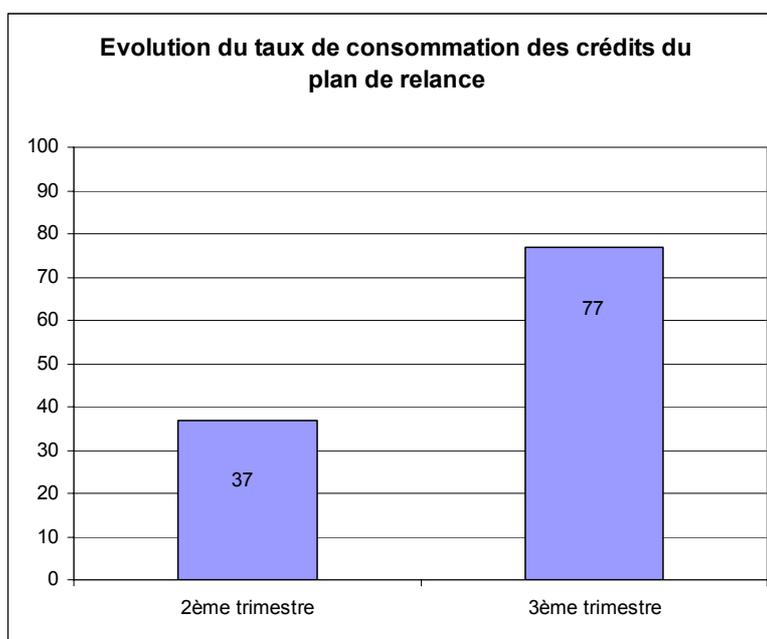
La rapidité de mise en œuvre de la relance se mesure à travers le taux de consommation des crédits à une date donnée (rapport entre les crédits engagés ou payés et le total des crédits ouverts en loi de finances).

**TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE
AU 3^{ème} TRIMESTRE 2009**

<i>Crédits du PLAN DE RELANCE DE L'ECONOMIE (exécution au 25 septembre 2009 - en millions d'euros)</i>	Ouvertures 2009		Crédits transférés ou versés		Crédits consommés		Taux d'exécution 2009 (en%)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Situation mensuelle des dépenses et données transmises par le Ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance</i>								
MISSION PLAN DE RELANCE								
Programme 315 "Programme exceptionnel d'investissement public"	4 101	2 797	3 929	2 596	2 785	1 251	68	45
01 : Infrastructures et équipements civils	1 225	891	1 295	839	711	436	58	49
02 : Enseignement supérieur et recherche	731	605	623	463	373	186	51	31
03 : Equipements de défense et de sécurité	1 525	825	1 390	825	1 307	515	86	62
04 : Patrimoine	620	476	621	449	394	114	64	24
Programme 316 "Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi"	6 560	7 560	2 948	2 593	3 439	3 158	52	42
01 : Financement des petites et moyennes entreprises	1 040	1 040	517	289	517	289	50	28
02 : Avances versées sur les marchés publics de l'Etat	-	1 000	-	451	-	451	-	45
03 : Aide au remplacement de véhicules anciens	220	220	445	409	377	295	171	134
04 : Aide à l'embauche dans les très petites entreprises	700	700	535	219	87	87	12	12
05 : Politiques actives de l'emploi	1 300	1 300	661	529	123	92	9	7
06 : Fonds stratégique d'investissement	3 000	3 000	490	490	490	490	16	16
07 : Financement du CESU	300	300	300	206	1 845	1 454	615	485
Programme 317 "Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité"	2 600	2 203	2 401	1 905	1 845	1 454	71	66
01 : Soutien à la construction et à l'accès sociale	390	210	240	143	159	42	41	20
02 : Accélération de la rénovation urbaine	350	200	350	133	196	63	56	32
03 : Lutte contre l'habitat indigne et rénovation du parc privé	200	133	200	133	69	13	35	10
04 : Hébergement et structures d'accueil	217	217	197	166	9	7	4	3
05 : Prime de solidarité active	760	760	760	760	760	760	100	100
06 : Prestation familles modestes	450	450	450	431	448	430	100	96
07 : Revenu supplémentaire temporaire d'activité	233	233	204	139	204	139	88	60
TOTAL MISSION "PLAN DE RELANCE"	13 261	12 560	9 278	7 094	8 069	5 863	61	47
AUTRES ACTIONS DU PLAN DE RELANCE								
Report des crédits défense		500		500		500		100
Mesures fiscales	11 600					12 408		107
Amortissement accéléré des investissements	700					-		-
Remboursement du CIR	3 800					3 903		103
Remboursement des reports en arrière de déficit d'IS	1 800					3 944		219
Mensualisation du remboursement de la TVA	3 600					3 629		101
Réduction d'impôt sur le revenu	1 100					932		85
Prêt à taux zéro	600							
FCTVA	2 500					3 811		152
TOTAL HORS MISSION "PLAN DE RELANCE"	14 700	500				16 719		114
TOTAL PLAN DE RELANCE		28 861			8 069	22 582		78

Source : rapport du 3^{ème} trimestre sur la mise en œuvre du plan de relance, ministère chargé de du plan de relance

On constate que la vitesse de mise en œuvre du plan de relance est satisfaisante dans son ensemble, avec un taux de consommation effective des crédits ouverts sur 2009 de 78 % à la fin septembre, soit 22 milliards sur les 29 milliards prévus.



Source : rapports des 2^{ème} et 3^{ème} trimestres sur la mise en œuvre du plan de relance, Ministère chargé de du plan de relance

Ce bon bilan d'ensemble masque pourtant des résultats partiels contrastés.

• **Les actions du plan de relance non incluses dans la mission « Plan de relance de l'économie » affichent un taux de consommation des crédits supérieur à 1.** Les dépenses générées par ces actions ont donc été supérieures aux prévisions de dépenses initiales. Dans le détail, on note en particulier :

– le succès des mesures de remboursements des dettes fiscales en faveur des entreprises, en particulier du remboursement des reports en arrière de déficit d'IS dont le coût final s'élève à 3,9 milliards d'euros alors que la dépense prévue était de 1,8 milliard ;

– le succès du versement anticipé du FCTVA pour les **collectivités territoriales** s'engageant dans un effort d'investissement : 19 540 collectivités¹ ont ainsi adhéré au dispositif en **s'engageant à investir 54,5 milliards d'euros**. Si cet objectif était atteint, cela représenterait, pour 2009, un investissement en progression de 19 milliards par rapport à la référence 2004-2007 et de 8 milliards par rapport à 2008. En réalité (voir

¹ 23 régions, 90 départements, 17 183 communes et 73 collectivités d'Outre-Mer.

encadré ci-dessous), pour avoir droit au versement anticipé de FCTVA, il suffit que les collectivités qui s'engagent investissent 1 euro de plus que la moyenne des investissements sur la période de référence, à savoir 35 milliards d'euros. Selon toute vraisemblance, c'est ce montant de 35 milliards qui devrait être atteint en fin d'année et non pas 54 milliards¹. Cela reste toutefois une très bonne performance dans un contexte de forte récession et cela confirme le rang de premier investisseur public des collectivités. Même sur la base de l'objectif minimum de 35 milliards d'euros, l'avance du versement du FCTVA a donc bien eu un effet de levier positif sur l'investissement des collectivités et ce pour un surcoût cumulé sur deux ans nul pour les finances de l'Etat (puisque les sommes versées en 2009 ne le seront pas en 2010).

**L'AVANCE DU VERSEMENT DU FCTVA :
UNE APPLICATION DES SANCTIONS MESURÉE ET UNE RECONDUCTION EN 2010**

Le FCTVA a pour objet de compenser de manière forfaitaire la TVA acquittée par les collectivités territoriales sur leurs dépenses réelles d'investissement. Le FCTVA résulte de l'application d'un taux de compensation de 15,482 % appliqué sur les dépenses éligibles de la pénultième année. Les dépenses engagées en année N donnent donc lieu au versement du FCTVA en N+2. La LFR de février 2009 a modifié les délais de versements pour les collectivités qui s'engagent, avant le 1er avril 2009 et, après autorisation de leur assemblée délibérante, par convention avec le représentant de l'Etat dans le département, sur une progression de leurs dépenses réelles d'équipement en 2009 supérieure à la moyenne de leurs dépenses d'équipement de 2004, 2005, 2006 et 2007. Ainsi, en 2009, pour ces bénéficiaires, les dépenses réelles d'investissement éligibles de 2007 s'ajoutent à celles afférentes à l'exercice 2008 pour le calcul des attributions du FCTVA .

Pour éviter les comportements opportunistes, une collectivité qui ne respecte pas l'engagement contracté auprès de l'Etat est de nouveau soumise, dès 2010, aux délais « normaux » de versement de FCTVA. Elle ne perçoit donc aucun versement à ce titre en 2010, la compensation des dépenses d'investissement de 2008 ayant déjà donné lieu à attribution en 2009.

Il y avait un risque que cette « sanction » pénalise injustement des collectivités ayant véritablement cherché à tenir leurs engagements d'investissements en 2009 sans pour autant y parvenir complètement du fait des délais de mise en œuvre des projets et de mandatement des paiements. Cependant, dans son discours du 18 novembre devant le Congrès des Maires et des Présidents de Communautés de France, le Premier ministre a indiqué que le dispositif initialement prévu serait assoupli. L'engagement de la collectivité sera considéré comme respecté dès lors que les restes à réaliser des investissements engagés en 2009 seront suffisants : il n'y aura donc pas uniquement prise en compte des paiements mandatés mais de la somme entre paiements mandatés et restes à réaliser. Par ailleurs, les collectivités qui n'ont pas pu s'engager en 2009 sur un accroissement de leurs investissements pourront le faire en 2010, car le versement conditionnel anticipé du FCTVA sera reconduit en 2010.

Votre rapporteur pour avis se félicite de cette initiative du Premier ministre.

¹ Fin novembre, le montant d'investissement réalisé est de 30 milliards (45 % des collectivités engagées ont déjà atteint le seuil requis, mais 25 % d'entre elles n'ont toujours pas fait la moitié du chiffre minimum qu'elles doivent atteindre).

• **L'exécution des mesures figurant dans la mission « Plan de relance de l'économie » est quant à elle un peu plus lente, voire décevante pour un certain nombre d'actions. L'engagement des dépenses, à la fin du troisième trimestre, représente en effet environ 60 % de l'enveloppe initialement disponible.**

– **Le programme n° 315 – *Programme exceptionnel d'investissement public* affiche un taux de consommation des autorisations d'engagement de près de 70 %.** Sachant que mettre en œuvre des projets d'investissements immobiliers ou d'infrastructures est toujours très complexe, avoir engagé près de 3 milliards de dépenses d'investissement en seulement six mois est donc un résultat **qui mérite d'être salué**. La totalité des crédits devraient même être engagés d'ici à la fin de l'année, hormis un solde de 50 millions d'euros sur l'action « Enseignement supérieur et recherche ». Dans un pays dont on dénonce souvent les lourdeurs bureaucratiques, c'est un résultat qui était loin d'être acquis par avance.

– **L'exécution des actions du programme n° 316 – *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* est quant à elle beaucoup moins satisfaisante. Le taux de consommation des autorisations d'engagement y atteint en effet à peine 52 %, avec un succès contrasté selon les actions.** Néanmoins, plusieurs actions devraient monter en puissance au cours du dernier trimestre 2009, de sorte que le taux de consommation des crédits sur ces actions atteindra au final un niveau satisfaisant (c'est le cas en particulier des mesures dans le domaine des politiques de l'emploi).

**LE TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 316
AU 3^{ÈME} TRIMESTRE 2009 :
UN NIVEAU MÉDIOCRE, DES RÉSULTATS CONTRASTÉS**

– La prime à la casse a connu un grand engouement. Le nombre de ventes de véhicules en ayant bénéficié a dépassé 500 000 au cours du mois de novembre, pour une dépense d'un demi-milliard d'euros. Le doublement de la prime par certains constructeurs, l'entrée en action rapide du dispositif dès janvier, une communication réussie et la synergie avec d'autres dispositifs d'incitation (bonus écologique) contribuent à expliquer ce phénomène.

– Le versement de CESH pré-payés par l'Etat a également bien fonctionné, la mesure étant techniquement facile à mettre en œuvre.

– L'aide à l'embauche pour les TPE a connu un démarrage lent. Seuls 12% des crédits étaient consommés à la fin du 3^{ème} trimestre 2009. Ce chiffre devrait connaître une forte hausse en fin d'année en raison du mode de versement de l'aide (paiement au trimestre échu) pour se situer au final vers 50 %, ce qui est malgré tout encore faible. Dans une période de contraction violente de l'activité et de l'emploi, une mesure de soutien aux embauches nouvelles avait cependant peu de chances de connaître un succès immense, de sorte ce demi-échec n'est finalement guère étonnant. Dans sa philosophie, cette mesure est plus appropriée pour accompagner le retour à la croissance que pour répondre à la phase aiguë de la crise. Il est donc heureux qu'elle soit reconduite en 2010. À noter qu'une partie du solde de l'action (165 millions d'euros sur 700) devrait « basculer » sur la prime à la casse pour financer le succès de cette dernière.

– Le taux de consommation des crédits de l'action relative à la politique active de l'emploi s'établit à moins de 10 % à la fin septembre, ce qui est bas alors même que l'année 2009 a vu le taux de chômage augmenter de plus de 20 %. Plusieurs raisons expliquent cette lenteur de mise en œuvre : alors que le plan de relance a été élaboré fin 2008, les mesures dans le domaine de l'emploi datent seulement du mois de février et même, pour le plan jeunes, d'avril 2009. Il a ensuite fallu écrire les textes réglementaires qui créent les dispositifs envisagés, ce qui a pris quelques semaines supplémentaires. Cette partie du plan de relance n'est donc pleinement opérationnelle que depuis cet été. Depuis lors, cependant, les choses s'accélèrent.

Le taux de consommation des crédits est en effet passé de 10 % fin septembre à 30 % fin novembre et le ministère prévoit qu'il atteindra 85 % à la fin de l'année. Les choses finissent donc mieux qu'elles n'ont commencé.

– La mesure d'augmentation exceptionnelle du montant des avances sur marchés publics de l'Etat ressemble elle-aussi à un demi-échec, puisque seulement 451 millions d'euros sur un total de 1 milliard ont été utilisés. Cela tient au fait que les services du gouvernement ne disposaient pas, début 2009, de tous les renseignements utiles pour définir l'enveloppe des crédits nécessaires au financement de la mesure. En particulier, ils ne connaissaient pas la part respective des avances infra-annuelles (l'Etat paye par exemple une avance en février sur un règlement définitif qui intervient en octobre) et pluriannuelles (l'Etat paye en 2009 une avance sur un règlement final qui intervient en 2010). Or, c'est seulement pour financer l'augmentation du montant des avances pluriannuelles qu'il est nécessaire de prévoir une ouverture de crédits supplémentaire en loi de finances. Ne pouvant distinguer entre les unes et les autres, les services du gouvernement ont défini une enveloppe de manière trop large. 1 milliard d'euros a ainsi été prévu alors que 500 millions auraient suffi en réalité.

– Les crédits destinés au financement des PME ne devraient pas non plus être consommés à plus de 50 %. L'enveloppe initialement prévue (1,04 milliard d'euros) était sans doute surdimensionnée par rapport aux besoins réels. Destinés à garantir les dettes contractées par les PME ou à réaliser des prises de participation dans le capital de certaines entreprises, ces crédits ne sont en effet pas dépensés automatiquement, mais au fur et à mesure des besoins.

Ainsi, l'utilisation des crédits destinés au financement du dispositif CAP+ est par nature hypothétique, puisque ces crédits ont pour but de couvrir les risques de défaillance des entreprises bénéficiant d'un crédit interentreprises. Ces sommes ne sont donc dépensées qu'en cas de défaillance effective. Dans les faits, les défaillances constatées n'ont pas rendu nécessaire (fort heureusement) la consommation de l'enveloppe de 200 millions prévue par les pouvoirs publics. Au bout du compte, il est même probable que l'Etat sera bénéficiaire dans l'opération puisque la couverture-crédit qu'il accorde est rémunérée.

La dotation de 25 millions d'euros que l'Etat devait verser à la Société de caution mutuelle de l'artisanat et des activités de proximité (SIAGI⁽¹⁾) pour soutenir son activité se révèle elle-aussi inutile, de sorte que la somme ne devrait pas être dépensée.

Enfin, l'enveloppe de 815 millions d'euros prévue pour renforcer les moyens d'intervention d'OSEO n'a été engagée qu'à hauteur de 517 millions et n'a donné lieu qu'à 289 millions de paiements effectifs. En particulier, les 240 millions d'euros de subvention à OSEO pour financer les prêts aux équipementiers et sous-traitants de la filière automobile ne seront pas utilisés. Là encore, ce n'est qu'à moitié étonnant. Ce sont les besoins de financement des entreprises qui commandaient l'utilisation des crédits inscrits dans la mission. Or, les périodes de récession sont des périodes où les projets d'investissement sont rares non pas simplement parce que les financements sont difficiles à obtenir mais parce que les entreprises gèlent leurs projets de développement.

1. La SIGI est la société de caution mutuelle de l'artisanat et des activités de proximité.

– L'exécution du programme n° 317 – Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité révèle un état d'avancement globalement satisfaisant (71 % des AE mises en œuvre), mais variable selon les dispositifs considérés, le taux de consommation des AE s'échelonnant de 3 à 100 %.

**LE TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 316 :
UNE BONNE PERFORMANCE D'ENSEMBLE MALGRÉ
QUELQUES RÉSULTATS DÉCEVANTS**

– Les mesures de solidarité (actions 5,6 et 7) ont permis d'injecter rapidement dans le circuit économique des sommes importantes. Les versements au titre de la prime de solidarité active dépassent même les prévisions initiales (880 millions d'euros consommés par rapport à une enveloppe initiale de 760 millions). Il en va de même pour la prestation familles modestes (464 millions d'euros déboursés par rapport à une enveloppe de 450 millions).

– Les mesures dans le domaine du logement (soutien à la construction, accélération de la rénovation urbaine) ont été longues à démarrer mais montent en puissance sur le deuxième semestre.

– Le taux de consommation sur l'action « hébergement et structures d'accueil » est bas (16 % fin novembre) mais cela se comprend aisément : les crédits concernés financent en effet des dispositifs qui fonctionnent surtout en hiver. Or, le plan de relance est entré en action à la fin de l'hiver 2009. Il est donc envisagé de reporter sur 2010 le solde des crédits sur cette action pour financer les besoins d'hébergement d'urgence de l'année 2010.

Au total, hors FSI, et après prise en compte des mouvements de crédits internes aux programmes de la mission, c'est environ 1,1 milliard d'euros, soit un peu moins de 10 % des crédits ouverts sur la mission « Plan de relance de l'économie » en 2009, qui ne devraient pas être consommés cette année.

Cette sous-consommation de la mission « Plan de relance » pour 2009 ne se traduit cependant pas par une moindre injection de crédits dans l'économie française par rapport aux objectifs initiaux du plan de relance, car elle est compensée par le dépassement des prévisions dans l'exécution des mesures fiscales du plan : ces dernières ont coûté 13,8 milliards d'euros pour une dépense prévisionnelle de 9 milliards.

Un bilan consolidé des diverses actions du plan de relance, prenant en compte également l'amortissement accéléré et le doublement du prêt à taux zéro, fait apparaître en définitive une injection de crédits dans l'économie, hors FSI et hors investissement des entreprises publiques, supérieure de plus de 1 milliard d'euros environ aux prévisions initiales.

III. LA MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE » EN 2010 : UNE SORTIE PROGRESSIVE DU DISPOSITIF DE RELANCE

A. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE INSCRITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

1. Les crédits de la mission « Plan de relance de l'économie »

La mission « Plan de relance de l'économie » en 2010 est dotée de 2,34 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 4,10 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)¹. Non prévus initialement lors de l'élaboration du plan de relance fin 2008, ces nouveaux engagements de crédits ont pour but de financer l'extinction progressive de certains dispositifs (aide au remplacement de véhicules anciens, « zéro charges » pour les embauches dans les très petites entreprises) dont l'arrêt brutal pourrait avoir un impact déstabilisateur dans certains secteurs d'activité. En outre, l'extinction progressive du plan se justifie par la perspective d'une reprise lente et fragile de l'activité économique en 2010, ce qui explique la présence de mesures exceptionnelles dans le domaine des politiques de l'emploi.

Les autorisations d'engagements nouvelles concernent d'abord le programme n° 316 – « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi ». Trois actions seront dotées au total de 2,05 milliards d'euros :

– **l'aide au remplacement des véhicules anciens** (240 millions d'euros), qui sera maintenue tout au long de l'année 2010, mais pour des montants décroissant par paliers (700 euros au 1er janvier et 500 euros au 1^{er} juillet 2010) ;

– **l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises**, qui sera prolongée pour toutes les nouvelles embauches du 1^{er} semestre et qui compensera intégralement les charges patronales au niveau du SMIC (185 euros mensuels), puis en partie jusqu'à 1,6 fois le SMIC.

– **des politiques actives de l'emploi** (1,4 milliard d'euros). Le FISO soutiendra seize dispositifs, susceptibles de concerner environ 600 000 bénéficiaires.

Les autorisations d'engagements nouvelles concernent également le programme n° 317 – « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité ». Deux actions seront dotées au total de 290 millions d'euros : le

¹ L'écart entre les AE et les CP s'explique par le fait que seront soldées en 2010 des dépenses engagées en 2009, notamment sur le programme n° 315 – « Effort exceptionnel d'investissement public ».

revenu supplémentaire temporaire d'activité (280 millions d'euros) et le soutien à la construction et à l'accession sociale (10 millions).

2. La prolongation des dispositions du plan de relance retracées en-dehors de la mission « Plan de relance de l'économie »

L'article 4 du projet de loi de finances pour 2010 prolonge la mesure de versement anticipé des créances détenues par les entreprises sur l'Etat au titre du crédit d'impôt recherche. Les dépenses de recherche réalisées en 2009 seront ainsi remboursables dès 2010. En supposant que les dépenses exposées au titre de l'année 2009 sont en montant équivalentes à celles constatées en 2008, le coût de la mesure sera de 2,5 milliards d'euros. Cela permettra de sortir progressivement des dispositifs de soutien à la trésorerie des entreprises décidées pour 2009.

L'article 10 du projet de loi de finances pour 2010, afin de donner tout leur effet aux mesures de soutien du pouvoir d'achat des ménages les plus fragiles, prévoit également d'exonérer d'impôt sur le revenu l'aide versée sous forme de chèques emploi-service universels préfinancés et la prime versée aux salariés privés d'emploi. Cette mesure représente un coût pour l'Etat estimé à 10 millions d'euros.

Enfin, l'article 46 du projet de loi de finances pour 2010 propose, notamment, la prolongation du doublement du prêt à 0 % jusqu'au 30 juin puis son augmentation de 50 % jusqu'au 31 décembre 2010. La prorogation de ce dispositif issu du plan de relance est cohérente avec les objectifs des pouvoirs publics en matière d'accession sociale à la propriété et de soutien conjoncturel à l'activité. Cette disposition aura un coût cumulé de 370 millions d'euros jusqu'en 2016.

3. Les reports de crédits 2009 sur 2010

Certaines mesures du plan de relance en 2009 ont connu un succès mesuré ou bien ont démarré trop tardivement pour que la totalité des crédits ouverts soient effectivement consommés. D'après les informations recueillies auprès du ministère par votre rapporteur pour avis, une partie de ces crédits non consommés ont été redéployés au sein des programmes de la mission « Plan de relance de l'économie » pour financer les dispositifs dont le coût s'est avéré plus lourd que prévu. Ainsi, 165 millions d'euros de l'action « Aide à l'embauche dans les TPE » ont été redéployés pour financer la prime à la casse. Il est prévu qu'une partie des crédits non consommés soient également reportés sur l'exercice 2010, 185 millions d'euros provenant de l'action « Aide à l'embauche dans les TPE » ; environ 200 millions d'euros

provenant de l'action « Politiques actives de l'emploi » ; soldes des crédits de l'action « Hébergement et structures d'accueil ».

Ces opérations de report modifient le montant du plan de relance pour 2010, mais n'affectent pas le montant cumulé du plan sur les années 2009 et 2010.

B. 2010 : UN BUDGET DE RELANCE

En dehors du cadre du plan de relance, plusieurs mesures budgétaires prolongent l'effet de soutien à la trésorerie des entreprises ou la stimulation de la demande globale :

– le grand emprunt, qui devrait représenter un surcroît de dépenses publiques de 35 milliards d'euros, contribuera d'autant à stimuler l'investissement matériel et immatériel de l'Etat ;

– la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la cotisation économique territoriale (CET) se traduira par un allègement de la fiscalité des entreprises de 27,8 % du montant de la taxe professionnelle, représentant une manne de 7,1 milliards d'euros¹, principalement lié au reversement des sommes dues au titre du plafonnement à la valeur ajoutée calculé sur les résultats de 2009.

C'est une mesure en faveur des entreprises dont la portée dépasse celles décidées dans le cadre du plan de relance. En effet, le plan de relance a anticipé le remboursement des créances *déjà* détenues par les entreprises, alors que l'allègement d'impôt lié à la suppression de la taxe professionnelle dégage pour les entreprises des ressources nouvelles, qui pourront être utilisées pour investir, augmenter les revenus du travail ou accroître la rémunération des propriétaires des entreprises.

¹ En volume, les grandes entreprises (de plus de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires), voient leur imposition allégée de près de 3 milliards d'euros, soit plus de 40 % de l'allègement global. Les entreprises de moins de 2 millions d'euros de chiffre d'affaires bénéficient d'environ 2,3 milliards d'euros (dont 1,3 milliard pour celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 500 000 euros et 2 millions d'euros). Les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 2 millions et 7,6 millions d'euros bénéficient d'un allègement de 700 millions d'euros et celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 7,6 millions et 50 millions d'euros, d'une baisse de 723 millions d'euros (source : rapport de la commission des finances du Sénat sur le PLF 2010, Tome II, fascicule 1, volume 2).

Ainsi, le volet fiscal du projet de loi de finances pour 2010 prévoit une stimulation de 10,1 milliards d'euros (7,1 milliards liés à la réforme de la TP, 2,5 milliards d'euros liés à la prolongation du remboursement immédiat du crédit d'impôt recherche et 0,5 milliard provenant de l'augmentation du taux d'amortissement dégressif), relativement proche des 11,4 milliards de mesures fiscales présentes dans le plan de relance en 2009.

Au total, votre rapporteur pour avis se félicite des résultats de l'exécution des mesures du plan de relance pour 2009 et considère que les mesures prévues pour 2010 apporteront un soutien utile à la reprise économique dont on perçoit les prémises.

*

*

*

Réunie le mercredi 25 novembre 2009, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a donné un avis favorable à l'adoption des amendements de la mission « Plan de relance, le groupe socialiste votant contre.