

N° 162

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 janvier 2009

RAPPORT

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 rectificative**, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2009,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général

(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 Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1359, 1364 et T.A. 226

Sénat : 154 (2008-2009)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| EXPOSÉ GÉNÉRAL | 7 |
| I. LE VOLET « DÉPENSES » DU PLAN DE RELANCE | 13 |
| A. LES GRANDES LIGNES DU PLAN DE RELANCE | 13 |
| 1. <i>Un effort évalué par le gouvernement à 26 milliards d'euros</i> | 13 |
| 2. <i>Un plan qui, après diverses corrections comptables, paraît plutôt de l'ordre de 23 milliards d'euros</i> | 14 |
| 3. <i>Un plan de relance du même ordre de grandeur que ceux de nos principaux partenaires européens</i> | 16 |
| B. LE CONTENU DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE | 18 |
| 1. <i>Les choix stratégiques du gouvernement</i> | 19 |
| a) <i>Une dépense concentrée dans le temps</i> | 21 |
| b) <i>Une priorité donnée au soutien aux entreprises et à l'investissement</i> | 22 |
| 2. <i>Les options méthodologiques : la création d'un ministère et d'une mission dédiés</i> | 24 |
| a) <i>Une volonté d'assurer la « traçabilité » des crédits</i> | 24 |
| b) <i>La définition d'objectifs et d'indicateurs spécifiques</i> | 26 |
| C. DES CONSÉQUENCES SUBSTANTIELLES SUR LA NORME DE DÉPENSE ÉLARGIE ET SUR LA DETTE DE L'ÉTAT | 28 |
| 1. <i>Une progression sensible des dépenses de l'Etat au sens de la norme élargie</i> | 28 |
| 2. <i>Un besoin de financement de l'Etat en hausse de 12 milliards d'euros en 2009</i> | 29 |
| II. L'IMPACT ATTENDU SUR L'ANNÉE 2009 | 33 |
| A. UN PIB ACCRU D'ENVIRON 0,5 POINT EN 2009 ? | 33 |
| 1. <i>Un impact de l'ordre de 0,5 point de PIB en 2009, selon les estimations disponibles</i> | 33 |
| 2. <i>Un impact cumulé des plans de relance européens de l'ordre d'1 point de PIB ?</i> | 34 |
| B. UN ALÉA IMPORTANT LIÉ À LA RAPIDITÉ DE MISE EN ŒUVRE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC | 35 |
| 1. <i>Des investissements qui seraient très concentrés sur 2009</i> | 37 |
| 2. <i>Une répartition égale des investissements publics entre 2009 et 2010 pourrait ramener l'impact sur le PIB à seulement 0,3 point en 2009</i> | 38 |
| III. PEUT-ON RENDRE LE PLAN DE RELANCE PLUS EFFICACE ? | 39 |
| A. LES INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2009 : UN ENJEU MAJEUR | 39 |
| B. LE SOUTIEN DE LA CONSOMMATION : UN FAUX DÉBAT | 41 |
| 1. <i>Des mesures ciblées d'un montant nécessairement limité peuvent-elles avoir un impact économique significatif ?</i> | 41 |
| 2. <i>Faut-il réduire davantage les prélèvements obligatoires ?</i> | 42 |
| a) <i>Les plans de relance européens sont-ils suffisamment massifs ?</i> | 42 |
| b) <i>Quels sont les prélèvements obligatoires qui, le cas échéant, pourraient être réduits ?</i> | 43 |
| c) <i>Un « plan de relance bis » est-il souhaitable ?</i> | 44 |

| | |
|---|-----------|
| IV. DES PERSPECTIVES À MOYEN TERME POUR LES FINANCES PUBLIQUES PARTICULIÈREMENT PROBLÉMATIQUES | 45 |
| A. QUELLE CROISSANCE DU PIB D'ICI À 2012 ?..... | 45 |
| 1. <i>La croissance en 2009 : le consensus a-t-il raison d'être aussi pessimiste ?</i> | 45 |
| a) Une prévision de croissance de – 0,6 % selon le consensus | 45 |
| 2. <i>Une croissance qui pourrait être durablement réduite</i> | 46 |
| B. QUELS SCÉNARIOS DE SOLDES ET D'ENDETTEMENT PUBLICS D'ICI À 2012 ? | 47 |

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

RESSOURCES AFFECTÉES

- *ARTICLE PREMIER* Modification du mode de versement du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)..... 51

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

- *ARTICLE 2* Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois 60

SECONDE PARTIE MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE I^{ER} AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2009

CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

CRÉDITS DES MISSIONS

- *ARTICLE 3* Ouvertures de crédits supplémentaires au titre du budget général 61
- *ARTICLE 4* Comptes spéciaux : ouverture d'un crédit supplémentaire 95

**TITRE II
DISPOSITIONS PERMANENTES**

| | |
|---|-----|
| • ARTICLE 5 Garantie de l'Etat relative aux partenariats public-privé (PPP) | 103 |
| • ARTICLE 6 (nouveau) Rétablissement, pour 2 ans, de la faculté de cumuler, sur la même assiette, les avantages fiscaux de l'Eco-PTZ et du crédit d'impôt de l'article 200 quater du code général des impôts | 117 |
| • ARTICLE 7 (nouveau) Raccourcissement du délai de distribution de l'Eco-PTZ par les établissements agréés | 120 |
| • ARTICLE 8 (nouveau) Possibilité d'abonder le Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés par un versement du budget général de l'Etat, à hauteur de 70 millions d'euros | 122 |
| • ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 8 (nouveau) Plafonnement de la garantie de l'Etat à la Caisse centrale de réassurance | 127 |
| • ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 8 (nouveau) Rectification de référence à l'article 49 de la loi de finances pour 2009 | 130 |
| AUDITION LE 6 JANVIER 2009 DE MM. ERIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, ET PATRICK DEVEDJIAN, MINISTRE CHARGÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE | 131 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 143 |
| TABLEAU COMPARATIF | 149 |

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Le présent collectif s'inscrit dans une séquence inédite qui voit le Parlement examiner quatre projets de loi de finances en à peine plus d'un trimestre. La gravité de la situation justifie pleinement un processus qui permet au pouvoir législatif d'être associé aux mesures prises pour faire face à la crise.

Beaucoup de choses ont été dites depuis qu'en juillet 2007, les difficultés rencontrées sur les prêts dits « *subprimes* » ont jeté le **doute sur la solidité du système financier mondial**. Ce qui n'était, au début, qu'une crise larvée, s'est transformé, avec la faillite de la banque Lehman Brothers le 15 septembre 2008, en crise ouverte, faisant craindre une « rupture d'anévrisme » des principales économies mondiales. Celles-ci ont été placées en quelque sorte « sous tente à oxygène » par les Etats appelés dans tous les pays à la rescousse en tant que garant en dernier ressort de la continuité des relations financières et économiques. Au-delà des « gestes de premier secours », la communauté internationale doit rester mobilisée pour que soient redéfinies de **nouvelles règles du jeu monétaires et financières internationales**. Pour sa part, la commission des finances reste attentive au sujet et ne manquera de reprendre les travaux esquissés par le groupe de travail Assemblée nationale-Sénat sur la crise financière internationale¹.

La propagation de la crise de la sphère financière à l'économie réelle place les gouvernements face à un défi d'une nouvelle ampleur. Aux mesures d'urgence prises en France dans le cadre du premier projet de loi de finances rectificative pour le financement de l'économie² pour parer aux risques de paralysie du système bancaire au profit de tous les agents, des ménages comme des entreprises, s'ajoutent maintenant des mesures pour relancer la machine économique.

Dès le lendemain du sommet de l'Eurogroupe du 12 octobre 2008, il était évident que le supposé découplage entre variables financières et réelles n'allait pas durer et que les difficultés de financement allaient affecter l'activité. Mondialisation oblige, le ralentissement risquait de **toucher tous les pays**, y compris, on le sait maintenant, **les pays émergents**. Le **caractère synchrone de la baisse d'activité** vient accroître encore la gravité de la crise qui ne peut être atténuée par aucune zone de résistance.

¹ http://www.senat.fr/groupe_travail_situation_financiere/index.html.

² Rapport ° 23 (2008-2009) de M. Philippe Marini au nom de la commission des finances.

Face à cette menace sans équivalent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les autorités se sont mobilisées et continuent de le faire.

Dès l'origine de la crise, **les banques centrales sont intervenues pour alimenter les marchés financiers en liquidités, souvent de manière concertée.** Aujourd'hui, elles amorcent un **mouvement de baisse des taux**, sans précédent aux Etats-Unis et qui devrait être également très marqué en Europe : la diminution des taux de la Banque centrale européenne pourrait se poursuivre au-delà des 2,5 % actuels.

De leur côté, les gouvernements de tous les pays industrialisés et en particulier ceux de l'Union européenne sous l'impulsion de la présidence française ne sont pas restés inertes. Ainsi **les plans de sauvetage financier ont-ils été décidés de façon coordonnée**, même s'ils ont pris des formes différentes **en fonction des caractéristiques propres du système financier de chaque pays.**

Tel est également le cas du plan de relance de l'activité élaboré par le gouvernement sous l'impulsion du Président de la République à partir du mois de novembre dernier. Avec 26 milliards d'euros, celui-ci, qui est du même ordre de grandeur que celui de nos principaux partenaires, s'inscrit, en effet, dans le cadre fixé par la Commission européenne. Celui-ci a consisté à demander à chaque pays de mettre en œuvre des mesures correspondant à 1,2 point de PIB, auxquelles viendrait s'ajouter un effort spécifique des institutions européennes pour aboutir à un effort global de 1,5 point du PIB au niveau de l'ensemble des pays membres de l'Union européenne.

- **Un plan de relance légitimement axé sur l'investissement**

Le présent collectif budgétaire pour 2009 constitue **le volet « dépenses » du plan français**, étant rappelé que le **volet « recettes »** a fait l'objet de mesures fiscales adoptées lors du projet de loi de finances rectificative de décembre 2008¹. **Même ajusté à 23 milliards d'euros selon les calculs de votre commission des finances, ce plan reste d'une ampleur considérable.**

Les débats à l'Assemblée nationale ont bien mis en valeur la philosophie générale du plan de relance. Même s'il ne néglige pas la variable « consommation des ménages », ce plan reste fondamentalement axé sur la promotion de l'investissement à l'image des plans mis en œuvre par nos principaux partenaires à l'exception du Royaume-Uni.

Le gouvernement fait valoir, à juste titre, que **la consommation est déjà largement soutenue par le jeu des stabilisateurs automatiques et par les hausses programmées des prestations sociales.**

¹ Rapport n° 135 (2008-2009) de M. Philippe Marini au nom de la commission des finances.

Lorsque le budget de l'Etat accuse un déficit qui pourrait bien, selon certaines informations officieuses, être de 56 milliards d'euros en 2008 contre 41 milliards d'euros dans le projet de loi de finances initiale, et que le déficit annoncé pour 2009 approche les 90 milliards d'euros, il y a là déjà en soi un élément de soutien de l'activité. Comme l'y invitait votre commission des finances, le gouvernement n'a pas voulu « *ajouter la crise à la crise* »¹ et a laissé les recettes s'établir à leur niveau spontané, sans chercher à compenser les moins values en perspective.

Par ailleurs, indépendamment des mesures anticipant l'entrée en vigueur du revenu de solidarité active prévues par le présent collectif, il faut souligner que **l'ensemble des dépenses de transferts** – retraite, famille, logement, chômage – **sont en croissance programmée de 4,5 % en 2009**, soit au moins 3 points au dessus de l'inflation prévisionnelle.

La controverse sur le pouvoir d'achat ignore les quelques **éléments positifs que comporte la conjoncture** à cet égard. La **baisse des prix du pétrole comme celle des taux d'intérêt** auxquels se refinancent les banques devrait venir libérer du pouvoir d'achat pour les ménages. Il convient d'ailleurs d'être attentif à la façon dont, sur ces deux plans, les baisses seront répercutées par des entreprises comme par des banques, soucieuses de préserver leurs marges. Votre rapporteur général se montrera particulièrement attentif, notamment dans le cadre du comité de suivi du dispositif de financement prévu par le décret du 10 décembre 2008, à la **façon dont les banques s'acquittent des engagements pris en contrepartie des facilités de financement mises à leur disposition** en vertu du projet de loi de finances rectificative précité pour le financement de l'économie.

Certes la diminution de l'inflation que l'on présente ici comme un facteur favorable, pourrait prendre une tournure inquiétante si elle signifiait l'entrée de l'économie mondiale dans une phase de déflation et donc peut être de dépression. **Le risque de déflation existe mais il ne faut pas le surestimer.**

Si votre commission des finances approuve la démarche du gouvernement, c'est en particulier pour des raisons de cohérence avec ses positions antérieures :

- d'une part, elle a toujours considéré que **les déficits devaient, au nom de la « règle d'or », correspondre à des dépenses d'investissement ;**

- d'autre part, elle persiste à s'inquiéter du **gonflement annoncé de la dette publique dans un contexte de grande incertitude sur les réactions des marchés.**

Axer le plan de relance sur l'investissement, c'est essayer de tirer parti de la crise pour préparer le rebond de notre économie, le jour où l'économie mondiale repartira. Il y a suffisamment de besoins non satisfaits en

¹ Rapport général n° 99 (2008-2009) de M. Philippe Marini au nom de la commission des finances.

infrastructures publiques dans notre pays pour que l'on trouve toute une série de projets de nature à nous permettre de rattraper des retards dénoncés par tous. Le présent collectif énumère les dépenses qui sont ainsi engagées par anticipation aussi bien au niveau de l'Etat que des entreprises publiques.

On oublie trop facilement que **des investissements, ce sont des emplois maintenus et donc des salaires distribués**, faute desquels ce seraient peut-être des chômeurs en plus, partiels ou totaux, qu'il faudrait en outre indemniser sur fonds publics. **Le paramètre essentiel**, aujourd'hui, à l'aune duquel il faut calibrer les mesures de relance, **c'est bien l'emploi**.

Au surplus **l'investissement alimente des anticipations favorables des chefs d'entreprises, ce qui contribue à entretenir la confiance**. Le rôle des anticipations est, en effet, essentiel. Comme le montre l'exposé général du présent projet de loi, les sommes susceptibles d'être mobilisées par un plan de relance axé sur la consommation et ciblées sur les personnes à faible revenu sont trop faibles pour avoir un impact significatif sur le niveau général de l'activité. De ce point de vue, **la question du renforcement du volet « soutien de la consommation » du présent plan de relance est, à ce stade, un faux débat**. A défaut de pouvoir baisser significativement les prélèvements obligatoires – ce que l'état de nos finances publiques nous interdit –, mieux vaut soutenir l'activité et le moral des chefs d'entreprises comme de leurs salariés que de distribuer des allocations uniformes qui dans un climat anxiogène ont des grandes chances de ne pas être effectivement dépensées.

En d'autres termes, **la relance par la consommation apparaît comme une politique de feu de paille**, certes sympathique, mais d'autant moins efficace qu'elle alimenterait, dans notre pays, un moteur économique à bas rendement. **Les sommes distribuées risquent fort, en effet, d'être soit épargnées, soit converties en produits importés**. C'est un peu comme lorsqu'on met du papier dans la cheminée, cela fait une jolie flamme, un peu de chaleur mais une bonne part de celle-ci s'échappe par le conduit !

Au contraire une politique de relance par l'investissement est relativement lente à mettre en œuvre, dégage au début moins de chaleur mais dure plus longtemps. De fait votre commission des finances admet qu'**une partie des dépenses figurant dans le présent collectif ne se traduira dans le plan de charge des entreprises que dans le second semestre de l'année**.

Les mesures en faveur de la trésorerie des entreprises et du crédit d'impôt recherche participent de cette politique en permettant aux entreprises de consacrer leurs ressources à l'investissement, étant noté que, s'il s'agit bien de recettes simplement anticipées pour les entreprises, elles correspondent à des décaissements effectifs pour les finances de l'Etat.

Enfin, votre commission des finances soutient la méthode choisie par le gouvernement consistant à rassembler toutes ses mesures relatives à la dépense dans une même mission, considérant cette interprétation il est vrai extensive de la LOLF comme le moyen de mobiliser l'administration et de garantir une mise en œuvre du plan aussi rapide que possible.

- **Beaucoup d'incertitudes néanmoins en ce qui concerne le financement des dettes publiques**

L'autre série d'arguments qui plaide, selon votre commission des finances, en faveur d'une relance par l'investissement sont des considérations financières.

Même si les disciplines issues du traité de Maastricht ont bien été, à juste titre, mises entre parenthèses, compte tenu du caractère exceptionnel des circonstances actuelles, **il ne faudrait pas croire que l'on puisse indéfiniment dépenser sans compter**. D'où le souci manifesté par votre rapporteur général que les **dépenses prévues dans le cadre du plan de relance** aient un **caractère réversible**.

Les contraintes financières persistent malgré les injections de liquidités à répétition par les banques centrales. Les marchés tôt ou tard le rappelleront aux gouvernements. Hier, c'était l'Allemagne qui ne parvenait pas à placer l'intégralité de son émission obligataire ; aujourd'hui c'est l'Espagne qui se voit placée sous surveillance négative malgré sa note « AAA » par une grande agence de notation alors même que le « *spread* » qui la distingue des taux allemands retrouve un niveau record de près de 93 points.

A moyen terme, rien ne nous dit que le marché continuera à absorber une quantité aussi considérable de titres de dette publique. Jusqu'à présent les investisseurs ont, dans le contexte actuel de défiance à l'égard du système bancaire et des entreprises, surtout recherché la sécurité des signatures des Etats. Rien ne nous garantit toutefois, au vu des quelque 1.000 à 1.500 milliards de dollars d'obligations d'Etat qui vont être mises sur le marché en 2009, que cela va durer. On ne peut exclure, surtout dans un contexte de fluctuations monétaires, un krach obligataire mondial, qui viendrait renchérir le financement des dettes publiques voire rendre problématique son refinancement.

A plus ou moins long terme, l'horizon est loin d'être dégagé.

Rappelons d'abord que, selon les prévisions actualisées de votre commission des finances, qui reposent sur des hypothèses moins optimistes que celles du gouvernement en termes de maîtrise des dépenses et d'élasticité des recettes fiscales, **le déficit public pourrait même approcher les 5 points de PIB en 2009, et en 2010 si la crise se prolongeait**.

A côté de la dette publique *stricto sensu*, qui, en tout état de cause, devrait approcher 70 % du PIB vers 2010/2011, il convient de tenir compte de la **prolifération des engagements hors bilan**, chaque loi de finances, à commencer par celle relative au financement de l'économie, en ayant étendu l'ampleur. Telle est la raison pour laquelle, à titre de signal, votre commission des finances a déposé un **amendement limitant à 20 milliards d'euros la garantie de l'Etat à la Caisse centrale de réassurance**.

Tous ces éléments viennent conforter le souhait de votre commission des finances que le gouvernement adapte le projet de loi de programmation des finances publiques¹ pour tenir compte du nouveau contexte retracé par le présent collectif budgétaire pour 2009. Il s'agit, au moment où une entorse est faite à la norme de dépenses en 2009, avec une augmentation des dépenses de 3,7 % en volume, de permettre au Parlement et au gouvernement de **réitérer sur le long terme leur attachement à la maîtrise de la dépense publique.**

*

C'est donc dans cet esprit déterminé mais aussi vigilant que votre commission des finances soutient la politique économique que traduit le présent collectif, **sous réserve de quelques amendements tendant soit à faciliter les investissements des collectivités territoriales**, qui sont des acteurs majeurs de la relance, **soit à améliorer le régime des garanties** que l'Etat est en passe d'accorder à certains acteurs économiques.

Ainsi que l'a dit le Président de la République : « *s'il faut faire plus, on fera plus* ». Mais il convient de garder son sang froid et de ne pas remettre en cause un plan qui, compte tenu de l'état de nos finances publiques, apparaît le mieux à même à soutenir l'activité. Ceux qui mettent en doute l'efficacité du plan de relance, en estimant qu'il sera nécessairement suivi d'un deuxième train de mesures, ne font, en définitive, **qu'ajouter l'incertitude à l'incertitude**, retardant le retour de la confiance des consommateurs comme des chefs d'entreprise sans lequel il n'y aura pas de reprise de la croissance.

Le présent collectif confirme donc bien le **grand retour de l'Etat. Garant**, en dernier ressort, du bon fonctionnement des marchés, celui-ci fixe d'abord les règles du jeu et veille, en arbitre, à leur application ; **agent économique majeur**, au niveau central mais aussi local, il a les moyens d'agir sur la demande macroéconomique ; **investisseur** enfin, il peut selon les cas orienter l'épargne ou accompagner les efforts des entreprises, au-delà d'ailleurs du seul secteur public traditionnel.

Cette ambition, pour la première fois clairement assumée, s'est traduite par la création du **Fonds stratégique d'investissement**, dont les objectifs d'abord défensifs doivent être de préserver les centres de décision économique présents sur le territoire national. Soucieuse également de s'affranchir de la « tyrannie de l'urgence », votre commission des finances se devait de saluer, à la suite des travaux de la mission commune d'information du Sénat sur la notion de centres de décisions économiques², une initiative qui, en dépit de la relative modicité de la dotation de ce fonds souverain à la française, marque l'attention portée à un facteur important du dynamisme à long terme de l'économie française.

¹ Rapport n° 78 (2008-2009) de M. Philippe Marini au nom de la commission des finances.

² Rapport d'information n° 347 (2006-2007) de M. Christian Gaudin, au nom de la Mission commune d'information sur la notion de centre de décision économique et les conséquences qui s'attachent, dans ce domaine, à l'attractivité du territoire national : « La bataille des centres de décision : promouvoir la souveraineté économique de la France à l'heure de la mondialisation ».

I. LE VOLET « DÉPENSES » DU PLAN DE RELANCE

A. LES GRANDES LIGNES DU PLAN DE RELANCE

1. Un effort évalué par le gouvernement à 26 milliards d'euros

Le gouvernement évalue le plan de relance à **26 milliards d'euros**, dont :

- 11,5 milliards d'euros pour les **dépenses de l'Etat**, correspondant au **présent projet de loi de finances rectificative** ;

- 10,5 milliards d'euros pour les **recettes de l'Etat** (y compris le doublement du prêt à taux zéro, qui est un crédit d'impôt), correspondant à la **loi de finances rectificative pour 2008** ;

- 0,1 milliard d'euros de dépenses des administrations de sécurité sociale ;

- 4 milliards d'euros d'investissements des entreprises publiques.

Le plan de relance, tel que présenté par le gouvernement

(en milliards d'euros)

| | Total affiché | 2009 | 2010 |
|---|----------------------|-------------|-------------|
| Dépenses de l'Etat (présent PLFR) | 11,5 | 9,8 | 1,6 |
| « Programme exceptionnel d'investissement public » | 4,0 | 2,7 | 1,4 |
| « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » (hors FSI) | 2,6 | 2,6 | 0,0 |
| « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » | 1,9 | 1,5 | 0,1 |
| Paie ment des dettes envers les fournisseurs de la Défense* | 0,5 | 0,5 | |
| FCTVA | 2,5 | 2,5 | |
| Recettes de l'Etat (LFR 2008) | 10,5 | 9,2 | -0,5 |
| Remboursement des crédits d'impôt CIR | 3,8 | 3,8 | -1,0 |
| Remboursement des crédits d'impôt RAD | 1,8 | 1,8 | -0,3 |
| Mensualisation du remboursement de la TVA | 3,6 | 3,6 | |
| Amortissement exceptionnel | 0,7 | | 0,7 |
| Doublement du PTZ | 0,6 | | 0,1 |
| Total Etat | 22,0 | 19,0 | 1,1 |
| Dépenses des administrations sociales | 0,1 | ND | ND |
| Investissement des entreprises publiques | 4,0 | ND | ND |
| EDF | 2,5 | ND | ND |
| GDF Suez | 0,2 | ND | ND |
| RATP | 0,5 | ND | ND |
| SNCF | 0,3 | ND | ND |
| La Poste | 0,6 | ND | ND |
| TOTAL GENERAL | 26,0 | ND | ND |

* Cette mesure ne nécessite pas de disposition législative.

ND : non disponible

Source : d'après les dossiers de presse de décembre 2008 et janvier 2009

2. Un plan qui, après diverses corrections comptables, paraît plutôt de l'ordre de 23 milliards d'euros

Ce total affiché, de 26 milliards d'euros, semble **surestimé d'un point de vue comptable d'environ 3 milliards d'euros.**

Tout d'abord, le programme « **Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité** » affiche des autorisations d'engagement (AE) de **1,9 milliard d'euros**, alors que **seulement 1,6 milliard d'euros** de crédits de paiement (CP) en cumulé sont prévus en 2009-2010, ce qui correspond à un écart de **0,3 milliard d'euros**. En effet, compte tenu des délais liés à la durée du montage des opérations de construction et à celle de leur réalisation, le montant des crédits de paiement inscrits au plan de relance est inférieur à celui des autorisations d'engagement (de 150 millions d'euros pour l'ANRU et de 100 millions d'euros pour les aides à la construction de logements sociaux). A compter de 2011, il existera donc nécessairement un surplus d'autorisations d'engagement non couvertes qui devra faire l'objet soit d'annulations soit de transfert vers des missions budgétaires permanentes.

En outre, dans le cas des **allègements fiscaux** de l'Etat, **le gouvernement omet de prendre en compte le fait** que certaines recettes fiscales seront mécaniquement accrues en 2010, l'allègement de 2009 n'étant que l'anticipation de certains avantages fiscaux. Ainsi, le « contrecoup » de 2010, de **1,3 milliard d'euros**, n'est pas pris en compte dans la totalisation du gouvernement¹.

Enfin, dans le cas des investissements des **entreprises publiques**, le montant de 4 milliards d'euros indiqué paraît concerner la seule année 2009. Comme il s'agit **d'anticipations**, en 2010, les investissements de ces entreprises devraient logiquement s'en trouver réduits. Si l'on suppose que les anticipations concernent les investissements prévus pour les années 2010 à 2012, cette réduction devrait être en 2010 du tiers du montant global, soit **1,3 milliard d'euros**.

Au total, d'un point de vue purement comptable, le montant du plan doit être minoré **de 3 milliards d'euros : sur 2009-2010, il serait donc de l'ordre non de 26 milliards d'euros, mais de 23 milliards d'euros, soit 1,2 point de PIB (et non 1,3).**

Toutefois, cela ne remet pas en cause l'ordre de grandeur du plan de relance, ni son impact économique.

¹ Si le montant global de la mesure relative au PTZ est estimé à 0,6 milliard d'euros, l'impact budgétaire attendu est nul en 2009 et de seulement 0,1 milliard d'euros en 2010, ce qui correspond à un écart de 0,5 milliard d'euros. Cependant, d'un point de vue économique, l'impact de 0,6 milliard d'euros se fait bien sentir dès 2009 : l'impact budgétaire nul en 2009 et de seulement 0,1 milliard d'euros en 2010 vient du fait que le crédit d'impôt correspondant est accordé tout au long de la durée du prêt.

Le plan de relance : 26 ou 23 milliards d'euros ?

(en milliards d'euros)

| | Plan tel qu'indiqué par le gouvernement | | | Total 2009-2010 comptablement rectifié (commission des finances)* |
|---|---|----------------|-----------------|---|
| | Total affiché | 2009 | 2010 | |
| Dépenses de l'Etat | 11,5 | 9,8 | 1,6 | 11,2 |
| « Programme exceptionnel d'investissement public » | 4,0 | 2,7 | 1,4 | 4,0 |
| « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » (hors FSI) | 2,6 | 2,6 | 0,0 | 2,6 |
| « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » | 1,9 | 1,5 | 0,1 | <u>1,6</u> |
| Paieement des dettes envers les fournisseurs de la Défense | 0,5 | 0,5 | | 0,5 |
| FCTVA | 2,5 | 2,5 | | 2,5 |
| Recettes de l'Etat | 10,5 | 9,2 | -0,5 | 9,2*** |
| Remboursement des crédits d'impôt CIR | 3,8 | 3,8 | -1,0 | <u>2,8</u> |
| Remboursement des crédits d'impôt RAD | 1,8 | 1,8 | -0,3 | <u>1,5</u> |
| Mensualisation du remboursement de la TVA | 3,6 | 3,6 | | 3,6 |
| Amortissement exceptionnel | 0,7 | | 0,7 | 0,7 |
| Doublement du PTZ | 0,6 | | 0,1 | 0,6*** |
| Total Etat | 22,0 | 19,0 | 1,1 | 20,4*** |
| Dépenses des administrations sociales | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| Investissement des entreprises publiques** | 4,0 | 4,0**** | -1,4**** | 2,6 |
| EDF | 2,5 | 2,5**** | -0,8**** | 1,7 |
| GDF Suez | 0,2 | 0,2**** | -0,1**** | 0,1 |
| RATP | 0,5 | 0,5**** | -0,2**** | 0,3 |
| SNCF | 0,3 | 0,3**** | -0,1**** | 0,2 |
| La Poste | 0,6 | 0,6**** | -0,2**** | 0,4 |
| TOTAL GENERAL | 26,0 | 23,1 | -0,3 | 23,2*** |
| <i>En points de PIB</i> | <i>1,3</i> | <i>1,2</i> | <i>0,0</i> | <i>1,2</i> |

* Ce total prend en compte le contrecoup en 2010 des mesures fiscales de trésorerie et des anticipations d'investissement des entreprises publiques, et les AE non couvertes. ** Répartition entre entreprises publiques figurant dans le dossier de presse de décembre 2008. *** Afin d'évaluer l'impact économique, on prend ici en compte non le seul coût budgétaire du PTZ sur la période (0,1 milliard d'euros en 2010), mais son coût sur la totalité de la durée du prêt (0,6 milliard d'euros). **** Le gouvernement ne fournit pas de répartition temporelle. On suppose que la totalité de l'anticipation d'investissement a lieu en 2009, et que l'investissement s'en trouve réduit d'un tiers de ce montant chacune des trois années suivantes.

Sources : informations publiées par le gouvernement, calculs de votre commission des finances

3. Un plan de relance du même ordre de grandeur que ceux de nos principaux partenaires européens

Le plan de relance français s'inscrit dans le cadre d'un effort global de relance qui, pour les cinq principales économies de l'Union européenne, s'élèverait à 126 milliards d'euros, soit 1,3 point de PIB.

Les principaux plans de relance européens, selon l'OFCE (montant global)

(en milliards d'euros et en %)

| | France: | | Espagne | | Allemagne* | | Italie | | Royaume-Uni | | Total** | |
|---|----------------|------------|---------------|------------|---------------|----------|---------------|------------|---------------|------------|------------|------------|
| | Mds € | % du PIB | Mds € | % du PIB | Mds € | % du PIB | Mds € | % du PIB | Mds € | % du PIB | Mds € | % du PIB |
| Total investissement public <i>Y compris FCTVA***</i> | 8** 10,5 | 0,4 0,5 | 8 | 0,7 | 7,2 | 0,3 | 1,4 | 0,1 | 2,3 | 0,15 | 26,9 | 0,3 |
| Soutien à la trésorerie des entreprises <i>Hors FCTVA***</i> | 13,9** 11,6 | 0,7 0,6 | 7,7 | 0,7 | 15 | 0,6 | 0,2 | | | | 36,8 | 0,4 |
| Aide aux secteurs | 2 | 0,1 | 3 | 0,3 | | | | | 0,7 | 0,05 | 5,7 | 0,1 |
| Politiques de l'emploi et aides aux ménages | 2 | 0,1 | 5,9 | 0,5 | 23 | 0,9 | 3,3 | 0,2 | 4,4 | 0,29 | 38,6 | 0,4 |
| Suppression impôt sur le patrimoine | | | 1,8 | 0,2 | | | | | | | 1,8 | 0,0 |
| Baisse de la TVA | | | | | | | | | 11,5 | 0,8 | 11,5 | 0,1 |
| Autres | | | | | 4,8 | 0,2 | 1,5 | 0,1 | | | 6,3 | 0,1 |
| Total | 26 | 1,3 | 24,7 | 2,2 | 50 | 2 | 6,5 | 0,4 | 18,8 | 1,3 | 126 | 1,3 |
| RAPPEL DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES (cf tableau complet page suivante) | | | | | | | | | | | | |
| Déficit (pt de PIB) | 3 | | -1,6 | | 0 | | -2,5 | | -4,2 | | - | |
| Ratio dette/PIB | 65,4 | | 37,5 | | 64,3 | | 104,1 | | 50,1 | | - | |
| Croissance 2009 | - 0,6 % | | -1,2 % | | -1,2 % | | -1,1 % | | -0,9 % | | - | |

* L'OFCE inclut non seulement le plan de novembre 2008, de l'ordre de 30 milliards d'euros et destiné aux entreprises, mais aussi celui d'octobre 2008, de l'ordre de 20 milliards d'euros et en faveur des ménages. Il ne comprend pas en revanche le nouveau plan actuellement envisagé, qui pourrait être de l'ordre de 50 milliards d'euros.

** Calcul de votre rapporteur général.

*** L'OFCE considère que, sur les 10,6 milliards d'euros d'investissement public indiqués par le gouvernement, 2,5 milliards d'euros, correspondant à l'anticipation du versement des attributions du FCTVA, peuvent être assimilés à un soutien de la trésorerie.

Source : d'après la Lettre de l'OFCE, 23 décembre 2008

Les plans se situeraient dans un intervalle compris entre 0,4 point de PIB (Italie) et 2,2 points de PIB (Espagne). En niveau, le plan le plus important serait celui de l'Allemagne, de 50 milliards d'euros (soit 2 points de PIB). Les plans français et britannique seraient égaux à la moyenne, de 1,3 point de PIB.

Ces montants doivent être mis en relation avec la situation des finances publiques des différents Etats en 2008. **Les grands Etats membres sont dans des situations économiques et budgétaires très différentes**, comme le montre le tableau ci-après :

- l'Allemagne et l'Espagne ont les marges de manœuvre budgétaires les plus importantes, avec pour 2008 un déficit public respectivement nul et de 1,6 point de PIB ;

- la France et le Royaume-Uni ont de faibles marges de manœuvre budgétaire, avec un déficit public qui devrait être de l'ordre de respectivement 3 et 4 points de PIB en 2008, l'intérêt de **la France** à effectuer une relance étant d'autant plus limité qu'elle est **le grand Etat membre dont les perspectives de croissance pour 2009 (- 0,6 %) sont les moins dégradées** ;

- les marges de manœuvre budgétaires de l'Italie sont très faibles, avec une dette publique de plus de 100 points de PIB.

La situation économique et budgétaire des principaux Etats membres de l'Union européenne

(en points de PIB et en %)

| | 2008* | | | 2009** |
|-------------------------|--------------|-------------------------|----------------------|-------------------|
| | Solde public | Solde public structurel | Dette publique brute | Croissance du PIB |
| Allemagne | 0 | -0,8 | 64,3 | -1,2 |
| Espagne | -1,6 | -1,5 | 37,5 | -1,2 |
| Italie | -2,5 | -2,3 | 104,1 | -1,1 |
| France | -3 | -3,2 | 65,4 | -0,6 |
| Royaume-Uni | -4,2 | -4,6 | 50,1 | -1,5 |
| Union européenne | -1,6 | -2 | 59,8 | -0,7 |
| Zone euro | -1,3 | -1,6 | 66,6 | -0,9 |
| Etats-Unis | -5,3 | ND | ND | -1,3 |
| Japon | -1,9 | ND | ND | -0,9 |

Sources : * prévisions économiques d'automne de la Commission européenne, 3 novembre 2008 ;
 ** Consensus Forecasts, décembre 2008

Le **contenu** des plans diffère fortement. Ainsi, si l'on exclut l'Italie, dont le plan est d'un montant peu significatif, les principales différences sont les suivantes :

- les plans français et espagnol donnent une place importante à l'investissement public (respectivement 0,5 point de PIB et 0,7 point de PIB) ;
- la France prévoit de consacrer des montants particulièrement faibles aux politiques de l'emploi et aux aides aux ménages ;
- le Royaume-Uni se distingue par le fait que plus de la moitié du plan correspondrait à une baisse de la TVA.

En revanche, à l'exception du Royaume-Uni tous les grands pays consacrent des sommes importantes (0,6 ou 0,7 point de PIB) à des mesures spécifiques de soutien de la trésorerie des entreprises.

Au-delà des différences apparentes, **ces plans devraient avoir une efficacité comparable**. Dans tous les cas, le multiplicateur paraît de l'ordre de **0,5**. Dans le cas des plans français et espagnol, le multiplicateur élevé des dépenses d'investissement serait compensé par le faible multiplicateur¹ des mesures de soutien de la trésorerie des entreprises.

Le plan britannique, souvent présenté comme un plan de soutien de la consommation, est en réalité avant tout un plan d'allégement de la fiscalité, qui du fait des comportements de marge bénéficiera également aux entreprises.

Le plan allemand concerne, quant à lui, pour près de la moitié les politiques de l'emploi et les aides aux ménages, dont le multiplicateur est probablement analogue à celui des baisses d'impôt.

B. LE CONTENU DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Le présent projet de loi de finances rectificative :

- prévoit, dans son article 1^{er}, une mesure relative au **FCTVA**, dont le coût pour l'Etat est estimé à **2,5 milliards d'euros** ;
- instaure **une mission au sens de la LOLF « Plan de relance de l'économie »**, dotée de **10,5 milliards d'euros** d'autorisations d'engagement (AE), et respectivement 9,9 milliards d'euros et 1,6 milliard d'euros de crédits de paiement (CP) en 2009 et en 2010.

¹ Les mesures fiscales de décembre 2008 semblent plus être une « garantie » contre l'apparition de graves problèmes de trésorerie qu'une mesure destinée à soutenir directement l'activité.

1. Les choix stratégiques du gouvernement

Le tableau ci-après permet de **comparer** les **crédits** de la mission « Plan de relance de l'économie » avec l'estimation de **son impact budgétaire** figurant dans le **dossier de presse** de janvier 2009. Selon le dossier de presse, les trois programmes de la mission représentent un effort global de **8,5 milliards d'euros**, dont 6,8 milliards d'euros en 2009 et 1,5 milliard d'euros en 2010.

L'écart avec le montant indiqué ci-avant (**10,5 milliards d'euros**) s'explique par **les modalités de prise en compte du programme « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi »**. Ce programme prévoit des AE de 4,6 milliards d'euros et des CP de 5,6 milliards d'euros en 2010. Le fait que les CP soient supérieurs d'1 milliard d'euros aux AE vient du fait que l'action 02 « Avances versées sur les marchés publics de l'Etat », dotée d'1 milliard d'euros de CP en 2009, ne correspond à aucune AE, ces dépenses ayant, par définition, déjà été engagées.

L'impact global de ce programme doit donc être majoré d'1 milliard d'euros par rapport aux seules AE. En sens inverse, le dossier de presse, à juste titre, ne présente pas les 3 milliards d'euros de dotation du Fonds stratégique d'investissement comme relevant du plan de relance. En effet, cette somme n'a pas vocation à être immédiatement injectée dans l'économie. Par ailleurs, elle pourrait se substituer, au moins partiellement, à des investissements privés.

Les crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » : passage du présent projet de loi de finances rectificatives aux montants indiqués dans le dossier de presse de janvier 2009

(en milliards d'euros)

| | Présent projet de loi de finances rectificative | | | Dossier de presse de janvier 2009 | | |
|--|---|------------|------------|-----------------------------------|-----------------|------------|
| | 2009 | | 2010 | Montant global affiché | Coût budgétaire | |
| | AE | CP | CP | | 2009 | 2010 |
| « Programme exceptionnel d'investissement public » | 4,0 | 2,7 | 1,4 | 4,0 | 2,7 | 1,4 |
| Action 01 : Infrastructures et équipements civils | 1,1 | 0,8 | 0,4 | 1,1 | 0,8 | 0,4 |
| Action 02 : Enseignement supérieur et recherche | 0,7 | 0,7 | 0,1 | 0,7 | 0,7 | 0,1 |
| Action 03 : Équipements de défense et de sécurité | 1,5 | 0,8 | 0,7 | 1,5 | 0,8 | 0,7 |
| Action 04 : Patrimoine | 0,6 | 0,4 | 0,2 | 0,6 | 0,4 | 0,2 |
| « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » | 4,6 | 5,6 | | | | |
| Crédits hors FSI | 1,6 | 2,6 | | 2,6 | 2,6 | |
| Action 01 : Financement des petites et moyennes entreprises | 0,2 | 0,2 | | 0,2 | 0,2 | |
| Action 02 : Avances versées sur les marchés publics de l'État | | 1,0 | | | 1,0 | |
| Action 03 : Aide au remplacement de véhicules anciens | 0,2 | 0,2 | | 0,2 | 0,2 | |
| Action 04 : Aide à l'embauche dans les très petites entreprises | 0,7 | 0,7 | | 0,7 | 0,7 | |
| Action 05 : Politiques actives de l'emploi | 0,5 | 0,5 | | 0,5 | 0,5 | |
| Action 06 : Fonds stratégique d'investissement | 3,0 | 3,0 | | 3,0 | 3,0 | |
| « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » | 1,9 | 1,5 | 0,1 | 1,9 | 1,5 | 0,1 |
| Action 01 : Soutien à la construction et à l'accèsion sociale | 0,4 | 0,2 | 0,1 | 0,4 | 0,2 | 0,1 |
| Action 02 : Accélération de la rénovation urbaine | 0,4 | 0,2 | 0,0 | 0,4 | 0,2 | 0,0 |
| Action 03 : Lutte contre l'habitat indigne et rénovation thermique | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| Action 04 : Hébergement et structures d'accueil | 0,2 | 0,2 | | 0,2 | 0,2 | |
| Action 05 : Prime de solidarité active | 0,8 | 0,8 | | 0,8 | 0,8 | |
| MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE » | 10,5 | 9,9 | 1,6 | 8,5 | 6,8 | 1,5 |

Source : d'après le dossier de presse de janvier 2009 et le présent projet de loi de finances rectificative

a) Une dépense concentrée dans le temps

10,513 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 9,852 milliards d'euros en crédits de paiement sont ouverts, pour 2009, par le présent projet de loi de finances rectificative, soit une augmentation respective de 2,7 % et 2,6 % par rapport aux montants votés en loi de finances initiale pour 2009.

Selon le gouvernement, l'intégralité des AE sont d'ores et déjà ouvertes et *« certains paiements pourront, en matière d'investissement et de logement, être réalisés sur l'année 2010 : les crédits de paiement correspondants seront alors ouverts dans le projet de loi de finances pour 2010 »*.

De fait, le tableau figurant dans l'exposé des motifs du projet de loi indique que le total des crédits de paiement qu'il est prévu d'engager sur les années 2009 et 2010 s'élève à **11,4 milliards d'euros**, dont 86 % sont ouverts par le présent collectif et 14 % seront ouverts en 2010. En concentrant la quasi-totalité des ouvertures de crédits sur l'année 2009, le présent collectif budgétaire traduit donc l'impératif **d'action rapide** que s'est assigné le gouvernement.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur général auprès du ministère chargé du budget, cet impératif de rapidité devrait également se matérialiser **par la dispense totale de gel des crédits** de la mission consacrée au plan de relance.

Par ailleurs, des **règles de gel plus souples** seront appliquées sur les crédits d'investissement du projet de loi de finances pour 2009. La circulaire de la direction du budget du 31 décembre 2008, relative à la réserve de précaution, prévoit ainsi qu'*« à titre exceptionnel, il sera procédé dès le début de la gestion à la libération des crédits de titre 5 mis en réserve¹. Cette mesure, qui s'inscrit dans le cadre des mesures accompagnant le plan de relance de l'économie française, vise à préserver la capacité d'investissement des administrations, à l'heure où l'effort d'investissement est plus que jamais nécessaire »*.

¹ Par programme, le montant de crédits libérés sera calculé ainsi : crédits ouverts en LFI sur le titre 5 X 5 %. La mise en réserve initiale du programme sera réduite de ce montant. Cet allègement de la mise en réserve des crédits de titre 5 sera notifié par la direction du budget aux responsables de programme, aux directeurs des affaires financières (DAF) et aux contrôleurs budgétaires et comptables ministériels compétents.

**Autorisations d'engagement et crédits de paiement
de la mission « Plan de relance de l'économie »**

(en milliards d'euros)

| | PLFR 2009 | | CP 2010 | Total CP |
|--|---------------|--------------|--------------|---------------|
| | AE | CP 2009 | | |
| Mission « Plan de relance de l'économie » | 10 513 | 9 852 | 1 561 | 11 413 |
| Programme exceptionnel d'investissement public | 3 951 | 2 687 | 1 414 | 4 101 |
| Action 1 - Infrastructures et équipements civils | 1 075 | 781 | 444 | 1 225 |
| Action 2 - Enseignement supérieur et recherche | 731 | 675 | 56 | 731 |
| Action 3 - Equipement de défense et de sécurité | 1 525 | 825 | 700 | 1 525 |
| Action 4 - Patrimoine | 620 | 406 | 214 | 620 |
| Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi | 4 645 | 5 645 | 0 | 5 645 |
| Action 1 - Financement des PME | 225 | 225 | | 225 |
| Action 2 - Avances versées sur les marchés publics de l'Etat | | 1 000 | | 1 000 |
| Action 3 - Aide au remplacement des véhicules anciens | 220 | 220 | | 220 |
| Action 4 - Aide à l'embauche dans les très petites entreprises | 700 | 700 | | 700 |
| Action 5 - Politiques actives de l'emploi | 500 | 500 | | 500 |
| Action 6 - Fonds stratégique d'investissement | 3 000 | 3 000 | | 3 000 |
| Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité | 1 917 | 1 520 | 147 | 1 667 |
| Action 1 - Soutien à la construction et à l'accession sociale | 390 | 210 | 80 | 290 |
| Action 2 - Accélération de la rénovation urbaine | 350 | 200 | 0 | 200 |
| Action 3 - Lutte contre l'habitat indigne et rénovation thermique | 200 | 133 | 67 | 200 |
| Action 4 - Hébergement et structures d'accueil | 217 | 217 | | 217 |
| Action 5 - Prime de solidarité active | 760 | 760 | | 760 |
| | <i>100%</i> | <i>86,3%</i> | <i>13,7%</i> | |

Source : projet de loi de finances rectificative pour 2009

b) Une priorité donnée au soutien aux entreprises et à l'investissement

Les crédits ouverts au sein de la mission montrent clairement la priorité donnée au **soutien aux entreprises** (via notamment le Fonds stratégique d'investissement, les avances versées sur les marchés publics de l'Etat ou le financement des PME) et à la relance par **l'investissement** (grands travaux et équipements). Votre rapporteur général observe, en particulier, que **les investissements en question revêtent un caractère relativement « traditionnel »**, en se concentrant les infrastructures de transport, la construction ou la rénovation de logements, ou l'équipement civil et militaire.

A titre d'exemple, l'action 02 « Recherche et enseignement supérieur » du programme exceptionnel d'investissement public voit la majeure partie de sa dotation dédiée à des investissements concernant **le logement étudiant ou la rénovation du bâti universitaire** (financement des études préalables au plan Campus pour 75 millions d'euros, accélération de travaux de mise en sécurité, de rénovation et d'accessibilité pour 200 millions d'euros, volet « immobilier universitaire » des contrats de plan Etat-régions pour 140 millions d'euros). **Seuls 116 millions d'euros de CP, soit 17 % des crédits de l'action, sont consacrés à des dépenses supplémentaires dans le domaine de la recherche *stricto sensu*** (financement de très grandes

infrastructures de recherche, fonds démonstrateur dans le domaine des technologies de l'énergie, nanotechnologies et technologies de défense).

Le plan de relance s'appuie, en outre, sur un accroissement de la dépense **temporaire, réversible et résultant le plus souvent de l'anticipation** d'investissements déjà programmés et, selon l'exposé des motifs du projet de loi, « *les dépenses de fonctionnement et de personnel prévues dans le budget triennal ne sont pas impactées* ».

Votre rapporteur général se félicite de ces orientations, le choix opéré en faveur de dépenses non reconductibles étant la meilleure garantie contre l'accroissement des déficits structurels et la priorité donnée à l'investissement assurant que les principaux bénéfices du plan de relance iront aux activités et aux emplois localisés sur le territoire national.

Il est toutefois délicat de discerner, dans la masse des crédits ouverts, ceux qui iront à la mise en œuvre **d'actions entièrement nouvelles**, de ceux qui constitueront une simple **anticipation** de dépenses déjà programmées, voire un « **rattrapage** » de **dépenses retardées**, notamment faute de disponibilités budgétaires. A titre d'exemple, l'ouverture de 620 millions d'euros de CP et de 406 millions d'euros d'AE au profit de la rénovation du patrimoine immobilier de l'Etat doit être rapportée à l'insuffisance probable des crédits votés en loi de finances 2009 au programme « Entretien des bâtiments de l'Etat » de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », insuffisance au regard des besoins apparus dans le cadre de l'élaboration des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des ministères et des nouvelles exigences issues du « Grenelle de l'environnement »¹. L'ouverture de crédits par le présent projet de loi de finances rectificative peut donc s'analyser comme le moyen **d'assurer un entretien que les ministères auraient pu être tentés de différer.**

De manière analogue, et dans le domaine du soutien au logement et à la construction, les crédits ouverts par le présent projet de loi de finances s'apparentent à un « **retour de balancier** » **par rapport aux orientations actées en loi de finances pour 2009**. La LFI avait en effet tiré les conséquences d'une **débudgétisation significative de la politique de rénovation urbaine** et de la rénovation du parc privé, compensée par le transfert du financement au « 1 % Logement » prévu par le projet de loi de mobilisation pour le logement.

¹ Des diagnostics préalables aux travaux doivent être conduits, au premier semestre 2009, dans le cadre d'une collaboration entre France Domaine et le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

**Evolution des dotations budgétaires en faveur
de la politique de logement et de construction**

(en millions d'euros)

| | | LFI 2008 | LF 2008 | LFI 2009 | PLFI 2009 |
|------------------------------------|-------|-----------------|----------------|-----------------|------------------|
| <i>ANRU</i> | AE | 385 | | 5 | 350 |
| | CP | 200 | -121 | 5 | 200 |
| <i>ANAH</i> | AE | 506 | | 6 | 200 |
| | CP | 370 | | 6 | 200 |
| <i>Logement locatif social</i> | AE | 798 | | 550 | 340 |
| | CP | 530 | | 547 | 260 |
| <i>Hébergement CHRS</i> | AE=CP | 544,5 | | 576 | 12,5 |

Source : commission des finances

Enfin, l'ouverture de 65 millions d'euros en CP pour contribuer au financement des **contrats de plan Etat-régions ultramarins** vient compenser des **sous-budgétisations** répétées au cours des dernières années et contribueront à résorber la dette de l'Etat envers les collectivités territoriales d'outre-mer.

2. Les options méthodologiques : la création d'un ministère et d'une mission dédiés

a) Une volonté d'assurer la « traçabilité » des crédits

Un **ministère** à part entière est dédié à la mise en œuvre du plan de relance. Il est placé sous la responsabilité de M. Patrick Devedjian, ministre auprès du Premier ministre, chargé de la mise en œuvre du plan de relance, dont les attributions ont été fixées par le décret n° 2008-1296 du 11 décembre 2008 (*cf.* encadré).

**Les attributions du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance
(Article 1^{er} du décret n° 2008-1296 du 11 décembre 2008)**

M. Patrick Devedjian, ministre auprès du Premier ministre, chargé de la mise en œuvre du plan de relance, coordonne, par délégation du Premier ministre, la mise en œuvre du plan de relance de l'économie française. Il est responsable de sa bonne exécution et de la gestion des crédits qui y sont consacrés.

En lien avec les autres ministres compétents :

— il contrôle l'exécution du programme exceptionnel d'investissements de l'Etat, ainsi que la mise en œuvre de l'effort exceptionnel d'investissement des entreprises publiques et des mesures de soutien à l'investissement des collectivités territoriales. Il prépare et met en œuvre la simplification des procédures permettant d'accélérer les investissements ;

— il coordonne la préparation et la mise en œuvre des mesures du plan de relance destinées au financement de l'économie et au soutien de l'activité économique, notamment en direction des petites et moyennes entreprises et du secteur de l'automobile. Il veille, en particulier, à la mise en œuvre des mesures d'acquittement par l'Etat de ses dettes sur l'économie et de versement d'avances sur les marchés publics ainsi qu'à la mise en place de mécanismes d'amortissement favorables à l'investissement ;

— il contrôle la mise en œuvre des mesures de soutien au logement, à la construction, à la rénovation de l'habitat dégradé et insalubre ;

— il s'assure de la bonne exécution des mesures du plan de relance destinées aux ménages les plus vulnérables, aux familles et aux retraités, ainsi que des mesures destinées à soutenir les politiques actives de l'emploi.

Source : Légifrance

Plutôt que d'imputer les ouvertures de crédits supplémentaires sur les missions et les programmes existants du budget de l'Etat, le gouvernement a souhaité dédier au plan de relance une **mission spécifique dotée de trois programmes et créée pour une durée de deux ans**. L'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances disposant qu'une « *mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* », la conformité du choix gouvernemental à la LOLF dépendrait donc du fait de savoir si la relance peut être considérée ou non comme une politique publique à part entière.

Sans méconnaître l'intérêt potentiel d'une telle « exégèse organique », votre rapporteur général préfère toutefois évaluer la création d'une mission spécifique au regard de ses **conséquences pratiques pour la mise en œuvre du plan de relance et pour la bonne information du Parlement**.

A cet égard, plusieurs précisions apportées par les ministres chargés de la relance et du budget au cours de leur audition au Sénat le 6 janvier 2009 **justifient pleinement l'option retenue**. La création d'une mission spécifique est en effet de nature à assurer une certaine « traçabilité » des dépenses engagées et de faciliter leur suivi dans le cadre du contrôle parlementaire. Ce suivi devrait en outre être facilité par le « *reporting* » trimestriel que le ministre chargé de la relance s'est engagé à effectuer auprès du Conseil des ministres et des assemblées parlementaires.

Par ailleurs, le regroupement des crédits au sein d'une mission spécifique vaut en quelque sorte « sanctuarisation » et devrait éviter que les ministères ne tirent profit de la relance pour **s'affranchir de la norme de dépense votée par le Parlement** dans le cadre de la loi de finances pour 2009. En effet, et comme votre rapporteur général avait eu l'occasion de le souligner au moment de l'examen du second projet de loi de finances rectificative pour 2008, dès lors que le rythme de la dépense est appelé à s'accélérer, la tentation des gestionnaires peut être grande de s'affranchir des arbitrages issus de la révision générale des politiques publiques et des contraintes de pilotage de la dépense qui en résultent.

S'agissant enfin des conséquences de la création d'une mission sur les **modalités concrètes de mise en œuvre des crédits**, votre rapporteur général donne acte au gouvernement des précisions apportées, aux termes desquelles le ministre de la relance serait assisté de trois responsables de programme

nommés au sein de la direction du budget et pourrait opter pour la gestion directe, la délégation ou le transfert des crédits, selon que ces procédures seront plus ou moins adaptées à **l'impératif de rapidité** qui préside à la mise en œuvre du plan de relance.

b) La définition d'objectifs et d'indicateurs spécifiques

Conformément à la LOLF, chaque programme de la mission fait l'objet d'une **présentation stratégique** et est assorti **d'objectifs et d'indicateurs de performance**, parmi lesquels deux groupes d'objectifs et indicateurs, relatifs au **rythme** de mise en œuvre du plan et à ses effets sur **l'emploi**, sont communs à l'ensemble des programmes (*cf.* tableau).

Votre rapporteur général relève que, vraisemblablement en raison de l'urgence dans laquelle a été élaboré le projet de loi, ces objectifs et indicateurs ne sont **assortis d'aucune prévision chiffrée**, ce qui relativisera la portée de leur analyse *ex post*.

On observe également que bon nombre d'indicateurs sont relatifs aux actions menées « *grâce au plan de relance* » (« kilomètres de route rénovés grâce aux crédits du plan de relance », « nombre de logements neufs financés grâce au plan de relance »...). Leur fiabilité et, partant, celle de l'évaluation de la performance, dépendront donc de la possibilité **d'isoler avec précision**, en exécution, les résultats imputables aux **seuls crédits mis en œuvre dans le cadre du plan de relance**, tâche qui pourra s'avérer singulièrement complexe lorsque ces crédits viendront compléter les dotations du budget général sur des actions préexistantes.

Les objectifs et indicateurs associés à la mission

| Programmes | Objectifs | Indicateurs de performance |
|---|---|---|
| Objectifs et indicateurs communs à l'ensemble des programmes | <i>Assurer la mise en œuvre rapide du plan de relance de l'économie</i> | Taux de consommation des AE et CP au 31/03/09, au 31/06/09 et au 31/09/09 |
| | <i>Avoir un effet d'entraînement sur l'emploi</i> | Nombre d'emplois créés ou sauvegardés |
| Programme exceptionnel d'investissement public | <i>Mener à bien un effort d'investissement exceptionnel pour améliorer la qualité des infrastructures et du patrimoine publics</i> | Kilomètres de routes rénovées grâce aux crédits du plan de relance |
| | | Kilomètres de voies ferrées rénovées grâce aux crédits du plan de relance |
| | | Nombre d'établissements universitaires mis aux normes de sécurité et d'accessibilité grâce à la mise en œuvre du plan de relance |
| | <i>Favoriser l'investissement des collectivités territoriales</i> | Nombre de mètres carrés du parc immobilier public ayant fait l'objet d'un diagnostic énergétique Part des collectivités ayant augmenté leurs dépenses d'investissement au premier semestre 2009 par rapport au premier semestre 2008 |
| Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi | <i>Desserrer la contrainte de financement pour les PME et entreprises artisanales dans un contexte de crise</i> | Nombre de PME bénéficiaires du dispositif OSEO et montant global des garanties octroyées Nombre d'entreprises artisanales bénéficiaires du dispositif SIAGI et montant global des garanties octroyées |
| | <i>Contribuer à améliorer la situation de trésorerie des entreprises et plus spécialement des PME</i> | Montant global des avances versées aux PME |
| | | Montant global des avances versées aux grands groupes |
| | | Montant global des avances versées à des PME ou aux grands groupes ayant signé un engagement de répercuter ces mécanismes d'avances vers leurs propres sous-traitants Taux moyen des avances versées pour les marchés conclu en 2009 |
| | <i>Relancer le marché automobile français en favorisant la sortie du marché des véhicules les plus polluants</i> | Part des véhicules neufs bénéficiant de l'aide au remplacement de véhicules anciens Evolution du nombre de véhicules neufs immatriculés entre 2008 et 2009 (en glissement trimestriel) |
| | <i>Favoriser l'emploi dans les très petites entreprises (TPE)</i> | Nombre d'embauches ayant bénéficié de la mesure Taux de croissance de l'emploi dans les TPE rapporté au taux de croissance de l'emploi dans l'ensemble des autres entreprises avant et après la mise en œuvre de la mesure |
| | <i>Favoriser par les politiques actives de l'emploi le maintien de l'emploi et de l'employabilité des personnes dans un contexte économique de crise</i> | Nombre de personnes entrées dans les différents dispositifs financés par le plan de relance |
| | <i>Mettre en place via la création du Fonds stratégique d'investissement (FSI) un instrument d'intervention en fonds propres ayant pour objectif de soutenir le développement des entreprises de taille moyenne et de sécuriser le capital des entreprises stratégiques</i> | Montant des investissements réalisés par le FSI en 2009 |
| | | Effet de levier des interventions du FSI sur l'investissement de l'entreprise : montant de dette levée grâce aux interventions en fonds propres effectuées par le FSI |
| | Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité | <i>Soutenir le secteur du bâtiment en intensifiant l'effort de construction et de rénovation de logements</i> |
| <i>Soutenir le secteur du bâtiment en accélérant l'effort de rénovation urbaine</i> | | Montant des travaux de rénovation urbaine engagés grâce au plan de relance |

Source : commission des finances

C. DES CONSÉQUENCES SUBSTANTIELLES SUR LA NORME DE DÉPENSE ÉLARGIE ET SUR LA DETTE DE L'ÉTAT

Les mesures prévues dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative devraient se traduire par une progression significative de la dépense de l'Etat, qui devrait augmenter de **3,7 %** au sens de la norme « élargie », ainsi que de son endettement.

1. Une progression sensible des dépenses de l'Etat au sens de la norme élargie

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 prévoyait le maintien d'une croissance nulle en volume des dépenses de l'Etat au sens de la « norme élargie ». Il s'agit des dépenses nettes du budget général, des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales et des nouvelles affectations de recettes intervenant en substitution de crédits budgétaires.

Une première dérogation à la norme « zéro volume » a été actée par amendement du gouvernement au projet de loi de programmation des finances publiques 2009-2012. Cette dérogation prévoit, en 2009, une progression de **0,1 %** en volume des dépenses de l'Etat au sens de la norme élargie. Elle résulte de la **révision de 2 à 1,5 % de l'hypothèse d'inflation** prise en compte pour la construction du projet de loi de finances pour 2009 et de la volonté du gouvernement de ne **pas répercuter cette révision sur le taux de progression des concours de l'Etat aux collectivités territoriales**.

Le présent projet de loi de finances rectificative se traduit naturellement par **une augmentation substantielle de la dépense au sens de la norme élargie**, due aux ouvertures de crédits supplémentaires (9,9 milliards d'euros en CP) et à l'impact sur le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales de l'avance sur les remboursements du fonds de compensation de la TVA (2,5 milliards d'euros).

La dépense de l'Etat au sens de la norme élargie passerait ainsi de 340,9 milliards d'euros aux termes de la prévision en loi de finances initiale pour 2008 à **358,7 milliards d'euros** sous l'effet cumulé des dispositions de la loi de finances initiale pour 2009 et du présent collectif budgétaire, **soit une augmentation de 5,2 % en valeur et de 3,7 % en volume**. Le plan de relance devant avoir un impact sur le déficit budgétaire d'un milliard d'euros en 2010, il n'est en outre pas certain que le retour à une progression nulle en volume de la norme de dépense élargie soit possible dès l'année prochaine.

Impact sur la norme de dépense élargie de l'Etat

(en milliards d'euros)

| | LFI 2008 | LFI 2009 | PLFR 2009 |
|--|--------------|--------------|--------------|
| Dépenses du budget général | 271,3 | 275,3 | 285,2 |
| Prélèvement sur recettes | | | |
| <i>au profit de l'Union européenne</i> | 18,4 | 18,9 | 18,9 |
| <i>au profit des collectivités territoriales</i> | 51,2 | 52,1 | 54,6 |
| Affectations de recettes | | -0,1 | -0,1 |
| Total des dépenses en norme élargie | 340,9 | 346,2 | 358,6 |
| <i>Evolution en valeur</i> | | 1,6% | 5,2% |
| <i>Evolution en volume</i> | | 0,1% | 3,7% |

A périmètre constant et sur la base d'une hypothèse d'inflation de 1,5 %.

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances pour 2009 et le projet de loi de finances rectificative pour 2009

Compte tenu de ces observations, et sauf à assumer la caducité définitive du projet de loi de programmation des finances publiques, votre rapporteur général juge donc inévitable d'en **réviser à nouveau la trajectoire de dépense** pour tenir compte de l'impact des mesures exceptionnelles exigées par la conjoncture. Ce jugement semble, au demeurant, partagé par le gouvernement. Le ministre chargé du budget a en effet déclaré devant nos collègues députés qu'il souhaitait, pour sa part, « *que l'on corrige le projet de loi de programmation pluriannuelle afin de tenir compte de l'actualité* ».

2. Un besoin de financement de l'Etat en hausse de 12 milliards d'euros en 2009

Selon les estimations du gouvernement, les mesures du plan de relance **dans son ensemble** creuseront le déficit budgétaire de 19,1 milliards d'euros en 2009 et d'1 milliard d'euros en 2010, et **l'impact global du plan sur la dette publique sera de l'ordre de 20 milliards d'euros**.

Votre rapporteur général relève que le gouvernement a opportunément choisi de préfinancer une partie des mesures du plan de relance¹ **dès la fin de 2008**. Cette décision a été motivée par les conditions de marché relativement favorables de l'époque, ainsi que par le souci de disposer très rapidement de liquidités pour mettre en œuvre dès le début de l'année 2009 les mesures du plan de relance. Elle a également résulté de la **volonté de limiter les appels au marché en 2009**, année d'importantes échéances obligataires au sein de la zone euro et au cours de laquelle les Etats émettront des titres pour financer leurs plans de relance respectifs.

¹ L'Agence France Trésor (AFT) a augmenté ses emprunts à court terme en décembre 2008 pour faire face au décaissement des fonds nécessaires au paiement des aides aux établissements bancaires bénéficiant du plan de sauvetage prévu par la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie, au remboursement de créances fiscales aux entreprises prévus par la loi de finances rectificative pour 2008 et à la constitution du Fonds stratégique d'investissement.

S'agissant plus particulièrement des effets du présent projet de loi de finances rectificative sur la dette de l'Etat, le tableau prévisionnel de financement de l'Etat figurant à l'article 2 fait apparaître un **besoin de financement en augmentation de 12,1 milliards d'euros** par rapport à la loi de finances initiale pour 2009 (ce besoin de financement passant de 179,6 à 191,7 milliards d'euros). Cette augmentation du besoin de financement est inférieure de 250 millions d'euros à l'augmentation du déficit (12,35 milliards d'euros) en raison du rachat d'un titre de maturité 2009 effectué en 2008, qui diminue d'autant les amortissements de dette à moyen et long terme en 2009.

Tableau de financement de l'Etat

(en milliards d'euros)

| Besoin de financement | |
|---|--------------|
| Amortissement de la dette à long terme | 63,4 |
| Amortissement de la dette à moyen terme | 47,4 |
| Amortissement de dettes reprises par l'Etat | 1,6 |
| Déficit budgétaire | 79,3 |
| Total | 191,7 |
| Ressources de financement | |
| Emissions à moyen et long terme nettes des rachats effectués par l'Etat et la Caisse de la dette publique | 145,0 |
| Annulation de titres de l'Etat par la caisse de la dette publique | 2,5 |
| Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés | 23 |
| Variation des dépôts des correspondants | - |
| Variation du compte du Trésor | 19,0 |
| Autres ressources de trésorerie | 2,2 |
| Total | 191,7 |

Source : projet de loi de finances rectificative pour 2009

L'augmentation du besoin de financement sera couverte :

1) par **10 milliards d'euros d'émissions supplémentaires de dette à moyen et long terme** (OAT et BTAN), portant leur montant total de 135 à 145 milliards d'euros et faisant passer le plafond de variation de la dette de l'Etat de 24 à 34,3 milliards d'euros ;

2) par **2,1 milliards d'euros** supplémentaires d'emprunts à **court terme** et portant la variation des bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés (BTF) à 23 milliards d'euros.

En dépit de ce recours accru à l'emprunt, le présent projet de loi de finances rectificative ne prévoit **pas d'augmentation des crédits destinés à faire face à la charge de la dette, qui demeurent évalués à 42,979 milliards d'euros**. Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, a jugé « *paradoxal de voir les crédits destinés à la charge de la dette demeurer inchangés* », cependant que la prévision de déficit budgétaire s'est accrue de 9,5 milliards d'euros lors du vote définitif de la loi de finances pour 2009 et

que le présent collectif budgétaire l'aggravera à nouveau de 12,35 milliards d'euros. Selon ses estimations, sur la base d'un accroissement de la charge de la dette de 50 millions d'euros pour un surcroît d'un milliard d'euros de déficit, « *c'est plus d'un milliard d'euros de crédits supplémentaires qui pourraient être nécessaires en 2009* ». On rappellera également qu'*a contrario* du scénario aujourd'hui envisagé, 4 milliards d'euros supplémentaires ont dû être budgétés en 2008 pour faire face à l'alourdissement de la charge de la dette résultant de l'accélération de l'inflation.

Votre rapporteur général rappelle que **la charge de la dette a été actualisée au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2009** afin de tenir compte de l'évolution du contexte économique. Les crédits initialement prévus ont été diminués d'1,2 milliard d'euros au moment de la révision des hypothèses macroéconomiques du projet de loi de programmation des finances publiques. Ces crédits ont à nouveau été diminués de 161 millions d'euros (100 millions d'euros à l'Assemblée nationale et 61 millions d'euros au Sénat) par accroissement des recettes de trésorerie¹.

Selon les informations communiquées par l'AFT, les raisons pour lesquelles le gouvernement envisage une stabilité de la charge de la dette sont les suivantes :

1) **le gouvernement semble désormais fonder sa prévision sur des hypothèses de baisse des taux d'intérêt** (l'effet taux annulerait donc l'effet volume). Le dernier *Consensus forecast* disponible (décembre 2008) anticipe ainsi des taux courts à 2,8 %² contre 3,6 % au moment de la révision des équilibres macroéconomiques du projet de loi de programmation des finances publiques ;

2) l'augmentation du besoin de financement de l'Etat sera **répartie** entre les bons du Trésor à taux fixe et les titres de moyen et long terme et, ainsi que votre rapporteur général l'a relevé plus haut, une partie de l'impact des mesures du plan de relance a été **préfinancée dès 2008** par émission de BTF.

Au cours de son audition, le 6 janvier 2009, le ministre chargé du budget n'a donc pas jugé « *exagérément optimiste* » d'envisager que la charge de la dette ne connaisse aucun « *accroissement galopant* » au cours des mois à venir. En conséquence, l'évolution anticipée de la charge de la dette est retracée dans le tableau qui suit :

¹ Le solde du compte du Trésor, et par conséquent les recettes de trésorerie, dépendent de l'encours de dépôt des correspondants. Selon l'Agence France Trésor, l'année 2008 a été marquée par une décollecte extrêmement brutale, qui avait été, par souci de prudence, intégralement reportée en 2009. Les dernières évolutions ont montré que cette décollecte était en partie temporaire.

² Lorsque le *Consensus Forecast* est utilisé à l'été pour établir le projet de loi de finances, l'hypothèse retenue est la prévision à un an. En l'espèce, il est apparu risqué de prendre l'hypothèse de taux de décembre 2009 comme base de taux pour toute l'année 2009, c'est donc la prévision du *Consensus Forecast* à trois mois qui a été retenue.

Les déterminants de l'évolution prévue de la charge de la dette

(En millions d'euros)

| | Dépôt du PLF 2009 | Vote de la LFI 2009 | PLFR pour 2009 | Déterminants |
|-----------------------------------|------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|--|
| OAT-BTAN | 34.494 | 34.573 | 35.411 | La charge inscrite dans le PLFR 2009 augmente de 800 millions d'euros par rapport au vote de la loi de finances. Les émissions de moyen et long termes nettes des rachats ont augmenté de 12,4 milliards d'euros en 2008 (passant de 116,5 à 128,9 milliards d'euros). Cette seule augmentation a un effet direct sur la charge d'intérêts de 2009 de l'ordre de 500 millions d'euros . Par ailleurs, les émissions de moyen et de long terme nettes des rachats augmenteront de 10 milliards d'euros en 2009, passant de 135 à 145 milliards d'euros. La prévision d'impact budgétaire des émissions de l'année 2009 augmente de 300 millions d'euros . (1) |
| Charge d'indexation | 2.844 | 2.204 | 2.201 | |
| BTF | 6.211 | 5.615 | 4.718 | La charge des BTF diminue de près de 900 millions d'euros sous l'effet cumulé de la baisse des taux courts de 3,6% à 2,8% (toutes choses égales par ailleurs, ce seul effet taux diminuerait de 1,2 milliards d'euros la charge des BTF) et d'un effet volume négatif estimé à 300 millions d'euros. Cet effet volume correspond au refinancement des BTF supplémentaires émis en 2008 afin notamment de préfinancer le versement de l'Etat au Fonds stratégique d'investissement (FSI) et une partie du plan de relance pour l'économie française et aux émissions infra-annuelles de BTF nécessaire pour assurer la sécurité de la gestion de trésorerie tout au long de l'année. |
| Dette reprise | 563 | 563 | 563 | |
| Solde de la gestion de trésorerie | 198 | -6 | 56 | La révision à la baisse des prévisions de taux d'intérêt affecte la gestion de trésorerie en diminuant les recettes de placement mais également la rémunération des dépôts des correspondants. En l'espèce, le solde de la gestion de trésorerie alourdit la charge de la dette de 56 millions d'euros. |
| Autres | 30 | 30 | 30 | |
| Total | 44.340 | 42.979 | 42.979 | |

Source : Agence France Trésor

(1) Son impact effectif dépendra du calendrier des émissions mis en œuvre. Le chiffrage de la charge budgétaire de la dette de moyen et de long terme en 2009 est effectué sur la base d'un programme prévisionnel d'émission de dette en 2009 augmenté et révisé, établi en fonction de l'anticipation des besoins des investisseurs. Comme par le passé, ce programme sera adapté en cours d'année. Une partie de la charge budgétaire peut découler d'effets calendaires comptables. L'éventuel coût budgétaire imputé en 2009 se traduira par une diminution les années suivantes de la charge budgétaire pour un même montant, qui sera constatée au fil de l'amortissement des titres émis cette année.

Une fois de plus, les conséquences de ces prévisions devront être tirées pour **l'actualisation des hypothèses sous-tendant le projet de loi de programmation des finances publiques**, dont on rappelle qu'il prévoyait une augmentation de la charge de la dette de 2 milliards d'euros en moyenne annuelle entre 2009 et 2012. Votre rapporteur général souhaite également que les débats en séance soient l'occasion de **faire de point sur l'augmentation substantielle des engagements hors-bilan de l'Etat** qui ne manquera pas de résulter des nombreuses garanties octroyées par les dernières lois de finances adoptées. Cette information revêt un caractère crucial, en ce qu'elle permettra d'évaluer avec lucidité l'accroissement de la vulnérabilité de nos finances publiques.

II. L'IMPACT ATTENDU SUR L'ANNÉE 2009

A. UN PIB ACCRU D'ENVIRON 0,5 POINT EN 2009 ?

1. Un impact de l'ordre de 0,5 point de PIB en 2009, selon les estimations disponibles

Votre rapporteur général a présenté les principaux mécanismes économiques des plans de relance dans son rapport relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2008. Aussi se contentera-t-il de quelques rappels de l'encadré ci-après.

Le fonctionnement d'un plan de relance : quelques rappels

Schématiquement, selon les estimations usuelles, dans le cas de la France, la situation est la suivante :

- un euro de dépense publique supplémentaire, en particulier d'investissement public, augmente le PIB d'environ un euro (on dit que le « multiplicateur keynésien » est égal à 1) :

- un euro d'allègements fiscaux augmente le PIB d'environ 50 centimes d'euros (on dit que le « multiplicateur keynésien » est égal à 0,5).

Ces effets se font sentir dans un délai d'un an.

Le niveau modeste du multiplicateur keynésien vient de l'épargne et des importations, qui réduisent la diffusion de la mesure dans l'économie.

Cependant, pour une relance au niveau de l'ensemble de l'Union européenne, qui est une économie relativement fermée, on estime que le multiplicateur keynésien est environ deux fois plus élevé que pour une relance purement française. Ainsi, si chaque grand Etat européen ne bénéficie que pour moitié de son plan de relance, les Etats européens ont collectivement davantage intérêt à mener de telles politiques.

En pratique, du fait de l'impossibilité d'augmenter indéfiniment l'investissement public, on ne voit guère comment concevoir un ensemble de mesures à la fois massives et au multiplicateur keynésien élevé.

Selon les différentes estimations disponibles, le plan de relance présenté par le gouvernement augmenterait la croissance du PIB de la France **d'environ 0,5 point en 2009**.

Ainsi, selon le dossier de presse « *l'impact économique du plan de relance de 26 milliards d'euros est évalué à 0,6 point de PIB* ». L'ordre de grandeur retenu par les conjoncturistes paraît légèrement inférieur, mais analogue, comme l'indique le tableau ci-après.

L'impact du plan de relance, selon diverses estimations

(en points de PIB)

| | Impact sur le PIB en 2009 | Source |
|-----------------|----------------------------------|---|
| Gouvernement | 0,6* | Dossier de presse de décembre 2008 |
| Crédit agricole | 0,3-0,5 | « CA Eco News » n° 120, 8 décembre 2008 |
| OFCE | 0,3 | « Lettre de l'OFCE », 23 décembre 2008 |

* Il n'est pas précisé si cet impact concerne la seule année 2009. Le gouvernement estime cependant, dans le programme de stabilité 2009-2012 transmis à la Commission européenne en décembre 2008, que pour l'année 2009, l'impact global des mesures prises (y compris l'exonération de TP pour les investissements de 2009 et l'éco-PTZ) est de 0,8 point de PIB, l'impact global de la politique budgétaire (y compris le libre jeu des stabilisateurs automatiques) étant évalué à 1 point de PIB.

Cet ordre de grandeur paraît vraisemblable. Le raisonnement suivi par le Crédit agricole et l'OFCE – de même, peut-on supposer, que le gouvernement – est, schématiquement, le suivant :

- les **investissements publics**, qui représentent environ la moitié du plan, ont un multiplicateur proche de l'unité, et, si on prend en compte le fait qu'ils ne seront pas réalisés dès le début de 2009, mais au mieux progressivement sur l'année, augmentent donc le PIB d'un peu moins de 0,5 point ;

- les allégements fiscaux en faveur des entreprises, qui constituent des **mesures de trésorerie**, ont pour objet d'empêcher un « scénario catastrophe » où la « frilosité » des banques susciterait de graves problèmes de trésorerie pour les entreprises, mais, dans l'hypothèse où un tel risque ne se concrétiserait pas, ne soutiendraient pas véritablement l'activité¹.

Selon les estimations de votre commission des finances, l'impact sur le PIB du plan de relance, tel qu'indiqué par le gouvernement, pourrait être de **l'ordre de 0,5 point en 2009**.

2. Un impact cumulé des plans de relance européens de l'ordre d'1 point de PIB ?

Comme on l'a indiqué dans l'encadré ci-avant, au niveau des 5 principales économies de l'Union européenne, le montant global des plans est

¹ Ce qui ne les rend pas moins **indispensables** ; c'est d'ailleurs pour cette raison qu'ils constituent également un élément essentiel des plans de l'Espagne et de l'Allemagne.

de l'ordre de 1,3 point de PIB, soit équivalent à celui du plan français. Leur composition moyenne est légèrement différente : l'investissement public serait légèrement moins important, mais en sens inverse le soutien de la trésorerie des entreprises serait légèrement moindre, au profit de la demande des ménages.

Les principaux plans de relance européens, selon l'OFCE (montant global) : le cas de la France et des 5 principales économies de l'Union européenne

(en milliards d'euros et en %)

| | France | | 5 principales économies de l'Union européenne* | |
|---|-----------|------------|--|------------|
| | Mds € | % du PIB | Mds € | % du PIB |
| Total investissement public | 8** | 0,4 | 26,9 | 0,3 |
| <i>Y compris FCTVA**</i> | 10,5 | 0,5 | | |
| Soutien à la trésorerie des entreprises | 13,9** | 0,7 | 36,8 | 0,4 |
| <i>Hors FCTVA**</i> | 11,6 | 0,6 | | |
| Aide aux secteurs | 2 | 0,1 | 5,7 | 0,1 |
| Politiques de l'emploi et aides aux ménages | 2 | 0,1 | 38,6 | 0,4 |
| Suppression impôt sur le patrimoine | | | 1,8 | 0,0 |
| Baisse de la TVA | | | 11,5 | 0,1 |
| Autres | | | 6,3 | 0,1 |
| Total | 26 | 1,3 | 126 | 1,3 |

* Calcul de votre rapporteur général.

** L'OFCE considère que, sur les 10,6 milliards d'euros d'investissement public indiqués par le gouvernement, 2,5 milliards d'euros, correspondant à l'anticipation du versement des attributions du FCTVA, peuvent être assimilés à un soutien de la trésorerie.

Source : d'après la Lettre de l'OFCE, 23 décembre 2008

Au total, **au niveau de l'Union européenne**, le multiplicateur des différents plans de relance est vraisemblablement proche de l'unité, ce qui correspond à un impact **en 2009-2010 supérieur à 1 point de PIB**. Cependant, la totalité de ces plans ne devant pas être mise en œuvre dès 2009, l'impact sur la croissance en 2009 devrait être **légèrement inférieur à 1 point de PIB**.

B. UN ALÉA IMPORTANT LIÉ À LA RAPIDITÉ DE MISE EN ŒUVRE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC

La question de la réalisation de **l'investissement public** dans les délais prévus constitue un **aléa majeur**.

Contrairement au plan britannique, qui, de nature presque exclusivement fiscale, ne pose pas de problème de mise en œuvre, le plan français pose en effet la question de ses modalités pratiques.

A titre indicatif, le tableau ci-après présente **un scénario moins favorable que celui du gouvernement**, selon lequel la mesure relative au FCTVA ne se traduirait que marginalement par un investissement supplémentaire de la part des collectivités territoriales, et les investissements publics seraient également répartis entre 2009 et 2010.

Le plan de relance : quelques scénarios

(en milliards d'euros)

| | Plan tel qu'indiqué par le gouvernement | | | Total 2009-2010 effectif (commission des finances)* | Un scénario moins favorable (commission des finances) | | |
|---|---|----------------|-----------------|---|---|-------------|-----------------|
| | Total affiché | 2009 | 2010 | | 2009 | 2010 | Total* |
| Dépenses de l'Etat | 11,5 | 9,8 | 1,6 | 11,2 | 6,4 | 2,6 | 9,0 |
| « Programme exceptionnel d'investissement public » | 4,0 | 2,7 | 1,4 | 4,0 | <u>2,0</u> | <u>2,0</u> | 4,0 |
| « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » (hors FSI) | 2,6 | 2,6 | 0,0 | 2,6 | 2,6 | | 2,6 |
| « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » | 1,9 | 1,5 | 0,1 | <u>1,6</u> | <u>0,8</u> | <u>0,8</u> | 1,6 |
| Paiement des dettes envers les fournisseurs de la Défense | 0,5 | 0,5 | | 0,5 | 0,5 | | 0,5 |
| FCTVA | 2,5 | 2,5 | | 2,5 | <u>0,5**</u> | <u>-0,2</u> | 0,3 |
| Recettes de l'Etat | 10,5 | 9,2 | -0,5 | 9,2**** | 9,2 | -0,5 | 9,2**** |
| Remboursement du crédit d'impôt recherche | 3,8 | 3,8 | -1,0 | <u>2,8</u> | 3,8 | -1,0 | 2,8 |
| Remboursement des crédits d'impôt de retour en arrière des déficits | 1,8 | 1,8 | -0,3 | <u>1,5</u> | 1,8 | -0,3 | 1,5 |
| Mensualisation du remboursement de la TVA | 3,6 | 3,6 | | 3,6 | 3,6 | 0,0 | 3,6 |
| Amortissement exceptionnel | 0,7 | | 0,7 | 0,7 | 0,0 | 0,7 | 0,7 |
| Doublement du PTZ | 0,6 | | 0,1 | 0,6**** | 0,0 | 0,1 | 0,6**** |
| Total Etat | 22,0 | 19,0 | 1,1 | 20,4**** | 15,6 | 2,1 | 18,2**** |
| Dépenses des administrations sociales | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| Investissement des entreprises publiques*** | 4,0 | 4,0**** | -1,4**** | 2,6 | 2,0 | 2,0 | 4,0 |
| EDF | 2,5 | 2,5**** | -0,8**** | 1,7 | <u>1,3</u> | <u>1,3</u> | 2,5 |
| GDF Suez | 0,2 | 0,2**** | -0,1**** | 0,1 | <u>0,1</u> | <u>0,1</u> | 0,2 |
| RATP | 0,5 | 0,5**** | -0,2**** | 0,3 | <u>0,3</u> | <u>0,3</u> | 0,5 |
| SNCF | 0,3 | 0,3**** | -0,1**** | 0,2 | <u>0,2</u> | <u>0,2</u> | 0,3 |
| La Poste | 0,6 | 0,6**** | -0,2**** | 0,4 | <u>0,3</u> | <u>0,3</u> | 0,6 |
| TOTAL GENERAL | 26,0 | 23,1 | -0,3 | 23,2**** | 17,7 | 4,1 | 22,3**** |
| <i>En points de PIB</i> | <i>1,3</i> | <i>1,2</i> | <i>0,0</i> | <i>1,2</i> | <i>0,9</i> | <i>0,2</i> | <i>1,1</i> |
| Estimation de l'impact sur le PIB (en points de PIB) (commission des finances) | | 0,5 | 0,1 | - | 0,3 | 0,3 | - |

* Ce total prend en compte le contrecoup en 2010 des mesures fiscales de trésorerie et des anticipations d'investissement des entreprises publiques, et les AE non couvertes. ** On considère ici que si la mesure a bien un coût pour l'Etat, elle suscite peu d'investissement public supplémentaire.*** Répartition figurant dans le dossier de presse de décembre 2008. **** Afin d'évaluer l'impact économique, on prend ici en compte non le seul coût budgétaire du PTZ sur la période (0,1 milliard d'euros en 2010), mais son coût sur la totalité de la durée du prêt (0,6 milliard d'euros). ***** Le gouvernement ne fournit pas de répartition temporelle. On suppose que la totalité de l'anticipation d'investissement a lieu en 2009, et que l'investissement s'en trouve réduit d'un tiers de ce montant chacune des trois années suivantes.

Sources : informations publiées par le gouvernement, calculs de votre commission des finances

Le principal aléa du plan de relance concerne le **décal de réalisation** des investissements publics.

1. Des investissements qui seraient très concentrés sur 2009

Le gouvernement prévoit de réaliser, en ce qui concerne **l'Etat** :

- dans le cas du « Programme exceptionnel d'investissement public », **2,7 milliards d'euros** d'investissements en 2009, et **1,4 milliard d'euros** en 2010 ;

- dans le cas du programme « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité », **1,5 milliard d'euros** en 2009 et **0,1 milliard d'euros** en 2010.

Par ailleurs, bien que, dans son dossier de presse de janvier 2009, le gouvernement ne précise pas la répartition attendue des 4 milliards d'euros d'investissement des **entreprises publiques**, l'année concernée semble être **2009**. Selon les informations obtenues par votre rapporteur général, **tel est en particulier le cas en ce qui concerne EDF**, qui, avec **2,5 milliards d'euros**, doit fournir plus de la moitié de la contribution des entreprises publiques au plan de relance.

La contribution d'EDF au plan de relance

Selon les informations obtenues par votre rapporteur général, les investissements d'EDF en France devraient passer de 5,8 milliards d'euros en 2008 à 8,3 milliards d'euros en 2009, soit une augmentation de 2,5 milliards d'euros (+ 43 %). **EDF consoliderait ainsi sa position de premier investisseur du pays.**

Cette augmentation proviendrait de l'accélération d'investissements programmés sur les années suivantes. Un peu moins de la moitié de cet effort concerne le parc de production, un quart les réseaux de transport et de distribution, le reste devant concerner notamment les investissements en Corse, dans les départements et collectivités d'outre-mer ainsi que des investissements spécifiques en matière d'énergies renouvelables.

Cet effort ne devrait pas affecter directement le niveau des tarifs réglementés de vente d'électricité, dont l'avenir est actuellement examiné par une commission présidée par M. Paul Champsaur et qui doit rendre ses conclusions au printemps 2009. Si nécessaire, le groupe EDF devra donc financer ce programme exceptionnel par l'emprunt, conformément à la logique du plan de relance : pour que leur supplément d'investissement soutienne pleinement l'activité économique, il ne faut pas que les entreprises publiques le financent par une augmentation des tarifs.

Votre rapporteur général ne dispose pas d'information particulière en ce qui concerne les investissements d'EDF en 2010. Cependant, si les 2,5 milliards d'euros prévus sont effectivement dépensés en 2009, les investissements devraient logiquement s'en trouver réduits à due concurrence les années suivantes. A défaut, la mesure ne consisterait pas en une anticipation d'investissements.

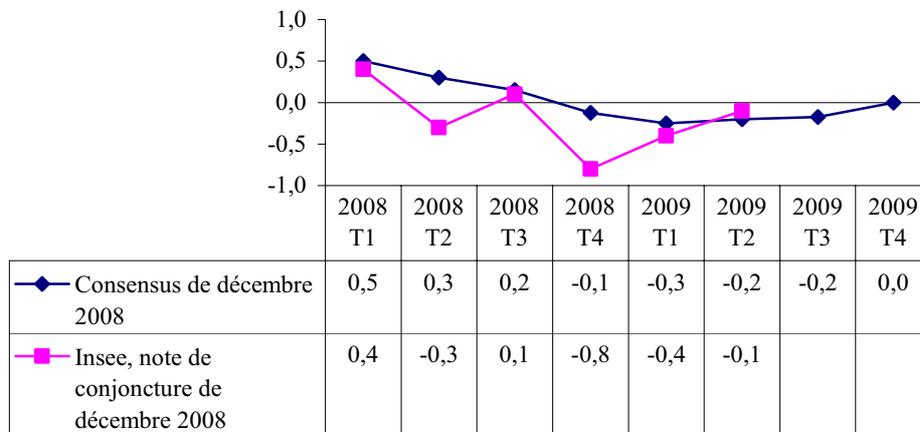
2. Une répartition égale des investissements publics entre 2009 et 2010 pourrait ramener l'impact sur le PIB à seulement 0,3 point en 2009

Le rythme de consommation des crédits dépendra de **paramètres externes** à la seule diligence de l'exécutif, tels que, par exemple, la situation du marché automobile pour la consommation des crédits de la « prime à la casse », ou la simplification de certaines règles d'urbanisme et la réactivité des collectivités territoriales, des bailleurs et des promoteurs qui conditionnent la réalisation effective des projets de construction ou de rénovation de logements.

La question des délais est particulièrement importante, dans la mesure où, selon les prévisions actuelles, après avoir été fortement négative au dernier trimestre 2008, la croissance devrait redevenir positive au troisième ou au quatrième trimestre de 2009, comme l'indique le tableau ci-après.

Les prévisions de croissance trimestrielle pour 2008 et 2009

(en %)



Sources : Consensus Forecasts, Insee

A titre illustratif, votre rapporteur général a examiné un scénario moins favorable que celui retenu par le gouvernement, afin d'évaluer ce qui se passerait si ces investissements étaient plus lents que prévu, et s'effectuaient pour moitié en 2010 (ou, ce qui économiquement aurait un effet analogue, qu'en 2009 la réalisation des investissements soit fortement concentrée sur la fin de l'année). Ce scénario suppose par ailleurs que, pour des raisons indiquées ci-après en détails dans le commentaire de l'article 1^{er} du présent projet de loi de finances rectificative, la mesure relative au FCTVA se traduit par un investissement supplémentaire de seulement 0,5 milliard d'euros de la part des collectivités territoriales.

Dans ce scénario moins favorable, le plan de relance est réduit des 2 milliards d'euros correspondant à 80 % de la mesure FCTVA. En sens inverse, comme les entreprises publiques investissent moins rapidement, leur investissement continue d'être accru en 2010 par le plan de relance, au lieu d'être diminué d'un montant estimé à 1,4 milliard d'euros si la totalité des investissements étaient anticipés en 2009. Ainsi, dans ce scénario, le montant global du plan sur 2009-2010 est de l'ordre de **22 milliards d'euros** au lieu de 23 milliards d'euros.

La répartition de l'impact du plan entre 2009 et 2010 serait très différente de celle prévue par le gouvernement, puisque **dans ce scénario l'impact sur le PIB serait de l'ordre de 0,3 point en 2009 comme en 2010.**

III. PEUT-ON RENDRE LE PLAN DE RELANCE PLUS EFFICACE ?

Pour concevoir un plan de relance, la méthodologie paraît devoir être la suivante :

- tout d'abord, il faut « faire le plein » de mesures pouvant être rapidement mises en œuvre, et présentant un multiplicateur keynésien élevé. Ces mesures sont d'un montant global forcément limité : des investissements publics importants ne peuvent être lancés de manière improvisée, et même si l'on considère que les prestations en faveur des personnes à faibles revenus ont un effet multiplicateur élevé, on voit mal comment il serait possible concrètement de leur accorder des aides supplémentaires massives, sans susciter des effets pervers importants (problèmes d'incitations, risque de non-réversibilité de la mesure...) ;

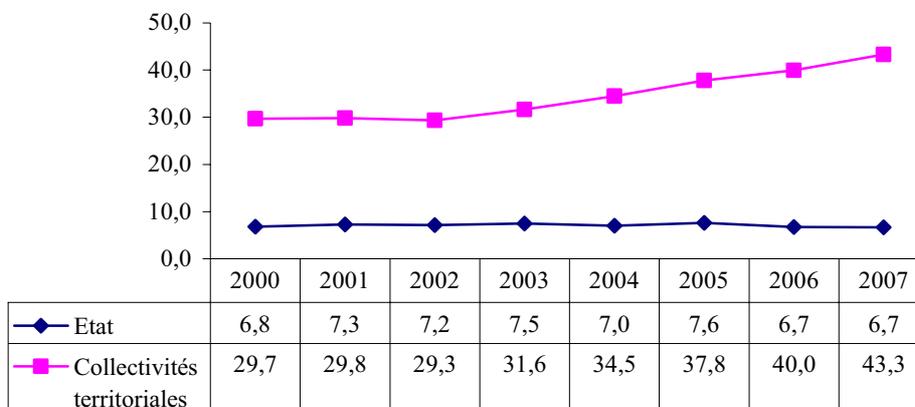
- ensuite, compléter ces mesures par d'autres (en particulier fiscales) qui, bien que correspondant à un multiplicateur keynésien plus faible, ont l'avantage d'être immédiatement sensibles, et sont nécessaires pour atteindre l'impact économique global souhaité.

A. LES INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2009 : UN ENJEU MAJEUR

Le présent plan de relance repose presque exclusivement sur l'investissement. Or, les **collectivités territoriales**, dont l'investissement a été particulièrement dynamique depuis 2003, représentent plus de 80 % de l'investissement public, comme l'indique le graphique ci-après.

La formation brute de capital fixe de l'Etat et des collectivités territoriales

(en milliards d'euros)



Source : Insee

Dans ces conditions, **le fait que le plan de relance ne prévoit pas de mesure autre qu'une anticipation de trésorerie afin d'accroître l'investissement public local, peut apparaître comme une occasion manquée.**

Certes, il ne s'agit pas d'accroître à l'infini l'investissement public. En particulier, on comprend bien qu'à partir d'un certain seuil, l'offre serait insuffisante, de sorte que les moyens supplémentaires dégagés se traduiraient essentiellement par des augmentations de prix. Cependant, comme on l'a indiqué ci-avant, les 10,5 milliards d'euros de supplément d'investissements publics prévus par le plan de relance restent à confirmer, en particulier en ce qui concerne l'année 2009.

Il faut, en particulier, prendre en compte le fait que les collectivités territoriales, considérées isolément, ont encore moins intérêt que les Etats à mener une politique de relance. En effet, à l'échelle d'une collectivité territoriale, le multiplicateur keynésien est quasiment nul, ce qui signifie qu'une collectivité territoriale ne bénéficie presque pas du supplément d'activité permis par des investissements supplémentaires, dont l'impact se diffuse dans l'ensemble de l'économie.

Il est donc nécessaire de mettre en place des incitations fortes, afin que ce phénomène ne conduise pas à priver le plan de relance de ce qui, compte tenu du poids des collectivités territoriales dans l'investissement public, a vocation à constituer l'un de ses éléments essentiels.

Votre rapporteur général présente ci-après des propositions à cet égard, dans le cadre de son commentaire de l'article 1^{er}.

B. LE SOUTIEN DE LA CONSOMMATION : UN FAUX DÉBAT

Comme votre rapporteur général l'a indiqué dans son rapport relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2008, la question de savoir si la consommation doit être davantage soutenue lui semble relever d'un faux débat.

1. Des mesures ciblées d'un montant nécessairement limité peuvent-elles avoir un impact économique significatif ?

Les partisans d'un soutien accru de la consommation prônent généralement des mesures **ciblées**.

Il est vrai que, d'un point de vue économique, les dépenses publiques les plus efficaces dans un plan de relance sont l'investissement et **le soutien du pouvoir d'achat des personnes à faibles revenus**, qui ont un faible taux d'épargne. Ces mesures n'ont cependant en pratique qu'un intérêt économique limité, dans la mesure où elles ne peuvent être, par nature, que d'un montant relativement faible.

Il faut en outre rappeler que plusieurs mesures ont récemment été prises en faveur du pouvoir d'achat des personnes aux revenus les plus modestes, comme l'indique l'encadré ci-après.

Les mesures récemment adoptées en faveur du pouvoir d'achat des personnes aux revenus les plus modestes

Plusieurs mesures ont récemment été prises en faveur du pouvoir d'achat des personnes aux revenus les plus modestes :

- la création du RSA, qui représente un surcoût global de 1,5 milliard d'euros en année pleine par rapport aux dispositifs actuels – RMI, allocation de parent isolé et mécanismes d'intéressement au retour à l'emploi –, le coût total du RSA ayant été évalué à 9,75 milliards d'euros ;

- dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2009, l'instauration d'une prime de solidarité active de 200 euros, qui devrait bénéficier en avril 2009, de façon exceptionnelle, à 3,8 millions de personnes, pour un montant de 760 millions d'euros ;

- la revalorisation de 25 %, d'ici 2012, de l'allocation de solidarité aux personnes âgées versée aux personnes seules (ex minimum vieillesse) et de l'allocation aux adultes handicapés. D'après les éléments fournis par le gouvernement lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, le montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées versée aux personnes seules devrait ainsi être revalorisé de 6,9 % au 1^{er} avril 2009, pour un coût de 51 millions d'euros en 2009. Dans le cas de l'allocation aux adultes handicapés, deux revalorisations de 2,2 % sont prévues dans le courant de l'année 2009, pour un montant de près de 115 millions d'euros ;

- la revalorisation des petites retraites agricoles en loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, pour un montant de 116 millions d'euros en 2009 et 155 millions d'euros en 2010 ;

- dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, la création, sous certaines conditions et à compter du 1^{er} janvier 2010, d'une majoration de pension de réversion. Cette disposition, qui visait à porter les pensions de réversion servies aux veuves et aux veufs disposant de faibles pensions de retraite de 54 % à 60 % de la retraite du conjoint décédé, s'accompagne toutefois d'économies, du fait de la réinstauration d'une condition d'âge pour bénéficier d'une pension de réversion.

Il serait certes envisageable d'aller un peu plus loin. Ainsi, dans une interview accordée au journal *Les Echos*¹, notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, estime qu'« *une enveloppe supplémentaire d'1 milliard d'euros pour valoriser le barème de la prime pour l'emploi (PPE), du revenu de solidarité active (RSA) et des allocations pourrait être envisagée* ».

Cependant, une telle mesure présenterait un intérêt économique modeste. En effet, **son impact sur le PIB serait, en première analyse, de l'ordre de seulement 0,05 point en 2009. Elle représenterait en outre une charge budgétaire définitive.**

2. Faut-il réduire davantage les prélèvements obligatoires ?

La véritable question semble être celle du **montant** des plans européens, et donc, dans la mesure où l'on voit mal comment augmenter encore l'investissement public, d'éventuelles **réductions supplémentaires des prélèvements obligatoires**.

a) Les plans de relance européens sont-ils suffisamment massifs ?

Selon le consensus des conjoncturistes, les perspectives de croissance du PIB en 2009 pour l'Union européenne et les Etats-Unis sont inférieures d'environ 3 ou 4 points à leur potentiel. Si l'on retient l'hypothèse d'un multiplicateur keynésien légèrement supérieur à l'unité² à l'échelle de l'Union européenne et des Etats-Unis, cela signifie que pour atteindre une croissance « normale », il faudrait dans chaque cas **une relance de l'ordre de 3 points de PIB**.

¹ Edition du 7 janvier 2009.

² On a vu que, compte tenu de l'impossibilité d'augmenter indéfiniment les investissements publics, les plans de relance étaient essentiellement constitués en pratique de mesures ayant un faible multiplicateur.

Dans un récent article¹, M. Paul Krugman, prix Nobel d'économie, estimait, par un raisonnement analogue, que le plan de relance américain devrait être d'au moins **4 points de PIB**.

Selon les informations disponibles, le plan de relance envisagé par la nouvelle administration américaine serait, sur **deux ans**, de l'ordre de 775 milliards de dollars, soit environ **6 points de PIB**, dont environ 40 % correspondant à des baisses d'impôts.

On rappelle que l'objectif fixé par la Commission européenne est de seulement **1,5 point de PIB, dont 1,2 point de PIB pour les Etats**. Dans ces conditions, **une augmentation du montant des plans de relance par rapport à ceux annoncés ne semble pas devoir être écartée a priori**.

b) Quels sont les prélèvements obligatoires qui, le cas échéant, pourraient être réduits ?

Le moins que l'on puisse dire est **qu'il n'existe pas de consensus** sur les formes que pourrait prendre un « plan de relance bis ».

Avant même que les différents Etats membres annoncent le contenu de leurs plans de relance, **MM. Jean Pisani-Ferry, André Sapir et Jakob von Weizsäcker**, dans un article de l'institut Bruegel², préconisaient un plan de relance européen de 1 point de PIB, constitué essentiellement d'une **baisse de 1 point de la TVA dans tous les Etats membres**. En France, le point de TVA est estimé à 9,6 milliards d'euros en 2008 (tous taux confondus). Ce plan de relance, de l'ordre de 20 milliards d'euros pour la France, aurait donc été constitué pour la moitié d'une baisse de TVA.

Dans un récent article³, **l'OFCE** rejette catégoriquement une telle solution, estimant qu'une baisse de la TVA pourrait ne pas suffisamment bénéficier aux consommateurs⁴. Il propose un plan complémentaire, de l'ordre **d'1 point de PIB**, consistant :

- d'une part, à permettre aux entreprises de contracter auprès des organismes collecteurs des cotisations sociales, sous la forme d'un paiement différé de leurs cotisations, des **emprunts de trésorerie**, à un taux de l'ordre de 5 % ;

¹ Paul Krugman, « Stimulus Maths », 10 novembre 2008.

² Jean Pisani-Ferry, André Sapir, Jakob von Weizsäcker, « A European Recovery Programme », Bruegel policy brief, novembre 2008.

³ « Lettre de l'OFCE » du 23 décembre 2008.

⁴ « La baisse de la TVA joue rapidement sur l'activité. Elle est adaptée à la situation actuelle de l'économie britannique, car en baissant les prix à la consommation, elle va contribuer à ramener l'inflation vers un niveau plus proche de 2 %. Mais il est difficile de savoir ce qui sera répercuté dans les prix à la consommation. Rien ne garantit en effet que les commerçants appliquent bien l'intégralité de la baisse des taux sans augmenter leurs marges. Pour cette raison, généraliser la baisse de la TVA aux autres pays européens et en faire l'axe principal de la relance européenne est inopportun, d'autant que l'argument de l'inflation est moins fort dans la plupart des pays de la zone euro ».

- d'autre part, à prolonger de 6 mois ou 1 an la **durée d'indemnisation du chômage** (pour un coût de respectivement 4 ou 8 milliards d'euros).

On remarque que la première de ces mesures obéit à la même logique que les allègements fiscaux récemment adoptés afin de soutenir la trésorerie des entreprises. Or, comme le souligne l'OFCE lui-même¹, ces mesures ne soutiennent pas directement l'activité économique. Sur le « plan de relance bis » de l'OFCE, c'est donc probablement seulement le volet relatif à l'indemnisation du chômage qui contribuerait à la croissance, pour un montant qui ne serait significatif que si la durée de cette indemnisation est augmentée d'une année, ce qui ne paraîtrait pas très incitatif à la reprise d'emploi, interférerait inévitablement avec les négociations actuelles sur l'assurance chômage, et serait difficilement réversible.

Par ailleurs, certaines études suggèrent que les allègements fiscaux ayant le multiplicateur keynésien le plus élevé seraient ceux de **cotisations sociales salariales**².

Plutôt que de rechercher la « solution miracle », il faut admettre qu'un second plan de relance serait vraisemblablement **modérément efficace**, et aurait probablement un **impact analogue** quels que soient les prélèvements obligatoires que l'on décide de réduire. En effet, **la question du redevable apparent des différentes taxes doit être relativisée**. Ainsi, la TVA n'est pas économiquement supportée par les seuls ménages, mais aussi par les entreprises, qui ne répercuteraient probablement pas immédiatement sur le consommateur l'impact d'un allègement de la fiscalité. Telle est d'ailleurs vraisemblablement l'une des raisons du choix du Royaume-Uni de diminuer la TVA.

c) Un « plan de relance bis » est-il souhaitable ?

La question est de savoir s'il est souhaitable mettre en place un « plan de relance bis ».

Tout d'abord, **le déficit public français est déjà élevé.**

Ensuite, l'intérêt du plan de relance actuel vient du fait qu'il s'insère dans le cadre **d'une relance européenne coordonnée**, et s'accompagne donc de mesures analogues de la part de nos partenaires. On a vu que les plans de relances européens augmenteraient probablement, globalement, la croissance du PIB français et européen d'un peu moins d'1 point en 2009. Si la France

¹ « A l'exception notable de l'Italie, les grands pays européens ont tenu leur engagement sur les montants engagés dans les différents plans nationaux. Mais ce respect est trompeur : les avances de trésorerie ne constituent pas des dépenses nouvelles. Ainsi, dans le plan français, 11,4 milliards d'euros sont affectés au soutien à la trésorerie des entreprises. De cette somme, seuls 5 % – les intérêts sur la trésorerie qui auraient été acquittés si les entreprises avaient emprunté cette somme –, soit moins de 600 millions d'euros, sont susceptibles d'avoir un impact sur l'activité ».

² Olivier Biau, Elie Girard, « Politique budgétaire et dynamique économique en France : l'approche var structurel », *Economie et prévision*, 2005.

décidait, **seule**, d'un second plan de relance, d'un montant et d'une efficacité analogues à ceux du plan actuel, sa croissance ne s'en trouverait vraisemblablement accrue en 2009 que de **0,5 point** au maximum.

En effet, un nouveau plan de relance serait, par la force des choses, de nature essentiellement **fiscale**. Des allègements fiscaux seraient **difficilement réversibles**, et **modérément efficaces**, surtout si, dans le contexte actuel, les agents économiques présentent une forte propension à épargner. « Le jeu n'en vaut peut-être pas la chandelle ».

Enfin, la « **fenêtre** » pour une éventuelle seconde vague de plans de relance paraît s'être refermée. En effet, on voit mal comment les Etats européens pourraient s'entendre sur de nouveaux plans avant la fin du premier trimestre 2009. Or, selon les prévisions des conjoncturistes, les deux trimestres les plus difficiles devraient être le dernier trimestre de 2008 et le premier trimestre de 2009. Une seconde vague de plans serait donc probablement **trop tardive**.

La situation pourrait cependant évoluer si la crise se révélait plus grave que prévu.

IV. DES PERSPECTIVES À MOYEN TERME POUR LES FINANCES PUBLIQUES PARTICULIÈREMENT PROBLÉMATIQUES

A. QUELLE CROISSANCE DU PIB D'ICI À 2012 ?

1. La croissance en 2009 : le *consensus* a-t-il raison d'être aussi pessimiste ?

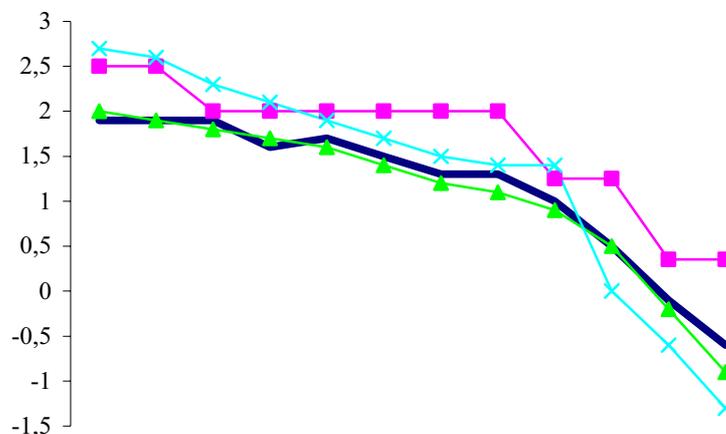
a) Une prévision de croissance de – 0,6 % selon le consensus

Les prévisions de croissance du PIB pour 2009 se dégradent de manière continue depuis le début de l'année 2008, avec une accélération à partir du mois de septembre 2008. Ainsi, d'un peu moins de 2 % au début de l'année 2008, le consensus pour la France n'était plus que de 1 % à la mi-septembre. Il est alors passé, en trois mois, à 0,5 %, - 0,1 % et - **0,6 %** (respectivement en octobre, novembre et décembre 2008). Sur la vingtaine d'organismes pris en compte par la revue *Consensus Forecasts* de décembre 2008, 5 prévoient pour 2009 une contraction supérieure à 1 point de PIB¹.

¹ *BNP-Paribas, Citigroup, Goldman Sachs, JP Morgan et Bank of America.*

Les prévisions de croissance du PIB pour 2009 : évolution depuis janvier 2008

(en %)



| | janv-08 | févr-08 | mars-08 | avr-08 | mai-08 | juin-08 | juil-08 | août-08 | sept-08 | oct-08 | nov-08 | déc-08 |
|---------------------------|---------|---------|---------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|
| France (consensus) | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 1,6 | 1,7 | 1,5 | 1,3 | 1,3 | 1 | 0,5 | -0,1 | -0,6 |
| France (gouvernement) (1) | 2,5 | 2,5 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 1,25 | 1,25 | 0,35 | 0,35 |
| Zone euro | 2 | 1,9 | 1,80 | 1,7 | 1,6 | 1,4 | 1,2 | 1,1 | 0,9 | 0,5 | -0,2 | -0,9 |
| Etats-Unis (consensus) | 2,7 | 2,6 | 2,3 | 2,1 | 1,9 | 1,7 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 0,0 | -0,6 | -1,3 |

(1) Y compris les déclarations dans la presse.

Sources : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, Consensus Forecasts

Cette forte révision à la baisse des perspectives de croissance provient **d'anticipations de plus en plus pessimistes en ce qui concerne l'économie des Etats-Unis**. On rappelle que, selon les estimations usuelles, une croissance du PIB des Etats-Unis inférieure de 1 point réduit la croissance de l'économie française et européenne d'environ 0,5 point.

Une contraction de l'économie française en 2009 supérieure à un point de PIB ne peut donc être *a priori* exclue.

2. Une croissance qui pourrait être durablement réduite

Pour les années 2010, 2011 et 2012, le gouvernement formule une hypothèse de croissance de **2 %** en 2010 et de **2,5 %** en 2011 et en 2012, estimant que la faible croissance de 2009 serait « rattrapée » les années suivantes. Il s'agit **d'une révision à la baisse de la prévision de croissance pour 2010**, qui lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques était de 2,5 %.

Cependant, les crises financières réduisent généralement la croissance pendant plusieurs années. Selon un article publié en février 2008 par Mme Carmen Reinhart et M. Kenneth Rogoff¹, en moyenne, les 5 crises bancaires les plus graves des 30 dernières années se sont caractérisées par une croissance inférieure de plus de 5 points à celle du haut de cycle, et la croissance est demeurée bien inférieure à son niveau d'avant la crise pendant plus de 3 ans.

Si l'on suppose que la croissance du PIB est de - 0,7 % au dernier trimestre de 2008, une croissance trimestrielle nulle en 2009 et égale ensuite à son rythme tendanciel conduirait à une croissance de 1,4 % en 2010, et 2,2 % en 2011 et 2012.

Compte tenu des incertitudes économiques actuelles, un tel scénario peut être considéré comme relativement optimiste.

B. QUELS SCÉNARIOS DE SOLDES ET D'ENDETTEMENT PUBLICS D'ICI À 2012 ?

Dans un tel contexte, les perspectives des finances publiques d'ici à 2012 sont préoccupantes, en particulier en ce qui concerne les années 2009 et 2010.

Selon la prévision actualisée du gouvernement, présentée lors de la discussion au Sénat du projet de loi de programmation des finances publiques, soit **avant la présentation du plan de relance**, le déficit public en 2009 aurait dû être de **3,1 points de PIB**. Le plan de relance, de 26 milliards d'euros au total, étant selon le gouvernement de « seulement » 17 milliards d'euros (soit 0,9 point de PIB) en « comptabilité maastrichtienne », dont 15,5 milliards d'euros (soit 0,8 point de PIB) en 2009, les prévisions de déficit public doivent logiquement être augmentées de ces montants en 2009 et en 2010, les prévisions de croissance du PIB étant maintenues inchangées à 0,2 - 0,5 %. La prévision de déficit est donc portée à **3,9 points de PIB** en 2009. Le gouvernement considère, en outre, que l'anticipation de certaines dépenses conduirait à revoir légèrement à la baisse la prévision de déficit public pour 2012, qui ne serait plus de 1,2 point de PIB, mais de 1,1 point de PIB.

Le tableau ci-après synthétise l'évolution des dernières projections de finances publiques du gouvernement.

¹ « *Is the 2007 U.S. Sub-Prime Financial Crisis So Different ? An International Historical Comparison* », 5 février 2008.

Les projections successives du gouvernement

(en points de PIB)

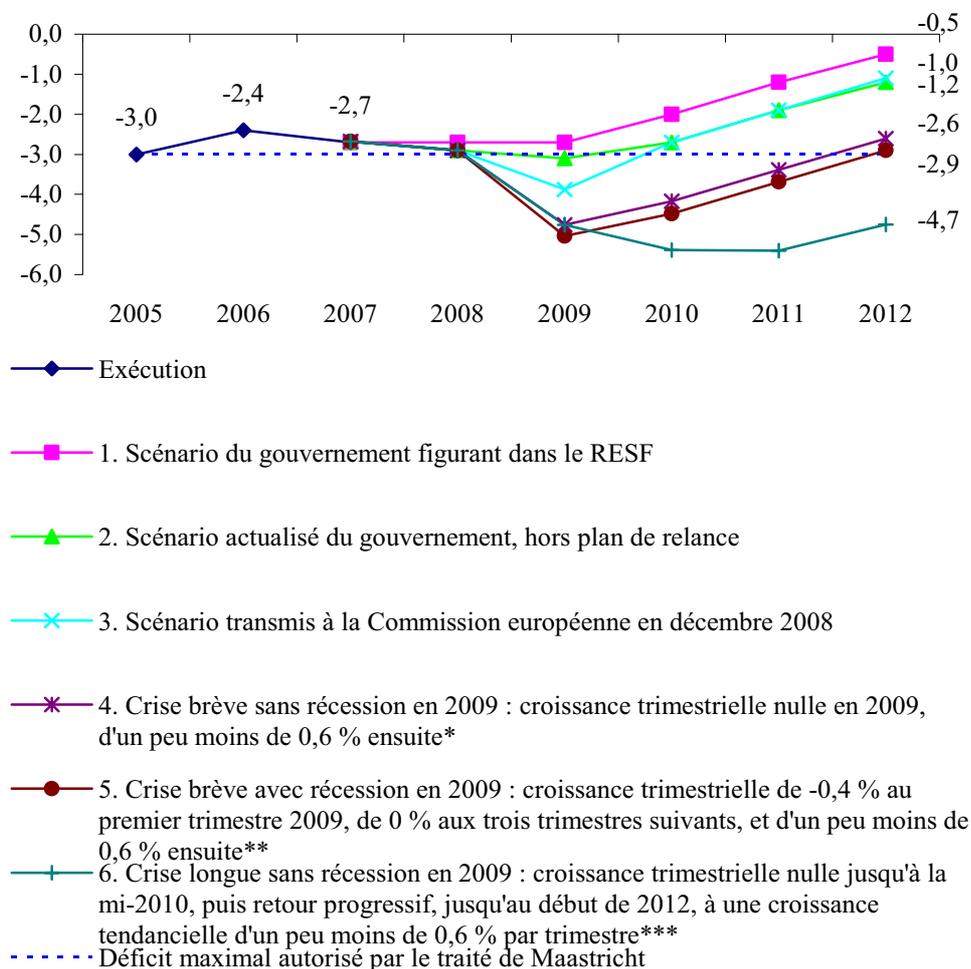
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Solde public | | | | | | | | |
| Exécution | -3,0 | -2,4 | -2,7 | | | | | |
| 1. Scénario du gouvernement figurant dans le RESF | | | | -2,7 | -2,7 | -2,0 | -1,2 | -0,5 |
| 2. Scénario actualisé lors de la discussion budgétaire, hors plan de relance | | | | -2,9 | -3,1 | -2,7 | -1,9 | -1,2 |
| 3. Scénario transmis à la Commission européenne fin décembre 2008 | | | | -2,9 | -3,9 | -2,7 | -1,9 | -1,1 |
| Dettes publiques | | | | | | | | |
| Exécution | 66,4 | 63,6 | 63,9 | | | | | |
| 1. Scénario du gouvernement figurant dans le RESF | | | | 65,3 | 66,0 | 65,3 | 63,9 | 61,8 |
| 2. Scénario actualisé lors de la discussion budgétaire, hors plan de relance | | | | 66,2 | 67,9 | 68,1 | 67,2 | 65,6 |
| 3. Scénario transmis à la Commission européenne fin décembre 2008 | | | | 66,7 | 69,1 | 69,4 | 68,5 | 66,8 |

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Selon les prévisions actualisées de votre commission des finances, maintenues inchangées par rapport à celles présentées lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2008, qui reposent sur des hypothèses moins optimistes que celles du gouvernement en termes de maîtrise des dépenses – en particulier en ce qui concerne les dépenses des collectivités territoriales et d'assurance chômage – et d'élasticité des recettes fiscales au PIB, le déficit public pourrait même **approcher les 5 points** de PIB en 2009, et en 2010 si la crise se prolonge.

Différents scénarios de solde public d'ici à 2012

(en points de PIB)



On suppose que l'objectif de dépenses du gouvernement est respecté, sauf dans le cas des dépenses des collectivités territoriales, qui augmenteraient de 2 % en volume (au lieu de 1,25 %) et, dans les scénarios à faible croissance du PIB, de celles de l'assurance chômage. Il en résulte, selon le scénario retenu, un taux de croissance en volume des dépenses des administrations publiques compris entre 1,1 % et 1,3 % en moyenne.

* Soit une croissance annuelle de 0 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012.

** Soit une croissance annuelle de -0,5 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012.

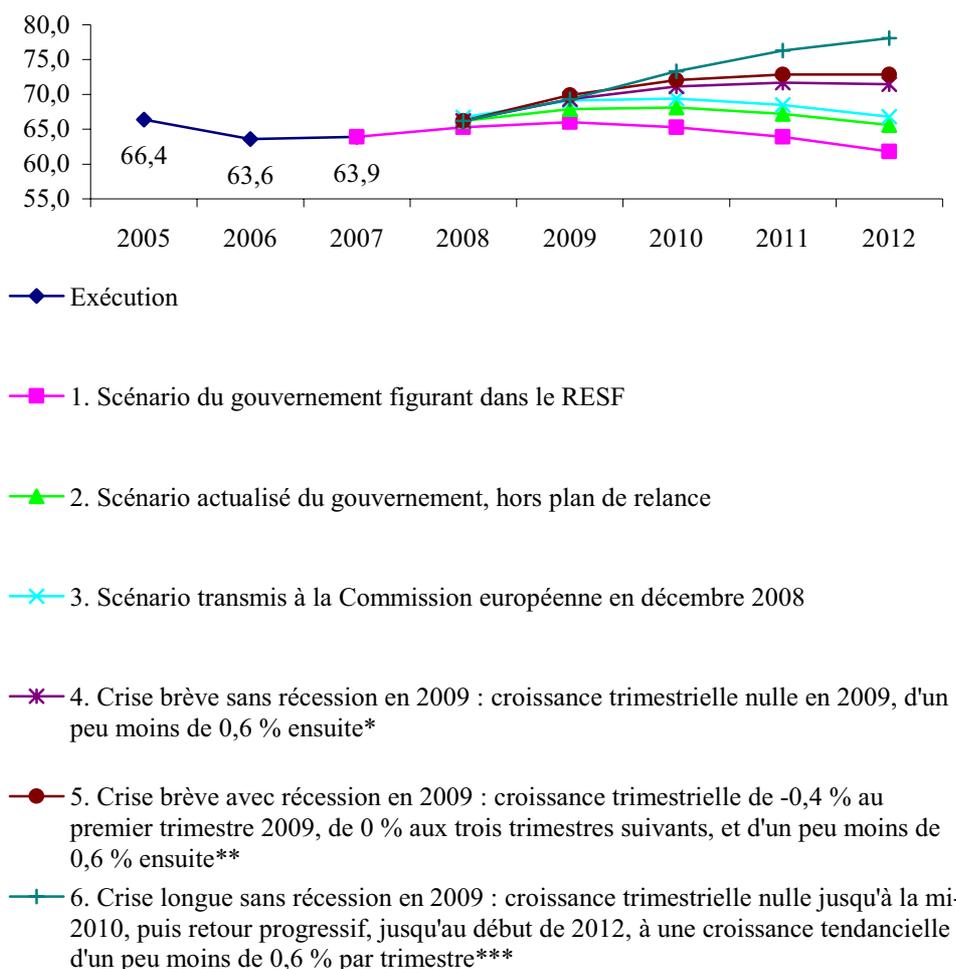
*** Soit une croissance annuelle de 0 % en 2009 et en 2010, 1,5 % en 2011 et 2,1 % en 2012.

Sources : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ; Insee ; calculs de votre rapporteur général

L'impact du plan de relance sur la **dette publique** serait en revanche modeste, celle-ci étant seulement accrue du montant du plan de relance, soit 0,8 point de PIB en 2009 et 0,9 point de PIB à compter de 2010. Le scénario retenu par le gouvernement pourrait cependant se révéler optimiste.

Différents scénarios de dette publique d'ici à 2012

(en points de PIB)



On suppose que l'objectif de dépenses du gouvernement est respecté, sauf dans le cas des dépenses des collectivités territoriales, qui augmenteraient de 2 % en volume (au lieu de 1,25 %) et, dans les scénarios à faible croissance du PIB, de celles de l'assurance chômage. Il en résulte, selon le scénario retenu, un taux de croissance en volume des dépenses des administrations publiques compris entre 1,1 % et 1,3 % en moyenne.

* Soit une croissance annuelle de 0 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012.

** Soit une croissance annuelle de -0,5 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012.

*** Soit une croissance annuelle de 0 % en 2009 et en 2010, 1,5 % en 2011 et 2,1 % en 2012.

Sources : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ; Insee ; calculs de votre rapporteur général

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES RESSOURCES AFFECTÉES

ARTICLE PREMIER

Modification du mode de versement du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)

Commentaire : le présent article propose d'anticiper d'un an les attributions dues au titre du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) pour ses bénéficiaires qui s'engagent à accroître leurs investissements en 2009.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE FONDS DE COMPENSATION POUR LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (FCTVA)

L'article 13 de la loi de finances rectificative pour 1975 de septembre 1975¹ a créé le fonds d'équipement pour les collectivités territoriales (FECL), prévu par la loi du 29 juillet 1975², permettant de compenser une partie de la charge de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) supportée par les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics bénéficiaires, sur leurs dépenses réelles d'investissement. L'article 66 de la loi de finances initiale pour 1978³ a renommé le FECL Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA).

Depuis 1983, le FCTVA a cessé d'être une dotation budgétaire limitative, inscrite au budget du ministère de l'intérieur, pour devenir un

¹ Loi n° 75-853.

² Loi n° 75-678 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.

³ Loi n° 77-1467 du 30 décembre 1977.

prélèvement sur recettes de l'Etat dont le rythme de progression dépend des décisions des collectivités territoriales.

Ce prélèvement est **estimé par le projet de loi de finances initiale pour 2009 à 5,855 milliards d'euros pour l'année 2009**, comme l'indique le tableau ci-après.

Le prélèvement sur recettes au titre du FCTVA

(en millions d'euros)

| 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | LFI 2008 | LFI 2009 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|----------|
| 3.326 | 3.583 | 3.613 | 3.664 | 3.710 | 3.791 | 4.030 | 5.058 | 5.192 | 5.855 |

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Le FCTVA a pour objet de **compenser de manière forfaitaire la TVA** acquittée par les collectivités territoriales et certains organismes¹ sur leurs dépenses réelles d'investissement, grevées de TVA, et concernant une activité non assujettie à la TVA.

Le FCTVA est attribué en appliquant, à l'assiette toutes taxes comprises des dépenses éligibles, un **taux de compensation de 15,482 %**, fixé par l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales. En raison des règles communautaires, qui interdisent le remboursement de la TVA, ce taux est forfaitaire et ne varie pas en fonction du taux réellement acquitté par les collectivités territoriales (taux réduit par exemple). Ce taux résulte de l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2000² et correspond au calcul de la TVA « en dedans » du prix, c'est-à-dire au montant de la TVA acquittée rapporté au prix toutes taxes comprises, en incluant la TVA à 19,6 %. Par ailleurs, l'article 53 de la loi de finances pour 1994 a prévu une réfaction de 0,905 point du taux de compensation du FCTVA, proportionnel à la part des recettes de TVA que l'Etat reverse à l'Union européenne. L'idée sous-jacente, qui justifie cette réduction, est que l'Etat n'a pas à rembourser la TVA qui n'entre pas dans les recettes du budget de l'Etat mais qui est versée au budget des communautés européennes.

La formule qui a présidé à la détermination du taux actuellement applicable est donc :

$$((19,6/119,6) \times 100) - 0,905 = 15,482 \%$$

¹ L'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales dispose que les bénéficiaires du FCTVA sont « les régions, les départements, les communes, leurs groupements, leurs régies, les organismes chargés de la gestion des agglomérations nouvelles, les services départementaux d'incendie et de secours, les centres communaux d'action sociale, les caisses des écoles, le Centre national de la fonction publique territoriale et les centres de gestion des personnels de la fonction publique territoriale ».

² Loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000.

B LE MODE DE VERSEMENT DU FCTVA

De manière générale, l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales dispose que l'assiette des dépenses éligibles est établie **au vu du compte administratif de la pénultième année, ce qui explique le décalage de deux ans entre la réalisation de la dépense éligible et l'attribution du FCTVA**. Ainsi, les dépenses engagées en année n seront retracées dans le compte administratif en année n+1 et donneront lieu aux attributions au titre du FCTVA en année n+2. En pratique, les versements au titre du FCTVA sont effectués au fur et à mesure de la transmission des dossiers par les bénéficiaires et de leur traitement dans les préfectures.

Toutefois, il ressort du quatrième alinéa du II de l'article L. 1615-6 précité que **pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, l'assiette des dépenses éligibles est constituée des dépenses réalisées l'année même** et établie au vu d'états de mandatements trimestriels. Ce dispositif dérogatoire résulte, pour les communautés d'agglomération, de l'article 102 de la loi du 12 juillet 1999¹ relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Il avait alors pour objectif d'inciter au regroupement des communes en communautés d'agglomération.

C. L'INCLUSION DU FCTVA DANS « L'ENVELOPPE FERMÉE »

Enfin, il convient de relever que le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 a prévu la **modification des règles d'évolution de l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales**. Ainsi, son article 6 dispose que l'enveloppe globale constituée *« par les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, par la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » et par les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est égale, chaque année et à périmètre constant, à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation »*.

Cette nouvelle enveloppe, dite « fermée », des concours de l'Etat aux collectivités territoriales, englobe le FCTVA. Or, l'évolution du FCTVA est, comme l'indique le tableau ci-avant, plus dynamique que celle de l'inflation, en raison notamment de l'accroissement rapide des efforts d'investissement des collectivités territoriales. Il en résulte, pour parvenir à conserver une augmentation globale des concours financiers de l'Etat égale à l'inflation, que **d'autres dotations de l'enveloppe doivent constituer des variables d'ajustement, qui diminuent** de manière à ce que l'enveloppe fermée n'augmente qu'au rythme de l'inflation.

¹ Loi n° 99-586.

Ainsi, en 2009, l'enveloppe globale des concours financiers de l'Etat en faveur des collectivités territoriales doit augmenter de 1.048 millions d'euros, au sein desquels l'augmentation prévisionnelle du FCTVA, hors application du présent article, est de 663 millions d'euros. Le FCTVA représentera donc plus de 63 % de la hausse des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales entre 2008 et 2009.

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose une **anticipation pérenne et sous condition des attributions du FCTVA.**

A. LA CONDITION : MAINTENIR LE NIVEAU DES INVESTISSEMENTS

Le dispositif préférentiel mis en œuvre par le présent article ne concerne que les bénéficiaires du fonds « *qui s'engagent, avant le 1^{er} avril 2009 et, après autorisation de leur assemblée délibérante, par convention avec le représentant de l'État dans le département, sur une progression de leurs dépenses réelles d'équipement en 2009 par rapport à la moyenne de leurs dépenses réelles d'équipement de 2006, 2007 et 2008* ».

L'objectif de cette mise sous condition est d'**inciter les collectivités territoriales à maintenir au moins le niveau d'investissements moyen des trois années 2006, 2007 et 2008.** Le dispositif nécessitera la conclusion, avant le 1^{er} avril 2009, d'une convention avec les préfets, qui devront inciter les bénéficiaires à mettre en œuvre des projets d'investissements importants afin que la mesure soit d'application la plus large possible.

Enfin, la référence à la moyenne des investissements des trois années précédentes vise à garantir qu'aucun bénéficiaire du FCTVA ne sera pénalisé en raison d'un investissement important en 2008 ou, au contraire, ne bénéficie d'un effet d'aubaine du fait d'un investissement conjoncturellement faible en 2008.

B. LE BÉNÉFICE : DES ATTRIBUTIONS ANTICIPÉES DU FCTVA, DE MANIÈRE PÉRENNE

Pour les bénéficiaires du FCTVA qui respecteraient la condition détaillée ci-avant, **les attributions au titre du FCTVA correspondraient, à compter de l'année 2009, aux dépenses afférentes à l'exercice précédent et non à celles du pénultième exercice.** Ainsi, pour les investissements d'une année n, les attributions correspondantes au titre du FCTVA seraient versées en n+1 et non en n+ 2, comme c'est le cas actuellement.

Le présent article **ne modifie pas**, en revanche, **les modalités d'attribution du FCTVA aux communautés de communes et aux**

communautés d'agglomération, qui correspondraient toujours aux investissements de l'année en cours. Par conséquent, le régime de ces groupements demeurerait dérogatoire par rapport à celui des autres bénéficiaires du FCTVA.

La transition entre les deux régimes s'effectuerait **en 2009**, année au cours de laquelle les bénéficiaires du FCTVA qui rempliraient la condition nécessaire **se verraient attribuer les dotations du fonds à la fois pour les investissements réalisés en 2007**, comme le prévoit le droit actuel, **et celles correspondant aux investissements réalisés en 2008**.

Il résulte de ce dispositif que l'incitation pour les bénéficiaires du FCTVA est particulièrement forte puisque :

- d'une part, elle leur permettra, en 2009, de bénéficier d'attributions plus importantes du FCTVA. L'exposé des motifs du présent article indique ainsi que **le coût de la mesure pour l'Etat, c'est-à-dire le gain pour les collectivités territoriales, est estimé à 2,5 milliards d'euros en 2009**, sous l'hypothèse que 50 % d'entre elles soient concernées. Ce montant viendra s'ajouter aux 5,855 milliards d'euros prévus par la loi de finances pour 2009 au titre des attributions du FCTVA. Ainsi, **le montant global du FCTVA en 2009 s'élèverait à 8,355 milliards d'euros, soit une hausse de plus de 42 % par rapport aux estimations de la loi de finances initiale** ;

- d'autre part, **le versement anticipé des attributions au titre du FCTVA sera pérenne**. Le présent article prévoit en effet que les dépenses à prendre en compte seront celles afférentes à l'exercice précédent « *à compter de 2009* ».

C. UN RETOUR AU DISPOSITIF ACTUEL POUR LES BÉNÉFICIAIRES QUI NE RESPECTENT PAS LEURS ENGAGEMENTS

Le présent article prévoit par ailleurs que les bénéficiaires dont « *les dépenses réelles d'investissements constatées au titre de l'exercice 2009, établies par l'ordonnateur de la collectivité bénéficiaire avant le 15 février 2010 et visées par le comptable local* » seraient inférieures à la moyenne des exercices 2006, 2007 et 2008 seraient **à nouveau, en 2010, soumis au dispositif actuellement prévu pour les attributions du FCTVA**. Il en résulte que ces bénéficiaires ne percevraient, en 2010, aucun versement au titre du FCTVA, puisque les versements correspondant à l'année 2008 auraient déjà été effectués en 2009. En 2011, ces bénéficiaires retrouveraient le régime actuellement applicable et se verraient verser le FCTVA au titre des dépenses engagées en 2009.

Ce dispositif est **nécessaire pour garantir que les bénéficiaires respecteront les engagements pris dans les conventions passées avec les préfets**. A défaut, tous les bénéficiaires du FCTVA seraient incités à passer des conventions avant le 1^{er} avril 2009 pour bénéficier des attributions anticipées de FCTVA, quitte à ne pas respecter leurs engagements.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **un amendement du gouvernement, sous-amendé par nos collègues députés Didier Migaud, président, et Gilles Carrez, rapporteur général du budget de la commission des finances**. Cet amendement a pour effet de **substituer les années 2005 à 2007 aux années 2006 à 2008** comme période de référence servant à déterminer le seuil d'éligibilité au dispositif prévu par le présent article.

Cette modification visait :

- d'une part, à **ne pas prendre en compte l'année 2008**, l'évaluation du montant des investissements de l'année 2008 avant le 1^{er} avril 2009 pouvant s'avérer complexe ;

- et, d'autre part, à **réduire le seuil d'éligibilité du dispositif**, la moyenne des investissements en 2005-2007 étant inférieure à celle de la période 2006-2008.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. PLUS DE 2,5 MILLIARDS D'EUROS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL

1. Un soutien fort à l'investissement des collectivités territoriales

Votre rapporteur général constate que **le dispositif prévu par le présent article constitue un soutien aux investissements des collectivités territoriales pour l'année 2009**.

En effet, d'une part, **la condition** fixée pour bénéficier des attributions anticipées du FCTVA **devrait inciter les collectivités territoriales à maintenir leurs investissements en 2009**, par rapport à la moyenne des années 2005 à 2007 et ainsi à éviter une diminution procyclique des investissements en 2009.

D'autre part, **le versement anticipé** des attributions du FCTVA en 2009, au titre des dépenses engagées en 2008, **constituera un levier important pour soutenir financièrement les collectivités territoriales** et notamment les inciter à investir. L'effort de l'Etat résultant de cette disposition, chiffré initialement à 2,5 milliards d'euros en 2009, représente une augmentation de près de 4,8 % de l'ensemble des concours financiers de l'Etat en direction des collectivités territoriales. **Au total, les concours financiers de l'Etat ne devraient pas progresser de 2 %, comme le prévoyait l'article 48 de la loi de finances pour 2009, mais de 6,8 %, traduisant l'effort budgétaire de l'Etat en direction des collectivités territoriales.**

Enfin, il convient de remarquer que **la hausse des attributions du FCTVA** qui résultera du présent article, en 2009, **n'aura pas d'impact sur les autres dotations de l'enveloppe fermée**. En effet, le présent article ne prévoit pas de modifier les règles d'évolution des autres concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. En revanche, **il rend caduc l'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012, dans sa rédaction actuelle**, puisque le total des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales sera largement supérieur, en 2009, aux 2 % prévus par cet article. **C'est donc bien un effort net de l'Etat, en faveur des collectivités territoriales, que le présent article met en place.**

2. Un effort de plus de 2,5 milliards d'euros

Le présent article devrait coûter à l'Etat davantage que les 2,5 milliards d'euros initialement prévus.

En effet, d'une part, le coût de 2,5 milliards d'euros était fondé sur l'hypothèse d'une période de référence 2006 – 2008, correspondant, d'après le tableau ci-avant, à un investissement annuel global des collectivités territoriales de 42,4 milliards d'euros. Suite à l'amendement adopté à l'Assemblée nationale, ce seuil diminuerait à 40,4 milliards d'euros correspondant à la moyenne de la période de référence 2005 – 2007. **D'avantage de collectivités territoriales devraient ainsi être éligibles au dispositif.**

D'autre part, il n'est pas exclu qu'un nombre plus important de collectivités territoriales que prévu par le gouvernement, signe des conventions afin de bénéficier du dispositif. Cela accroîtrait d'autant le **coût du dispositif, qui semble par conséquent difficile à évaluer précisément**. Le gouvernement avait fondé ses évaluations sur l'hypothèse que seule la moitié des collectivités territoriales signerait une convention.

Si elle était effectivement de 2,5 milliards d'euros, **la contribution de l'investissement local au plan de relance serait relativement faible**. En effet, les collectivités territoriales investissent deux fois plus que l'Etat. Or, le plan de relance comprend 4 milliards d'euros d'investissements de l'Etat, soit une augmentation de 20 % par rapport à la moyenne de ses dépenses d'investissement. Dans le cas des collectivités territoriales, une contribution de 2,5 milliards d'euros correspondrait à une augmentation de 6 % par rapport à la moyenne.

Dans la mesure où l'investissement est la dépense publique dont le multiplicateur keynésien est le plus élevé, et donc la plus efficace dans un plan de relance, **on peut se demander s'il n'aurait pas fallu privilégier davantage l'investissement des collectivités territoriales.**

B. DEUX AMÉLIORATIONS À APPORTER

1. La période de référence

Suite à l'amendement adopté à l'Assemblée nationale, le seuil d'investissement permettant de bénéficier du dispositif est fixé en prenant en compte les années 2005 à 2007. Cet amendement avait, notamment, pour but **d'éviter certaines difficultés pouvant résulter de la prise en compte de l'année 2008** dans la période de référence, le niveau réel des investissements de l'année 2008 ne pouvant être constaté qu'au travers des comptes administratifs, dont certains risquent de n'être disponibles qu'à la mi-2009. Or, le dispositif du présent article prévoit que les conventions entre les collectivités et l'Etat devront être passées avant le 1^{er} avril 2009. Toutefois, il apparaît que **la majorité des comptes administratifs pourrait être disponible suffisamment tôt pour mettre en œuvre efficacement le dispositif du présent article en 2009.**

Par ailleurs, l'année 2008 étant une année électorale pour les communes, elle devrait se traduire par un investissement moindre par rapport à 2007, comme l'indique le tableau ci-après. Par conséquent, votre rapporteur général vous propose un **amendement pour maintenir l'année 2008 au sein de la période de référence, qui s'étendrait ainsi de l'année 2005 à l'année 2008.**

L'investissement des différentes catégories de collectivités territoriales en 2007 et 2008

| | 2007 | 2008 (prév. Dexia) |
|--------------------------------|-------------|--------------------|
| Communes | | |
| Montant en Mds € | 25,2 | 24,6 |
| Evolution en % | 10,3 | -2,2 |
| EPCI à fiscalité propre | | |
| Montant en Mds € | 8 | 7,7 |
| Evolution en % | 15,8 | -3,7 |
| Départements | | |
| Montant en Mds € | 13,6 | 13,7 |
| Evolution en % | 7,8 | 1 |
| Régions | | |
| Montant en Mds € | 9 | 9,6 |
| Evolution en % | 9,4 | 6,5 |
| Total | 52,8 | 51,9 |
| Evolution en % | 8,1 | -1,6 |

NB : ces montants comprennent les subventions d'investissement.

Source : Dexia, note de conjoncture de septembre 2008

2. La nécessité d'inclure les communautés de communes et d'agglomération dans le plan de relance

Votre rapporteur général relève par ailleurs que **les communautés d'agglomération et les communautés de communes ne bénéficieront pas du présent article**. En effet, ces EPCI disposent actuellement d'un régime plus favorable que celui prévu par le présent article, puisque, dans leur cas, le versement des attributions du FCTVA a lieu **l'année même de la réalisation de l'investissement**.

C'est pourquoi il vous propose un **amendement prévoyant la création d'une dotation destinée à soutenir les communautés de communes et d'agglomération qui investiraient davantage en 2009 et en 2010 que leur investissement moyen au cours de la période 2005-2008**. Ce dispositif devrait permettre d'encourager ces EPCI à maintenir le niveau de leur investissement, égal en moyenne à près de 10 % de l'investissement annuel global des collectivités territoriales.

Votre rapporteur général relève enfin que **d'autres solutions auraient pu être envisagées** pour soutenir l'investissement des collectivités territoriales par la dépense de l'Etat. En particulier, **l'augmentation des dotations globales d'équipement des communes et des départements**, qui ont été gelées par l'article 44 de la loi de finances initiale pour 2009.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

ARTICLE 2

Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

Commentaire : le présent article traduit l'incidence sur l'équilibre prévisionnel du budget 2009 des dispositions proposées par le présent projet de loi de finances rectificative.

Le déficit inscrit dans le projet de loi de finances initiale pour 2009 s'établissait à 67 milliards d'euros. La **détérioration du solde** résultant du présent projet de loi de finances rectificative s'établit à **12,35 milliards d'euros**, portant le **déficit budgétaire** prévisionnel à **79,3 milliards d'euros en 2009**.

Le **besoin de financement** de l'Etat est porté de 179,6 à 191,7 milliards d'euros, en augmentation de **12,1 milliards d'euros**.

Le **plafond d'autorisation des emplois** rémunérés par l'Etat est **inchangé**.

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

**SECONDE PARTIE :
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET DISPOSITIONS SPÉCIALES**

TITRE I^{ER}

**AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2009
CRÉDITS ET DÉCOUVERTS
CRÉDITS DES MISSIONS**

ARTICLE 3

Ouvertures de crédits supplémentaires au titre du budget général

Commentaire : le présent article ouvre pour 2009, au titre du budget général, 10,513 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 9,852 milliards d'euros de crédits de paiement supplémentaires afin de financer le plan de relance.

I. ANALYSE DES OUVERTURES DE CRÉDITS PAR PROGRAMME

Les développements qui suivent analysent, selon l'architecture des programmes et des actions, **les crédits supplémentaires ouverts au sein de la mission** « Plan de relance de l'économie » et les rapportent, le cas échéant, aux dotations attribuées aux politiques publiques correspondantes dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009.

A. LE « PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT PUBLIC »

Le « Programme exceptionnel d'investissement public », de 4 milliards d'euros, comprend :

- deux actions correspondant à des AE de respectivement 0,6 et 0,7 milliard d'euros, dont la très large majorité des CP doivent être dépensés dès 2009 : il s'agit des actions 04 « Patrimoine » et 02 « Enseignement supérieur et recherche » ;

- deux actions correspondant à des AE nettement plus importantes, de respectivement 1,1 et 1,5 milliard d'euros : les actions 01 « Infrastructures et équipements civils » et 03 « Equipements de défense et de sécurité », cette dernière action présentant pour particularité de prévoir des crédits de paiement à peu près également répartis entre 2009 et en 2010.

Le « Programme exceptionnel d'investissement public »

(en milliards d'euros)

| | 2009 | | 2010 |
|---|------------|------------|------------|
| | AE | CP | CP |
| Action 01 : Infrastructures et équipements civils | 1,1 | 0,8 | 0,4 |
| Action 02 : Enseignement supérieur et recherche | 0,7 | 0,7 | 0,1 |
| Action 03 : Équipements de défense et de sécurité | 1,5 | 0,8 | 0,7 |
| Action 04 : Patrimoine | 0,6 | 0,4 | 0,2 |
| Total | 4,0 | 2,7 | 1,4 |

Source : présent projet de loi de finances rectificative

1. Action 1 – Infrastructures : équipements civils

a) Volet « Infrastructures et investissements territoriaux »

i) 499 millions d'euros en faveur des infrastructures en 2009, 870 millions d'euros d'ici 2010

Le projet de loi prévoit d'ouvrir **870 millions d'euros en autorisations d'engagement et 499 millions d'euros en crédits de paiement** au titre des infrastructures de transport, soit **18,6 %** des autorisations d'engagement et **22 %** des crédits de paiement du présent programme. Il est prévu que les crédits de paiement, correspondant à la différence entre le montant des autorisations d'engagement ouvertes en 2009 et les crédits de paiement ouverts en 2009, soit **371 millions d'euros**, soient ouverts en 2010.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement seront répartis entre **sept types d'investissement**, présentés dans le tableau ci-après. Ces investissements concernent l'entretien routier, la modernisation des itinéraires routiers, la régénération du réseau ferré, l'accélération des contrats de projets Etat régions ferroviaires, les acquisitions foncières et les travaux préparatoires des grands projets ferroviaires et fluviaux, les voies navigables et l'entretien portuaire.

Investissements en faveur des infrastructures

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement prévus en 2009 par le PLFR | Crédits de paiement qui devront être ouverts après 2009 pour couvrir le solde des autorisations d'engagement |
|---|----------------------------|--|--|
| Entretien routier | 200 | 120 | 80 |
| <i>dont programmes d'investissement sur le réseau routier national</i> | <i>90</i> | <i>60</i> | <i>30</i> |
| <i>dont programmes d'entretien courant sur le réseau routier national</i> | <i>25</i> | <i>25</i> | <i>0</i> |
| <i>dont sécurisation du réseau routier national</i> | <i>85</i> | <i>35</i> | <i>50</i> |
| Modernisation des itinéraires routiers*¹ | 200 | 100 | 100 |
| Régénération du réseau ferré*² | 100 | 50 | 50 |
| Accélération des contrats de projets Etat régions ferroviaires*³ | 150 | 100 | 50 |
| Acquisitions foncières et travaux préparatoires des grands projets ferroviaires et fluviaux*⁴ | 70 | 39 | 31 |
| Voies navigables*⁵ | 100 | 50 | 50 |
| Entretien portuaire*⁶ | 50 | 40 | 10 |
| TOTAL | 870 | 499 | 371 |

*¹ : Le programme de modernisation des itinéraires routiers a pris le relais, sur le réseau routier national, des contrats de plan Etat région. Les crédits mentionnés dans le tableau viennent s'ajouter aux montants inscrits à ce titre dans le budget prévisionnel de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

*² : Les crédits bénéficieront à des projets identifiés prêts à être lancés comprenant notamment des travaux de régénération en Midi-Pyrénées, en Auvergne, en Provence Alpes Côte d'Azur, en Aquitaine et en Limousin, ainsi que des investissements de mise aux normes du réseau. Les crédits mentionnés dans le tableau viennent s'ajouter aux montants inscrits à ce titre dans le budget prévisionnel de l'AFITF.

*³ : Il est prévu de financer les travaux nécessaires à l'arrivée des TGV en Aquitaine, en Bretagne et en Alsace, des travaux de développement en Rhône-Alpes, en PACA, en Poitou-Charentes et en région Centre, et les travaux de réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant. Les crédits mentionnés dans le tableau viennent s'ajouter aux montants inscrits à ce titre dans le budget prévisionnel de l'AFITF.

*⁴ : Seront attribués en 2009 : 15 millions d'euros pour la ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de Loire, 5 millions d'euros pour la ligne à grande vitesse Est 2^o phase, et 20 millions d'euros pour le canal fluvial Seine-Nord Europe. **Aucune précision n'est fournie sur l'utilisation des 31 millions d'euros qui doivent être ouverts en 2010** pour couvrir le solde des autorisations d'engagement ouvertes en 2009. Les crédits mentionnés dans le tableau viennent s'ajouter aux montants inscrits à ce titre dans le budget prévisionnel de l'AFITF.

*⁵ : Ces crédits permettront d'accélérer les travaux de mise à niveau de la voie d'eau, d'entretien fluvial et de reconstruction de barrages sur la Seine et l'Oise, sous la maîtrise d'ouvrage de Voies Navigables de France. Ils permettront également d'anticiper la réalisation de travaux liés au projet de canal Seine-Nord Europe pour un montant de 25 millions d'euros en autorisations d'engagement.

*⁶ : Ces crédits contribuent à l'entretien des ouvrages extérieurs et à l'accès des grands ports maritimes.

Source : présent projet de loi de finances rectificative pour 2009

La justification au premier euro présentée dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2009 ne donne **aucune indication sur l'utilisation des 371 millions d'euros qui devront être ouverts après 2009 pour couvrir le solde des autorisations d'engagement prévu par le présent projet de loi**. En ce qui concerne la **mesure de la performance**, les indicateurs ne permettront vraisemblablement pas de mesurer **l'éventuel effet de levier** des financements, ni de s'assurer que ces travaux, réalisés dans les meilleurs délais, ne présentent pas un **surcoût important** par rapport aux investissements habituellement réalisés dans ce domaine.

Votre rapporteur général regrette que l'articulation des crédits du plan de relance avec ceux de l'AFITF ne soit pas mieux précisée.

ii) Les investissements territoriaux

Le présent projet de loi de finances prévoit l'ouverture de **30 millions d'euros en autorisation d'engagement** et de **85 millions d'euros en crédits de paiement** pour accélérer la réalisation **d'opérations d'investissement cofinancées par le fonds national d'aménagement et de développement du territoire** (FNADT). La justification au premier euro précise que le montant des crédits de paiement proposé permet de **couvrir les charges à payer** des opérations d'investissement en cours de réalisation, le montant des autorisations d'engagement permet de lancer, dès 2009, des **opérations nouvelles** dont la définition et les modalités sont déjà arrêtées et qui peuvent être réalisées avant la fin de l'année 2010. Il est précisé que ces opérations concerneront essentiellement des projets programmés au titre des contrats de projets Etat-régions pour les années 2007 à 2013.

Enfin, dans le cadre des investissements territoriaux, **20 millions d'euros** en crédits de paiement seront alloués aux **investissements** en faveur de la **Corse**. Il s'agit d'accélérer le financement du **programme exceptionnel d'investissement** créé en application de la loi du 22 janvier 2002¹. Seront ainsi financés des opérations déjà engagées notamment dans le domaine de l'approvisionnement en eau et l'assainissement et la rénovation urbaine.

Selon la justification au premier euro des crédits relatifs aux investissements territoriaux, il apparaît que, dans ce domaine, le plan de relance a prévu des mesures d'accélération de programme d'investissements déjà en cours de réalisation. Il ne semble pas que des crédits « nouveaux » aient été ouverts.

b) Le volet « outre-mer »

75 millions d'euros de crédits en autorisations d'engagement (AE) et de **85 millions d'euros** en crédits de paiement (CP) sont ouverts en faveur de l'**outre-mer**. Ces montants se répartissent de la manière suivante :

¹ Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

- **60 millions d'euros en CP** sont destinés à accélérer le financement d'opérations d'ores et déjà engagées pour les investissements en outre-mer dans le cadre des **contrats de projets Etat-régions (CPER)** ;

- **75 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP** viendront abonder le « **fonds exceptionnel d'investissement** » à destination de l'outre-mer, créé par la loi de finances pour 2009. Ce fonds est destiné à participer au financement d'équipements collectifs en partenariat avec les collectivités territoriales d'outre-mer. L'exposé des motifs du présent projet de loi de finances rectificative indique que les principaux objectifs de ces nouvelles ouvertures de crédits seront « *promouvoir le développement durable et les énergies renouvelables outre-mer, prévenir les risques naturels, accélérer le désenclavement des territoires ultramarins et accélérer l'équipement public de proximité, en particulier dans les domaines du scolaire et de la santé publique* ».

Au regard de l'effort budgétaire global mis en œuvre dans le présent projet de loi de finances rectificative, les ouvertures de crédit à destination de l'outre-mer peuvent paraître modestes puisqu'elles ne représentent qu'**environ 0,3 % du total des ouvertures de crédits prévues par le plan de relance**. Toutefois, si l'on rapporte les montants ouverts aux crédits inscrits dans la mission « Outre-mer » de la loi de finances pour 2009¹, on constate qu'ils sont relativement importants. En effet, l'ensemble des crédits ouverts contribue à des actions faisant partie du programme n° 123 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer », doté, en 2009, de 662 millions d'euros en AE comme en CP. Par conséquent, **les ouvertures prévues par le présent projet de loi de finances rectificative représentent 11,3 % des AE et 12,8 % des CP du programme 123**.

i) Le financement des contrats de plan Etat-régions

L'ouverture de 65 millions d'euros en CP pour contribuer au financement des contrats de plan Etat-régions ultramarins doit être saluée. En effet, le financement de ces contrats a fait l'objet, les années passées, de **sous-budgétisations** régulièrement dénoncées par votre commission des finances². Nos collègues Marc Massion et Eric Doligé, rapporteurs spéciaux de la mission « Outre-mer », relevaient notamment, dans leur rapport précité sur le projet de loi de finances pour 2009, que « *l'augmentation de la dette envers les collectivités territoriales [au titre des contrats de plan Etat-régions] devrait s'élever à 80 millions d'euros à la fin de l'année 2008* ».

¹ Votre rapporteur général rappelle que les crédits ouverts par le présent projet de loi de finances rectificative feront partie d'une nouvelle mission budgétaire « Plan de relance de l'économie » et non de la mission « Outre-mer ». Toutefois, la comparaison avec les crédits inscrits dans la mission « Outre-mer » est éclairante sur l'ampleur de l'effort de l'Etat.

² Voir notamment le rapport spécial n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 18 de nos collègues Marc Massion et Eric Doligé sur le projet de loi de finances pour 2009.

Les 65 millions d'euros de CP ouverts par le présent projet de loi de finances rectificative doivent être comparés aux 135 millions d'euros ouverts en loi de finances pour 2009 (pour 165 millions d'euros en AE). Ils contribueront largement à **résorber la dette de l'Etat envers les collectivités territoriales d'outre-mer**, outre **l'accélération des investissements** qu'ils devraient produire.

ii) La contribution au fonds exceptionnel d'investissement

Le projet de loi de finances pour 2009 a prévu la création d'un « fonds exceptionnel d'investissement » pour l'outre-mer. Vos rapporteurs spéciaux notaient dans leur rapport spécial précité sur le projet de loi de finances pour 2009, que, « *en vue de favoriser le développement de l'outre-mer, un fonds exceptionnel d'investissement est ainsi mis en place pour permettre, en partenariat avec les collectivités territoriales, la réalisation d'équipements structurants non prévus dans le cadre des contrats de projets et de développement. Ce fonds, qui fait l'objet d'une action spécifique au sein du programme 123, sera doté à hauteur de 40 millions d'euros en AE et de 16 millions d'euros en CP en 2009* ».

Les ouvertures de crédits supplémentaires au titre de ce fonds, prévues dans le présent projet de loi de finances rectificative, viendront donc porter son montant à **115 millions d'euros en AE, soit près d'un triplement par rapport aux montants ouverts en loi de finances initiale, et à 41 millions d'euros en CP, soit une multiplication par 2,5**. Votre rapporteur général souligne la **pertinence de ce nouvel outil budgétaire** pour mettre en œuvre le plan de relance et participer au financement des investissements en outre-mer, le fonds exceptionnel ayant déjà été mis à contribution à hauteur de 10 millions d'euros en CP pour permettre une diminution des prix des carburants en Guyane.

c) *Le volet agricole*

Avec **30 millions d'euros en AE et 22 millions d'euros en CP¹**, le volet agricole du présent projet de loi de finances rectificative peut apparaître relativement modeste. Il doit toutefois être rappelé que le monde agricole a fait l'objet d'un « **plan d'urgence** » **spécifique** annoncé le 12 novembre 2008, comprenant des mesures de soutien au revenu des exploitants (mobilisation de droits à paiement unique, prêts de trésorerie, report d'annuités de certains prêts bonifiés et prise en charge des intérêts, prolongation de certaines exonérations de cotisations sociales...). Ce plan d'urgence avait été complété, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009 et à l'initiative du Sénat, par une **reconduction pour un an du remboursement partiel de taxe intérieure sur les produits pétroliers et de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel** dont bénéficient les exploitants, prolongation dont le coût pour l'Etat est estimé à 140 millions d'euros sur les années 2008 et 2009.

¹ Complétés par 8 millions d'euros de CP en 2010.

A l'instar des autres mesures du plan de relance, le volet agricole met l'accent sur **l'investissement**, centré sur la problématique de **l'énergie en agriculture**. Cette orientation est **particulièrement opportune**, compte tenu du rôle prépondérant de la hausse de la facture énergétique dans les difficultés conjoncturelles que traverse aujourd'hui le monde agricole. Elle est en outre pleinement cohérente avec les orientations du Grenelle de l'environnement. Les investissements prévus concernent :

1) l'achat de **bancs d'essais mobiles de tracteurs** pour 5 millions d'euros (AE=CP) ;

2) le financement **d'aides à l'investissement** servies par l'Etat à hauteur de 40 % des dépenses totales en vue de réaliser des économies d'énergie dans le domaine des bâtiments d'élevage (2.000 équipements de récupération de chaleur et 40 échangeurs thermiques pour 5,2 millions d'euros en AE=CP), des unités de méthanisation (30 méthaniseurs pour 9,4 millions d'euros en AE et 1,4 million d'euros en CP¹), de la biomasse bois énergie et des pompes à chaleur (180 chaudières, 18 pompes à chaleur pour 3,6 millions d'euros en AE=CP), des chauffe-eau solaires (12.000 mètres carrés de capteurs thermiques pour 4,8 millions d'euros en AE=CP) et du séchage solaire des fourrages (12 installations pour 2 millions d'euros en AE=CP).

Selon les informations recueillies par votre rapporteur général auprès du ministre de l'agriculture et de la pêche, la mise en œuvre du volet agricole fera vraisemblablement l'objet d'un décret de transfert au profit du programme 154 de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». Ces crédits pourront être engagés par le Centre national pour l'adaptation des structures des exploitations agricoles (CNASEA) dans le cadre de plans d'action **existants** (plan de modernisation des bâtiments d'élevage, plan végétal pour l'environnement notamment), ce qui permettra d'éviter une nouvelle notification aux autorités communautaires et ouvrira le bénéfice de **cofinancements** du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

d) Le volet « Santé »

L'analyse des crédits ouverts au profit des hôpitaux psychiatriques figure au commentaire de l'article 8 du présent rapport.

2. Action 2 – Recherche et enseignement supérieur

a) Le financement d'études pour permettre le lancement de l'opération Campus et de contrats de partenariat

Le présent projet de loi de finances rectificative pour 2009 prévoit l'ouverture de **75 millions d'euros**, en AE et en CP, afin de financer des

¹ Complétés par 8 millions d'euros en CP en 2010.

études préalables au lancement de travaux dans le cadre de l'opération Campus ou d'autres contrats de partenariat.

Comme cela a été précisé dans le dernier rapport budgétaire de nos collègues Philippe Adnot et Christian Gaudin¹, l'opération Campus est financée hors budget, par les produits financiers engendrés par la cession d'une fraction des actions de l'Etat au capital d'EDF (à ce jour, l'Etat a cédé des titres d'une valeur de 3,7 milliards d'euros, l'abondement total devant s'élever à 5 milliards d'euros). En 2008, **10 campus (représentant 39 universités et 650.000 étudiants) ont été sélectionnés** pour leur ambition scientifique et leur rayonnement international, l'urgence immobilière et les projets présentés en termes de vie de campus. Pour 2009, 157 millions d'euros doivent être mobilisés au titre de cette opération.

Cela étant, au vu de la complexité juridique et financière des montages à établir, des études préalables doivent être conduites, dont le financement n'était pas prévu. **Les dispositions proposées y pourvoient et ont vocation à être versée directement par le programme exceptionnel d'investissement public aux universités concernées.**

b) L'accélération de travaux de mise en sécurité, de rénovation et d'accessibilité

Le présent projet de loi propose l'ouverture de **220 millions d'euros en AE et de 194 millions d'euros en CP** à ce titre, ainsi répartis :

- 100 millions d'euros d'AE et 80 millions d'euros de CP de travaux lourds de rénovation et d'accessibilité des locaux ;

- 100 millions d'euros en AE et en CP de mise en sécurité des universités et de divers organismes publics de recherche, dont 10 millions d'euros supplémentaires de CP au titre du désamiantage et de la mise en sécurité du site de Jussieu ;

- 30 millions d'euros d'AE et 24 millions d'euros de CP afin de permettre d'entreprendre un plan visant à la mise en sécurité du patrimoine universitaire préalable à la dévolution de leur patrimoine immobilier aux universités qui le souhaitent².

De façon générale, **ces crédits correspondent à des besoins réels et devraient être effectivement consommés de façon rapide.** Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, la sélection des projets devrait être effectuée lors d'un Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) qui devrait se tenir à la fin du mois de janvier 2009.

¹ Rapport général n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 22.

² Aux termes des dispositions de l'article 32 de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

c) Les contrats de plan Etat-régions 2000-2006 et les contrats de projets 2007-2013

Le présent projet de loi prévoit de consacrer **140 millions d'euros d'AE et de CP à ce titre**, ce qui revient à doubler les sommes prévues à ce titre par la loi de finances pour 2009. L'essentiel de cette somme (120 millions d'euros d'AE et 124 millions d'euros de CP) entre dans un volet « immobilier universitaire ».

Il s'agit, d'une part, de solder plus rapidement les opérations relevant de l'ancien exercice de contractualisation en mobilisant dès 2009 des CP initialement prévus en 2010 et, d'autre part, d'augmenter les capacités d'engagement afin de permettre un démarrage plus rapide des opérations prêtes techniquement.

Il n'a pas été possible d'obtenir le détail des opérations envisagées. Selon les informations recueillies, les sommes correspondantes pourraient être confiées en gestion directe au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il s'agira de vérifier la consommation effective de ces crédits qui correspondent en partie à des dettes de l'Etat dans le cadre des CPER.

d) Le logement étudiant

30 millions d'euros en AE et en CP devraient être consacrés à ce volet afin, d'une part, d'accélérer les opérations de construction et de réhabilitation de logements étudiants et, d'autre part, de réhabiliter certaines casernes militaires en résidences étudiantes, conformément au protocole d'accord conclu le 5 octobre 2008 entre la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministre de la défense.

e) Les dépenses supplémentaires dans le domaine de la recherche

Ces dépenses représentent un total de **156 millions d'euros en AE et de 116 millions d'euros en CP** et se déclinent en quatre volets :

- les « **très grandes infrastructures de recherche** », à hauteur de **46 millions d'euros d'AE et de CP**. Il s'agit d'accélérer les investissements de certaines opérations structurantes, comme le synchrotron Soleil ;

- le **fonds démonstrateurs de l'ADEME, doté de 40 millions d'euros d'AE supplémentaires**. Il s'agit d'accélérer la mise en place de ce fonds, qui s'inscrit dans le cadre du volet « recherche » du Grenelle de l'environnement et qui doit être doté de 400 millions d'euros en 4 ans. Ce fonds devrait financer la mise au point de démonstrateurs technologiques, notamment dans le domaine des nouvelles technologies de l'énergie. Dans leur rapport spécial précité, **nos collègues Philippe Adnot et Christian Gaudin s'étaient félicités des objectifs assignés à ce fonds tout en soulignant le flou relatif des informations fournies à ce sujet**. En particulier, ils regrettaient de ne pas disposer de précisions quant à l'origine des capitaux alimentant ce fonds, sa gouvernance (notamment les modalités d'octroi des subventions) et le rythme des dépenses. Ainsi, **il serait difficile de mesurer l'apport réel des**

40 millions d'euros d'AE en provenance du présent projet de loi sans disposer d'éléments relatifs aux sommes initialement prévues pour ce fonds en 2009. Il serait nécessaire que le gouvernement puisse s'exprimer sur ce sujet ;

- **les nanotechnologies, à hauteur de 70 millions d'euros d'AE et de CP.** Cette somme devrait permettre d'accélérer les investissements publics en la matière, en s'appuyant sur des « *clusters* », notamment à Saclay, à Grenoble et à Toulouse, en favorisant l'intensification des partenariats entre les laboratoires et les industriels ;

- **les technologies de défense, à hauteur de 110 millions d'euros d'AE et de CP.** Ces investissements publics supplémentaires devront renforcer la compétitivité des entreprises françaises dans des secteurs-clés pour l'exportation, en privilégiant les domaines susceptibles d'avoir des retombées dans le secteur civil.

3. Action 3 – Equipements de défense et de sécurité

L'action 03 « Equipements de défense et de sécurité » comprend :

- 1,4 milliard d'euros d'AE pour les équipements de défense ;
- 0,1 milliard d'euros d'AE pour les véhicules de la police et de la gendarmerie.

a) Equipements de défense

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit d'anticiper, pour **1,4 milliard d'euros**, l'acquisition de certains matériels actuellement prévus par le projet de loi de programmation militaire 2009-2014, qui doit être discuté au premier semestre 2009. En matière de CP, cette anticipation serait **également répartie** entre 2009 et 2010.

Le dossier de presse est **très succinct** en ce qui concerne le contenu de ce 1,4 milliard d'euros.

Il se contente, en effet, d'indiquer que « *le plan de relance proposera de consacrer 1,4 milliard d'euros de crédits d'investissement supplémentaires à l'accélération de la mise en œuvre de nos programmes d'armement. Cet effort permettra, notamment, la commande anticipée de deux avions Rafale, d'un bâtiment de projection et de commandement et d'hélicoptères Caracal* ».

Les équipements mentionnés ne semblent correspondre qu'au **tiers** de cette somme¹.

Le ministère de la défense mentionne divers autres équipements, comme les véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI) et les petits

¹ Un Rafale coûte 65 millions d'euros, un Bâtiment de projection de commandement (BPC) 400 millions d'euros.

véhicules protégés (PVP), ou des stations de réception du satellite de télécommunication Syracuse.

b) Equipement en véhicules de la police et de la gendarmerie

Le présent projet de loi de finances rectificative pour 2009 prévoit l'ouverture de **100 millions d'euros** supplémentaires, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, afin d'accélérer le renouvellement du parc de véhicules de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Ces dépenses ont ainsi vocation à s'imputer sur les programmes n° 176 « Police nationale » et n° 152 « Gendarmerie nationale ».

Les ouvertures de crédits supplémentaires visent à renouveler plus de 10 % du parc de la gamme commerciale de la police et de la gendarmerie nationale, soit environ **5.000 véhicules**.

Ces véhicules pourront, le cas échéant, être dotés d'un **équipement en matériel informatique et électronique**, utile aux deux forces dans l'accomplissement de leurs différentes missions (lutte contre la délinquance, prévention, sécurité routière...).

Au regard des masses budgétaires inscrites en loi de finances pour 2009 (soit 16,226 milliards d'euros, dont 1,824 milliard d'euros de dépenses d'investissement pour la mission « Sécurité »), cette ouverture de crédit supplémentaire correspond à 0,6 % du budget initial total de la mission « Sécurité » pour 2009, et à **19,7 % des dépenses d'investissement initiales totales de la mission**.

Le renouvellement envisagé par le présent projet de loi de finances en matière de parc automobile de la police et de la gendarmerie nationales permet **d'anticiper sur un besoin inéluctable** de ces deux forces. La mise à disposition de véhicules neufs ne peut, en outre, que contribuer à **améliorer la performance et la sécurité** de la police et de la gendarmerie nationales. Par ailleurs, ces acquisitions s'accompagneront, au terme de l'exposé général des motifs du présent projet de loi de finances, d'un **impact environnemental favorable**, dans la mesure où 60 % des véhicules acquis dans la gamme commerciale respecteront la norme d'émission de CO₂ en vigueur.

4. Action 4 – Patrimoine

a) Patrimoine du ministère de la justice

Le présent projet de loi de finances rectificative pour 2009 prévoit l'ouverture de crédits supplémentaires au titre de la mission « Justice » à hauteur de 80 millions d'euros en autorisations d'engagement et de **56 millions d'euros en crédits de paiement**.

i) La rénovation des palais de justice

Au sein de l'enveloppe budgétaire supplémentaire ouverte par le présent projet de loi rectificative pour 2009, **20 millions d'euros** en crédits de paiement sont dédiés à l'accélération des travaux de restructuration, de réhabilitation et de mise aux normes des palais de justice.

Les opérations envisagées concernent des travaux suivis en **mode déconcentré**, c'est-à-dire sans avoir recours à l'agence pour l'immobilier de la justice (APIJ). La loi de finances pour 2009 a ouvert, au titre de ces opérations en mode déconcentré, des crédits à hauteur de 68 millions d'euros sur l'action 6 « *Soutien* » du programme 166 « Justice judiciaire ». Rapporté à ce volume de crédit, le montant supplémentaire proposé par le présent projet de loi rectificative pour 2009 s'élève ainsi à **29,4 % des crédits d'investissement hors carte judiciaire** initialement adoptés en lois de finances pour 2009.

ii) La rénovation et la construction d'établissements pénitentiaires

Le présent projet de loi de finances rectificative pour 2009 prévoit **36 millions d'euros** en crédits de paiement pour la rénovation de certains établissements pénitentiaires existants et la construction de nouveaux établissements.

Les travaux de **rénovation** dans les établissements pénitentiaires se voient dédier une enveloppe budgétaire s'élevant à **26 millions d'euros**. Ces crédits visent à permettre d'anticiper un effort nécessaire en matière de rénovation et d'entretien des prisons. Ils correspondent à des travaux de gros entretiens dans les établissements (notamment les toitures) et à la mise aux normes de sécurité et d'incendie de certains établissements. Ils devront également contribuer à l'amélioration des conditions de travail des personnels au sein des enceintes pénitentiaires ainsi qu'à l'amélioration des conditions de détention.

Les opérations envisagées présentent toutes des montants unitaires relativement faibles et peuvent être **lancées et réalisées rapidement**.

Les ouvertures de crédits permettront également le lancement anticipé de la construction de **quartiers de courte peine (QCP)**, en s'appuyant sur une enveloppe de **6 millions d'euros** en crédits de paiement. Ces ouvertures de place en QCP étaient prévues sur la période 2009-2011. Elles permettront d'améliorer, dès 2009, le nombre de **créations nettes de places** en établissements pénitentiaires. Ce nombre devait s'élever, à l'issue de l'exercice 2009, à 4.588 places.

Par ailleurs, **4 millions d'euros** en crédits de paiement seront dédiés à l'anticipation de **diverses opérations** pénitentiaires et judiciaires en 2009.

En loi de finances pour 2009, les dépenses d'investissement en matière immobilière, prises en charge par l'action 1 « *Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice* », s'élevaient à 228,6 millions d'euros

en crédits de paiement. Ainsi, l'effort budgétaire consenti par le présent projet de loi de finances rectificative pour 2009 dans ce domaine représente **15,7 % des crédits initialement ouverts** pour 2009.

Cet effort budgétaire s'inscrit dans un impératif plusieurs fois rappelé par votre commission : **répondre au problème crucial posé par la surpopulation carcérale¹** et les conditions de détention inacceptables dans les prisons françaises en raison de leur vétusté.

b) Patrimoine du ministère de la culture

Le plan de relance prévoit d'ouvrir **100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 80 millions d'euros en crédits de paiement** au titre du « patrimoine du ministère de la culture ». Il s'agit d'un effort remarquable dans la mesure où ces crédits représentent **2,5 % des crédits du programme**. Il est prévu que ces crédits soient **engagés en 2009** en totalité, soit 100 millions d'euros et **consommés à 80 % en 2009 et 20 % en 2010**.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement seraient répartis entre trois types d'investissement : les monuments historiques, les équipements culturels en régions et les grands projets. Le tableau suivant présente la répartition des crédits.

Investissements en faveur du patrimoine du ministère de la culture

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|--|----------------------------|---------------------|
| Monuments historiques | 65 | 63 |
| <i>dont plan cathédrales</i> | <i>24</i> | <i>20</i> |
| <i>dont monuments emblématiques</i> | <i>28</i> | <i>28</i> |
| <i>dont patrimoine des petites communes</i> | <i>13</i> | <i>15</i> |
| Equipements culturels | 20 | 16 |
| Grands projets | 15 | 21 |
| <i>dont centre des archives de Pierrefitte</i> | <i>0</i> | <i>5</i> |
| <i>dont MUCEM* à Marseille</i> | <i>5</i> | <i>5</i> |
| <i>dont schéma directeur de Versailles</i> | <i>0</i> | <i>3</i> |
| <i>dont Palais de Tokyo</i> | <i>1,5</i> | <i>1,5</i> |
| <i>dont quadrilatère Richelieu</i> | <i>1</i> | <i>1</i> |

* : musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée

Source : présent projet de loi de finances rectificative pour 2009

¹ Ainsi que le rappelait notre collègue Roland du Luart, rapporteur spécial, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, le taux de surpopulation carcérale atteignait 126,5 % au 1^{er} juillet 2008, certains établissements affichant des taux supérieurs à 200 % (Rapport spécial n° 99 (2008-2009) – tome III – annexe 16).

Quatre remarques doivent être formulées.

1. Le plan de relance permet de **compenser la faiblesse des crédits ouverts dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009** en faveur du patrimoine culturel. Ainsi que l'avait rappelé notre collègue Yann Gaillard, rapporteur spécial de la mission « Culture », dans son fascicule budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2009, le **besoin annuel d'investissement** en faveur du parc monumental français est évalué à **400 millions d'euros par an**¹. Or, en 2009, malgré l'apport de **20 millions d'euros** supplémentaires, issus du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », les crédits consacrés aux monuments historiques diminueront de **6,8 %** en crédits de paiement et **29,7 %** en autorisations d'engagement, pour s'établir à **283,08 millions d'euros** en crédits de paiement et **235,15 millions d'euros** en autorisations d'engagement.

2. De plus, comme l'avait demandé votre rapporteur général à l'occasion des débats budgétaires de la fin de l'année 2008, on assiste à un **rééquilibrage de la répartition des crédits entre la région Ile-de-France et les autres régions**. La répartition fine des investissements par région et par commune ne sera définitive qu'après la réunion du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT), prévue fin janvier 2009. Les informations communiquées à votre rapporteur général par les services du ministère de la culture et de la communication permettent de constater un réel effort en faveur de l'équilibre des territoires. Ainsi, **21 %** des autorisations d'engagement et **27 %** des crédits de paiement seront-ils alloués à la **région Ile-de-France**, contre **79 %** des autorisations d'engagement et **73 %** des crédits de paiement en faveur des **autres régions**. Cet effort particulier en faveur de la province compense le déséquilibre au profit de la région parisienne que votre rapporteur général a **dénoncé** à plusieurs reprises lorsque des crédits supplémentaires ont été attribués au ministère de la culture afin de permettre la restauration de monuments historiques. Ce fut le cas notamment en 2005 lorsque **100 millions d'euros** furent alloués au ministère de la culture sur les recettes issues des privatisations des autoroutes. Environ 80 % de ces crédits bénéficièrent aux grands monuments parisiens.

3. Par ailleurs, votre rapporteur général souhaite vivement qu'un effort particulier soit fait pour **simplifier la gestion des crédits supplémentaires ouverts** par le projet de loi de finances rectificatives pour 2009. En effet, l'attribution de recettes fiscales² au profit du centre des monuments nationaux (CMN) en 2006 et 2007 (soit un total de **140 millions d'euros**) avait entraîné la création d'un **circuit comptable et financier**

¹ *Le rapport sur l'état du parc monumental français, prévu par l'article 90 de la loi de finances pour 2007 (loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006). Le présent article est issu d'un amendement de votre commission des finances) remis au Parlement le 21 janvier 2008 précisait que : « pour assurer une conservation satisfaisante du patrimoine identifié comme menacé, un investissement global de 2 milliards d'euros sur les 5 ans à venir serait nécessaire », soit 400 millions d'euros par an.*

² *Soit un pourcentage plafonné à 70 millions d'euros parents des droits de mutation.*

complexe et lourd. Les crédits visés, attribué au CMN, étaient en effet reversés par **fonds de concours** au budget opérationnel de la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA), qui les répartissait ensuite entre les monuments concernés. Ce circuit financier et administratif a entraîné un important retard de consommation des crédits supplémentaires alloués au patrimoine. Votre rapporteur général suivra avec attention **les conditions d'exécution** du projet de loi de finances rectificative pour 2009 afin de s'assurer que les crédits seront consommés en temps et en heure et selon **les modalités de gestion les plus simples et plus efficaces possibles.** Il convient d'ailleurs de relever que le rythme de consommation des crédits paraît être le seul objectif de performance fixé. Dans la mesure où le plan de relance doit être mis en œuvre dans les meilleurs délais afin d'être efficace il ne convenait pas de prévoir une méthodologie de mesure de la performance trop complexe. Toutefois, notamment dans le secteur de l'investissement culturel, des **indicateurs permettant de mesurer les effets de levier existent et sont bien connus.** Votre rapporteur général regrette que ces indicateurs ne soient pas utilisés dans le cadre du présent projet de loi de finances, ils auraient permis d'évaluer les effets d'entraînement des crédits ouverts, et de privilégier les investissements qui renforcent l'action des collectivités territoriales dans ce secteur, notamment.

4. Enfin, votre rapporteur général constate que les crédits ouverts au bénéfice du ministère de la culture sont présentés comme « *une enveloppe affectée à l'accélération de plusieurs projets du ministère de la culture ainsi qu'à l'entretien et à la restauration des monuments historiques* ». Malgré ses demandes réitérées d'information sur ce sujet, il ne lui a pas été précisé si les crédits ouverts dans le cadre du plan de relance devaient être considérés comme des **avances sur les crédits prévus dans le cadre de la programmation pluriannuelle pour 2009 à 2011 ou comme des crédits supplémentaires.**

c) Immobilier de la Défense

Le gouvernement prévoit de dépenser « *220 millions d'euros au titre de l'immobilier de la Défense en accompagnement des restructurations militaires* ».

Selon les indications fournies par le ministère de la défense, il s'agit en particulier de remettre aux normes les infrastructures des sites de la défense avant de procéder à l'externalisation progressive de leur maintenance.

d) Programme « Etat exemplaire »

Le présent projet de loi de finances rectificative met en œuvre les **engagements de l'Etat, en ce qui concerne son patrimoine immobilier, dans le cadre du Grenelle de l'environnement.** A cet égard, trois orientations sont prévues, correspondant à une ouverture globale de crédits à hauteur de **220 millions d'euros en AE et 120 millions d'euros en CP.**

(1) Audit énergétique du parc de bâtiments de l'Etat (50 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP)

L'objectif assigné en matière de rénovation énergétique du parc immobilier existant de l'Etat (50 millions de m²) et de ses établissements publics (70 millions de m²) est de **réduire les consommations d'énergie d'au moins 40 % et les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 50 % dans un délai de 8 ans**. L'ensemble des bâtiments concernés devra faire l'objet d'un audit technique, axé prioritairement sur la situation thermique, d'ici à 2010. Les travaux devront être engagés d'ici à 2012, les surfaces les moins économes devant déjà avoir été traitées à cette échéance.

Le coût des audits est estimé à 50 millions d'euros au total, dont la première moitié devrait être effectuée en un an, grâce au plan de relance. Cette campagne sera l'occasion pour les ministères de programmer les diagnostics relatifs aux travaux d'accessibilité aux handicapés prescrits par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances.

(2) Rénovation, amélioration de la qualité architecturale, accessibilité et désamiantage des bâtiments de l'Etat (150 millions d'euros en AE et 75 millions d'euros en CP)

Il s'agit d'accélérer et d'intensifier l'effort d'embellissement, de mise aux normes et d'entretien préventif des bâtiments de l'Etat, en réponse à un **besoin clairement identifié par le Parlement comme par le Conseil pour l'immobilier de l'Etat. Ces crédits viendront compléter ceux que la LFI pour 2009 a inscrit dans le nouveau programme 309, « Entretien des bâtiments de l'Etat »**, de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »¹.

Il convient en effet de rappeler que ce dernier programme est destiné à retracer les dépenses d'entretien « lourd » incombant à l'Etat propriétaire, y compris les remises en état et en conformité. Sa dotation pour 2009 (près de 77 millions d'euros en AE et CP) a été constituée, à partir de crédits soustraits à des programmes supportant une charge de loyers « budgétaires », sur la base de 12 % du montant prévisionnel de ces loyers, en vue d'atteindre 16 % en 2010 (103 millions d'euros) et 20 % en 2011 (128 millions d'euros). Au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, le service France Domaine se trouvait dans l'incapacité d'estimer le coût global des travaux de ce type à réaliser sur les immeubles de l'Etat dans les prochaines années, dont il ne fait cependant aucun doute qu'il excède très largement le montant des crédits inscrits dans le programme « Entretien des bâtiments de l'Etat » précité, compte tenu, notamment, des besoins apparus dans le cadre de l'élaboration des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des ministères et des nouvelles exigences issues du Grenelle de l'environnement.

¹ Sur les avantages et les limites présentés par ce nouveau programme, voir les observations de notre collègue Nicole Bricq, rapporteure spéciale du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », dans le rapport n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

L'ouverture de crédits, par le présent projet de loi de finances rectificative, aux fins de dépenses d'entretien immobilier, confirme l'importance des besoins en la matière. Les travaux pour les bâtiments de l'Etat, selon le projet, sont en effet estimés à **200 euros par m²**. Dans le cadre du plan de relance, l'engagement des travaux concerne une **première tranche de 750.000 m²**.

Une procédure d'appel à projets auprès des ministères doit permettre de sélectionner des projets suffisamment « mûrs » mais non financés actuellement, pour lesquels les décaissements et donc l'impact sur l'activité économique puissent être effectifs dans le cadre du plan de relance. A côté du programme « Entretien des bâtiments de l'Etat », les crédits ouverts permettront la réalisation de travaux que les ministères auraient pu être tentés de différer.

(3) Traitement des friches industrielles (20 millions d'euros en AE et CP)

De nombreux sites ayant accueilli des activités polluantes par le passé (notamment les petites activités industrielles de travail des métaux, peinture, stations services désaffectées, etc.) se trouvent aujourd'hui en zone urbaine et **entravent les projets d'aménagement urbain ou de développement économique du fait des coûts potentiels que représente leur dépollution** comme, bien souvent, de l'incertitude qui pèse sur l'estimation de ces coûts.

Pour faciliter la reconversion de ces friches, l'Etat prendra en charge une partie du coût de la dépollution. Ces aides compléteront le dispositif d'aide aux études préalables mis en place par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Elles visent à accélérer la réalisation des travaux de dépollution (dont le chiffre d'affaires actuel de 170 millions d'euros par an), avec la **recherche d'un effet de levier d'au moins 1 à 3 sur les travaux directs de réaménagement**, et supérieur si l'on tient compte des travaux de construction qui devraient se trouver débloqués de ce fait.

Les estimations de coût ont été établies à partir de ratios connus dans ce secteur, qui sont compris entre 1 et 1,5 million d'euros par hectare traité et un soutien public évalué à hauteur de 35 à 40 % du coût total pour être incitatif. Le nombre de projets prêts à être lancés rapidement est estimé à 15 friches à traiter, pour une surface de 45 à 50 hectares et un montant total compris entre 50 et 60 millions d'euros.

B. LE PROGRAMME « SOUTIEN EXCEPTIONNEL À L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET À L'EMPLOI »

1. Action 1 – Financement des PME

Le présent projet de loi propose d'abonder les capacités d'intervention de deux acteurs soutenant le **financement des PME**.

a) La société de caution mutuelle de l'artisanat et des activités de proximité (SIAGI)

La SIAGI est une société de caution mutuelle, filiale des chambres de métiers et des principales banques commerciales, qui garantit des prêts bancaires à destination d'artisans et de commerçants pour la création et le développement de leurs entreprises.

Il est proposé de lui **prêter 25 millions d'euros sous forme de titres subordonnés, ce qui devrait lui permettre d'octroyer 120 millions d'euros de prêts supplémentaires en 2009**. Il s'agit d'une augmentation très significative du volume d'action de cette société.

Votre rapporteur général n'a pas pu obtenir le taux de rémunération prévu pour l'Etat dans le cadre de cette opération.

b) OSEO Garantie

Il est par ailleurs proposé de **renforcer l'action de la société OSEO Garantie**, filiale de l'établissement public OSEO, déjà sollicitée dans le cadre du plan de soutien au financement des PME d'octobre 2008¹, **en la dotant de 200 millions d'euros**.

Cette somme lui permettrait :

- **de doubler son fonds de garantie destiné à garantir la consolidation sur le moyen terme de prêts à court terme aux PME**. Ce fonds pourrait ainsi désormais couvrir jusqu'à 2 milliards d'euros de prêts, au lieu d'un milliard d'euros actuellement ;

- **de créer une garantie spécifique ciblée sur les financements à court terme**. Ainsi, des PME pourraient, en voyant leur prêt bancaire garanti, passer le cap de la crise sans que la banque prêteuse ne dégrade son bilan en consolidant le prêt à moyen terme. Il s'agirait, là aussi, de couvrir jusqu'à 2 milliards d'euros de prêts par ce véhicule ;

- **d'ouvrir l'intervention des fonds de garantie d'OSEO Garantie aux entreprises de taille intermédiaire (ETI), en plus des PME**.

Votre rapporteur général approuve cette mesure qui s'inscrit bien dans l'esprit du plan de relance et de maintien de l'activité de sociétés qui peuvent connaître des difficultés de trésorerie ponctuelles dans le contexte de crise. De même que lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2008², il reconnaît l'utilité de viser les ETI dans les dispositifs proposés, tout en rappelant que cette catégorie d'entreprises a été créée pour des raisons essentiellement statistiques (et non pour bénéficier d'avantages particuliers).

¹ Dans le cadre de ce plan, la capacité d'intervention d'OSEO a déjà été augmentée de 5 milliards d'euros, au travers de son activité de co-financement (2 milliards d'euros), de son activité de garantie (2 milliards d'euros) et de la création au sein de cet établissement public d'un fonds de garantie ciblé sur la conversion de financements de court terme (voire de découverts) en financement de moyen et long termes (1 milliard d'euros).

² Rapport n° 135 (2007-2008), tome I, volume 2, commentaire de l'article 55 quinquies.

2. Action 2 – Avances versées sur les marchés publics de l'Etat

Sous l'empire du droit commun (article 87 du code des marchés publics), une avance, fixée au minimum à **5 %** du montant initial du marché, est obligatoirement accordée au titulaire d'un marché lorsque le montant initial du marché ou de la tranche affermie est supérieur à **50.000 euros hors taxes** et dans la mesure où le **délai d'exécution est supérieur à deux mois**. Par dérogation à ces dispositions, et jusqu'au 31 décembre 2009, une avance de l'Etat de **20 %** pourra être accordée à compter de **20.000 euros hors taxes**, dans la limite de 5 millions d'euros, et **sans délai d'exécution**. Au-delà de 5 millions d'euros, l'augmentation de l'avance sera décidée au cas par cas, en fonction de la taille et de la situation des entreprises contractantes.

Le coût total de l'augmentation exceptionnelle des avances ainsi versées par l'Etat à ses fournisseurs est estimé à **un milliard d'euros en crédits de paiement**¹ (charge supplémentaire en 2009 par rapport à la charge observée auparavant avec des avances limitées à 5 % pour les marchés dépassant 50.000 euros hors taxes). Ce coût n'est toutefois que **transitoire** : les avances versées aux entreprises seront ensuite déduites des règlements ultérieurs, la mesure ne visant qu'à accélérer le paiement de sommes dues par l'Etat.

L'estimation du coût de l'action se fonde sur le montant total des marchés publics de l'Etat à conclure en 2009 (soit 20 milliards d'euros environ) et sur des hypothèses de répartition de ces marchés par tranche. Elle utilise le taux moyen d'avance observé auparavant et repose sur des hypothèses en matière de rythme de règlement des marchés².

L'objectif de cette action est d'améliorer la situation financière de nombreuses entreprises, en contribuant à leurs besoins en fonds de roulement. Dans le contexte de la crise financière, cette mesure d'accélération du remboursement par l'Etat de ses créances doit permettre, dès le mois de janvier 2009, de faciliter la gestion de trésorerie de nombreuses PME et, partant, de contenir les effets de la crise.

¹ Parce que l'action n'aboutit pas à augmenter les engagements de l'Etat, mais uniquement à accélérer les décaissements de crédits de paiement en 2009, seule une ouverture de crédits de paiement est demandée. Compte tenu de la nature particulière de cette dépense, les ouvertures de crédits 2009 donneront lieu à des reprises de crédits à due concurrence à compter de 2010. Ces crédits sont ouverts sur le programme « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi », bien que les marchés publics correspondants soient payés à partir des programmes du projet de loi de finances pour 2009. Des transferts en gestion devraient permettre d'assurer la bonne exécution de la dépense.

² Il convient ainsi de déduire du coût « brut » de la mesure - passage de 0 à 20 % pour les marchés compris entre 20.000 et 50.000 euros, passage de 5 % à 20 % au-delà - les régularisations opérées dans l'année, à l'occasion du versement d'acomptes ou lors du règlement définitif, qui n'auront pour l'Etat qu'un coût en trésorerie, sans charge budgétaire directe.

3. Action 3 – Aide au remplacement des véhicules anciens

La contribution du présent projet de loi de finances rectificative au soutien à **l'industrie automobile** prend la forme d'une majoration et d'un assouplissement des conditions d'octroi du « superbonus » ou « **prime à la casse** » instaurée par le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 dans le cadre de la mise en place du « bonus-malus écologique ». Ladite prime à la casse était, jusqu'à ce jour, d'un montant de **300 euros** et était versée en cas d'acquisition ou de prise en location d'un véhicule **particulier** neuf émettant moins de **130 grammes** de dioxyde de carbone par kilomètre et s'accompagnant du retrait d'un véhicule de **plus de 15 ans**.

Dans le cadre du plan de relance et jusqu'à la fin de l'année 2009, la prime à la casse serait désormais d'un montant de **1.000 euros** et son bénéfice serait ouvert :

1) en cas de mise au rebut d'un véhicule particulier de **plus de 10 ans** s'accompagnant de l'achat d'un véhicule neuf émettant **moins de 160 grammes** de dioxyde de carbone par kilomètre :

2) en cas de mise au rebut d'un véhicule de **plus de 10 ans** s'accompagnant de l'achat d'un véhicule **utilitaire** neuf.

La majoration de la prime et l'extension du dispositif conduisent à une ouverture de crédits de **220 millions d'euros en 2009**, qui s'ajoutent aux 5 millions d'euros prévus dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009¹. 220.000 véhicules seraient concernés, ce qui correspond à 1 achat sur 10. Pour mémoire, la prime servie en 2008 ne s'est élevée qu'à 9 millions d'euros².

Votre rapporteur général observe que l'adaptation de la prime à la casse prévue par le présent projet de loi pourrait ne constituer **qu'un aspect parmi d'autres** des mesures de soutien au secteur automobile. Outre le plan de soutien aux véhicules décarbonés lancé le 9 octobre 2008³, il convient de rappeler que le Président de la République a confié au secrétaire d'Etat chargé de l'industrie le soin de négocier un **plan de relance spécifique pour l'industrie automobile**, ayant vocation à être finalisé en janvier. La mise en œuvre de ce plan spécifique pourrait se traduire par de nouvelles aides à l'investissement sous forme de prêts ou de garanties, octroyés en contrepartie d'un engagement des constructeurs à ne pas fermer ou délocaliser de sites.

¹ Sur la base d'une hypothèse de 16.700 véhicules concernés.

² Cette prime est imputée sur le compte spécial « Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres ».

³ Ce plan prévoit notamment d'accélérer la recherche et le développement en faveur des véhicules très faiblement émetteurs de CO₂ (véhicules hybrides rechargeables ou véhicules électriques) et d'étoffer le réseau des bornes de charge des véhicules).

4. Action 4 – Aide à l’embauche dans les très petites entreprises et action 5 – Politiques actives de l’emploi

Le volet consacré à l’emploi dans le programme « Soutien exceptionnel à l’activité économique et à l’emploi » prévoit une **ouverture de crédits supplémentaires de 1,2 milliard d’euros** en autorisations d’engagement et en crédits de paiement pour l’année 2009.

Ces dépenses nouvelles de soutien à l’emploi sont réparties entre l’action n° 4 « Aide à l’embauche dans les très petites entreprises », pour 700 millions d’euro, et l’action n° 5 « Politiques actives de l’emploi » pour 500 millions d’euros. **Elles viennent renforcer le plan pour l’emploi adopté dans le cadre de la loi de finances pour 2009.**

a) Un plan de soutien à l’emploi, à plusieurs « étages », qui représente au total une augmentation de 13 % par rapport aux crédits initialement prévus pour la mission « Travail et l’emploi »

Dès l’examen du projet de loi de finances pour 2009, les effets de la crise financière et économique ont conduit le Parlement à adopter, dans la continuité du plan pour l’emploi annoncé par le Président de la République le 28 octobre 2008 à Reithel, une première « salve » de mesures de soutien à l’emploi.

Ainsi, la mission « Travail et emploi », dont les crédits de paiement initialement prévus étaient fixés à 11,81 milliards d’euros, a fait l’objet d’un abondement de près de 340 millions d’euros, portant ainsi les crédits adoptés en loi de finances pour 2009 à 12,16 milliards d’euros.

Le plan pour l’emploi, qui constitue le « premier étage » de la relance, se décompose ainsi :

- 250 millions d’euros, pour l’ouverture de 100.000 contrats aidés supplémentaires, en plus des 230.000 contrats figurant déjà dans le projet de loi de finances pour 2009 ;

- 40 millions d’euros résultant de la prorogation de l’expérimentation du contrat de transition professionnelle dans 7 bassins d’emploi et de son extension dans 18 nouveaux bassins¹ ;

- 20 millions d’euros représentant la participation de l’Etat à l’amélioration de l’indemnisation du chômage partiel en cours de négociation entre les partenaires sociaux ;

¹ Mis en place dans sept bassins d’emplois (Charleville-Mézières, Montbéliard, Morlaix, Saint-Dié, Toulon, Valenciennes, Vitré) de la fin du mois de mai 2006 au 31 décembre 2007, 2.937 salariés ont adhéré au dispositif, soit plus de 77 % des salariés auxquels il a été proposé. Les 18 bassins d’emplois supplémentaires seraient déterminés en fonction de trois critères principaux, fixés par décret :

- le taux de chômage, en tenant compte, pour l’évaluation de ce taux, des sinistres en cours ;
- la fragilité du tissu économique, notamment industriel ;
- une taille minimale, en termes de population, pour les bassins concernés.

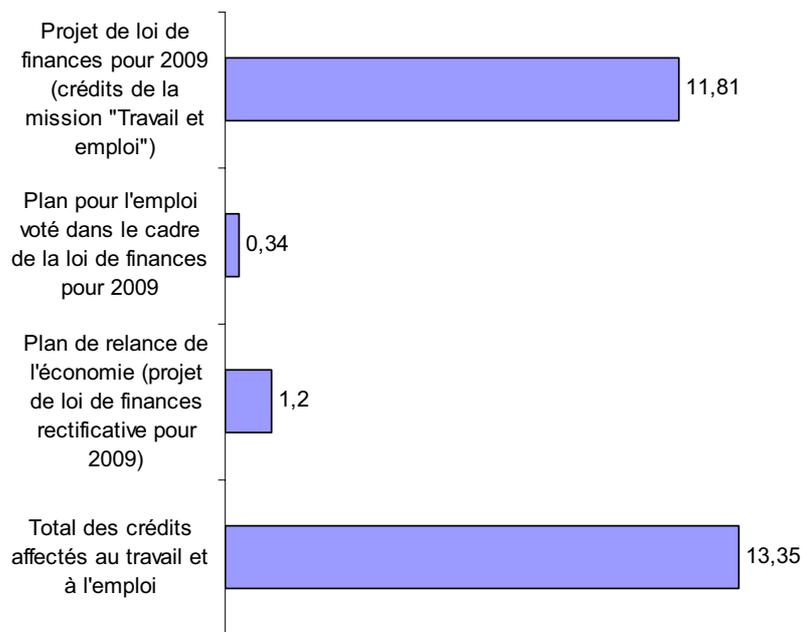
- et un solde de 30 millions d'euros résultant du maintien de l'exonération de 15 % des cotisations patronales dues par les particuliers employeurs.

Le volet « emploi » du plan de relance de l'économie présenté dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative pour 2009 constitue un « deuxième étage », plus substantiel, qui représente à lui seul 10 % des crédits budgétaires de la mission « Travail et emploi ».

Au total, la conjonction du plan pour l'emploi et du plan de relance de l'économie augmente de 13 % la dotation en faveur du travail et de l'emploi, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

Evolution des crédits du travail et de l'emploi sous l'effet du plan pour l'emploi et du plan de relance de l'économie

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

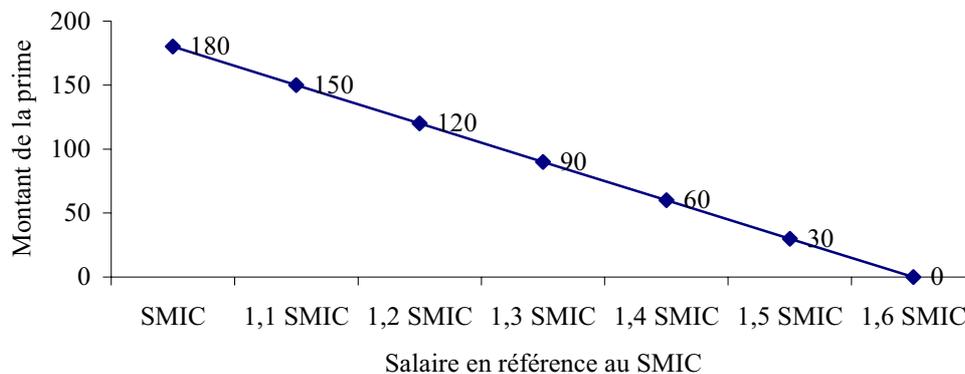
b) Un nouveau dispositif d'aide à l'embauche pour les très petites entreprises évalué à 700 millions d'euros pour 2009

Dans la logique d'efficacité affichée par le plan de relance, la mesure principale de soutien à l'emploi repose sur la création d'une nouvelle **aide à l'embauche ciblée sur les très petites entreprises (TPE) et les associations de moins de 10 salariés**, pour un montant total de **700 millions d'euros**. Il s'agit d'un « coup de pouce » limité dans le temps – pour la seule année 2009 – et dont le champ est restreint aux TPE éligibles aux exonérations de cotisations patronales « Fillon ».

L'aide à l'embauche serait accordée pour chaque recrutement effectué à partir du 4 décembre 2008 et serait liquidée selon une règle de calcul dégressive, le versement maximum de 185 euros étant fixé au SMIC pour devenir nul à 1,6 SMIC, à l'instar de l'allègement de cotisation. La formule de calcul de l'aide à l'embauche est présentée à l'article 2 du décret n° 2008-1357 du 19 décembre 2008 instituant une aide à l'embauche pour les très petites entreprises. Le coefficient maximal pris en compte pour le calcul de l'aide est de 0,14. Il est atteint pour une rémunération égale au salaire minimum de croissance. Le coefficient est déterminé par l'application de la formule suivante : « *coefficient = (0,14 / 0,6) x [1,56 x (montant mensuel du SMIC / rémunération mensuelle brute hors heures supplémentaires et complémentaires) - 1]* ».

Evolution de la prime à l'embauche selon le salaire

(en euros)



Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Cette aide serait versée chaque trimestre aux entreprises qui en feraient la demande auprès du nouveau service public Pôle Emploi et accordée pour les gains et rémunérations versés aux salariés dont le contrat de travail est à durée indéterminée ou a été conclu en application de l'article L. 1242-2 du code du travail pour une durée supérieure à un mois. Le renouvellement d'un contrat de travail pour, au minimum, un contrat d'une durée d'au moins un mois, est considéré comme une embauche.

La justification des crédits repose sur une hypothèse de versements d'un montant moyen de 106 euros par mois à 551.000 bénéficiaires, pendant 12 mois. Au total, le gouvernement s'appuie sur un volume de 2,9 millions d'embauches. Néanmoins, sans remettre en cause la difficulté propre à un tel exercice de prévision, il convient de s'interroger sur l'effectivité et le caractère incitatif sur les créations d'emplois d'une aide dont le montant unitaire semble relativement faible du point de vue d'un entrepreneur.

A cet égard, les indicateurs de performance de cette mesure ne se limitent pas à recenser le nombre d'embauches ayant bénéficié de la mesure, mais aussi à **comparer le taux de croissance de l'emploi dans les TPE avant et après la mise en œuvre du dispositif**. En effet, il est à prévoir que par

« effet d'aubaine », non chiffrable *ex ante*, les TPE sollicitent l'aide à l'embauche pour des emplois qu'elles auraient créés en tout état de cause.

L'efficacité du dispositif repose ainsi largement sur la croissance des TPE, qui emploient près de trois millions de salariés, soit un cinquième des salariés du secteur marchand non agricole¹. Il y a 2,7 millions d'entreprises et associations potentiellement concernées, dont 1 million environ ont déjà un salarié. Leur répartition par secteur est présentée dans le tableau suivant :

Nombre de très petites entreprises

| Secteurs | Nombre d'entreprises sans salariés | Nombre d'entreprises 1 à 9 salariés |
|--------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| Industries agricoles et alimentaires | 20 178 | 36 533 |
| Industries hors IAA | 83 660 | 64 176 |
| Construction | 182 367 | 169 032 |
| Commerce | 362 040 | 251 926 |
| Transports | 50 112 | 26 193 |
| Activités financières | 33 132 | 17 164 |
| Activités immobilières | 156 817 | 38 070 |
| Services aux entreprises | 337 473 | 147 225 |
| Autres services | 519 975 | 233 675 |
| Total | 1 745 754 | 983 994 |

Source : Insee, REE (Répertoire des Entreprises et des Établissements - Sirene).

De plus, outre le gisement d'emploi que constituent les TPE, ce secteur s'avère particulièrement « réceptif » aux divers dispositifs d'aides. Ainsi, en 2007, **23,0 % des TPE font appel à une aide de l'Etat au titre de la politique de l'emploi** (hors allègements généraux de charges), contre 21,2 % en 2006². Quatre secteurs regroupent près des trois quarts des salariés travaillant dans des entreprises de 1 à 9 salariés : la construction, le commerce, les services aux entreprises et les services aux particuliers.

Ainsi, cette aide nouvelle vient s'ajouter aux exonérations de charges ciblées sur les bas salaires dont il convient de rappeler que leur montant est estimé à 23,4 milliards d'euros pour 2009³.

c) Une justification des crédits peu détaillée en raison des incertitudes qui pèsent sur le développement de la crise

Enfin, le présent projet de loi de finances rectificative pour 2009 prévoit **500 millions d'euros** en crédits de paiement pour favoriser par les

¹ Fin 2007, environ 4,2 millions de salariés sont employés dans les entreprises de moins de 10 salariés du le secteur concurrentiel, c'est-à-dire dans le secteur marchand non agricole et dans les entreprises et associations privées du secteur non marchand. Ces salariés représentent 23,2% des salariés de ce secteur (18 millions personnes fin 2007). (source : résultats de l'enquête Emploi, INSEE, novembre 2007).

² L'emploi dans les très petites entreprises en juin 2007 – INSEE, décembre 2008.

³ Source : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

« politiques actives de l'emploi » le maintien de l'emploi et de l'employabilité des personnes dans un contexte de crise économique.

Il convient de souligner que cette dotation constitue une **augmentation de 10 % des crédits du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »** - 5,2 milliards d'euros – de la mission « Travail et emploi » à laquelle se rattache par nature l'action « Politiques actives de l'emploi ».

En revanche, et malgré l'ampleur de cette dotation nouvelle, la justification des crédits du présent projet de loi ne présente aucun détail ni sur la destination, ni sur la ventilation de ceux-ci. Tout au plus, il est fait référence à l'**accompagnement des salariés licenciés économiques**, aux **actions de formation** et à l'**indemnisation du chômage partiel**, sans autre forme de précision.

Le caractère exceptionnel de la mesure aurait légitimement commandé un niveau de détail plus élaboré, même si une ventilation exacte et durable des crédits semble, selon les informations communiquées à votre rapporteur général, difficile à établir – puisqu'il s'agit de dépenses par nature peu prévisibles, le recours au chômage partiel dépendant des décisions des entreprises.

Une énumération des dispositifs existants fait notamment apparaître une disproportion certaine entre les crédits adoptés en loi de finances pour 2009 et l'importance du budget « exceptionnel » de relance :

- le chômage partiel (39 millions d'euros) ;
- les conventions de reclassement personnalisé (14 millions d'euros) ;
- les contrats de transition professionnelle (48,2 millions d'euros) ;
- les contrats de professionnalisation (78 millions d'euros).

Par ailleurs, le présent projet de loi indique que les crédits pourront bénéficier aux « *autres dispositifs qui pourront avoir un impact immédiat sur la création d'emplois en 2009* ».

S'agissant du chômage partiel, l'Etat contribuera à l'amélioration de l'indemnisation du chômage partiel qui a fait l'objet d'un accord entre les partenaires sociaux. L'aide de l'Etat sera augmenté de 1,2 euro par heure pour les entreprises de plus de 250 salariés et de 1,4 euro pour celle de moins de 250 salariés.

L'effort budgétaire ainsi consenti s'inscrit certes dans un impératif de soutien actif à l'emploi, mais **la question demeure posée sur la destination des crédits et sur la capacité réelle des services de l'Etat en charge de la politique de l'emploi d'en effectuer sur la seule année 2009 une consommation satisfaisante.**

Enfin, il serait hautement souhaitable que l'indicateur de performance tendant au recensement des bénéficiaires des différents dispositifs financés par

le plan de relance soit complété par un **indicateur de maintien ou de retour à l'emploi durable au terme de l'application de ces mesures.**

Au total, l'incertitude qui pèse sur le développement et les répercussions de la crise sur l'emploi en France rend délicate l'appréciation sur l'adéquation des moyens avec l'objectif de soutien à l'emploi. En effet, à l'image des dépassements budgétaires récurrents observés dans l'exécution des crédits affectés aux contrats aidés, il s'agit ici de « **dépenses de guichet** » dont le niveau de sollicitation dépendra, d'une part, du dynamisme de la création d'emploi dans les TPE et, d'autre part, de l'ampleur des licenciements économiques. De la même façon, les coûts de ces dispositifs dépendent également de l'issue définitive des **négociations sur l'assurance chômage et la formation professionnelle.**

Ainsi, **fin novembre 2008, 2.154.000 demandeurs d'emploi** étaient inscrits en catégories 1, 2, 3 hors activité réduite (il s'agit de l'ensemble des demandeurs d'emploi à la recherche d'un emploi, immédiatement disponibles et n'ayant pas travaillé au cours du mois), soit une **augmentation de 3,2 %, représentant 66.700 personnes.** Les évolutions récentes de l'emploi ne se montrent guère favorables¹ :

- le nombre des inscriptions en catégorie 1 enregistrées à Pôle emploi au cours des trois derniers mois croît de 5,9 % par rapport aux trois mois précédents ;

- les entrées faisant suite à un licenciement économique augmentent de 13,1 % ;

- les entrées consécutives à une fin de contrat à durée déterminée et celles concluant une fin de mission d'intérim sont également en hausse (respectivement + 6,9 % et + 18,2 %).

6. Action 6 – Fonds stratégique d'investissement

L'analyse relative au Fonds stratégique d'investissement figure au commentaire de l'article 4 au sein du présent rapport.

C. LE PROGRAMME « EFFORT EXCEPTIONNEL EN FAVEUR DU LOGEMENT ET DE LA SOLIDARITÉ »

1. Actions 1 à 4 – Mesures en faveur du logement et de la construction

Les mesures en faveur du logement et de la construction constituent l'un des deux volets du programme « Effort exceptionnel en faveur du

¹ Les dernières statistiques mensuelles : novembre 2008 – INSEE, 30 décembre 2008.

logement et de la solidarité » au sein de la nouvelle mission « Plan de relance de l'économie ».

a) La mise en œuvre des annonces présidentielles

Le 4 décembre 2008, le Président de la République a présenté, à Douai, ses orientations pour une relance du secteur de la construction et du logement. Les crédits supplémentaires inclus dans le projet de loi de finances rectificative pour 2009 permettent la mise en œuvre de ses engagements et, sur certains volets, en particulier l'hébergement d'urgence, complètent les décisions annoncées.

Ils représentent au total 1,15 milliard d'euros en autorisations d'engagements et 907 millions d'euros en crédits de paiement soit respectivement 60 % et 54 % des montants du programme, le solde étant constitué des crédits de la prime de solidarité active.

Ces crédits se répartissent en quatre actions :

Répartition des crédits par action

| Action | 2009 | | 2010 |
|--|----------------------------|---------------------|---------------------|
| | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Crédits de paiement |
| 01. Soutien à la construction et à l'accession sociale | 390.000.000 | 210.000.000 | 80.000.000 |
| 02. Accélération de la rénovation urbaine | 350.000.000 | 200.000.000 | 0 |
| 03. Lutte contre l'habitat indigne et rénovation thermique du parc privé | 200.000.000 | 133.000.000 | 67.000.000 |
| 04. Hébergement et structures d'accueil | 217.000.000 | 217.000.000 | |
| Total | 1.157.000.000 | 760.000.000 | 147.000.000 |

Source : présent projet de loi de finances rectificative pour 2009

L'action 01 « Soutien à la construction et à l'accession sociale » rassemble les crédits destinés à deux mesures d'inégale importance.

Afin de participer au financement global de 70.000 logements sociaux supplémentaires en deux ans¹, **340 millions d'euros** en AE et 240 millions d'euros en CP sont prévus.

Ces crédits représentent le **financement de 15.000 PLUS (prêts locatifs à usage social) et 15.000 PLAI (prêts locatifs aidés d'intégration)**. Ils s'ajouteront aux 30.000 PLS (prêts locatifs sociaux) produits par les promoteurs et aux 10.000 logements qui seront produits par la Caisse des dépôts et consignations dans le secteur du logement intermédiaire.

¹ Non compris les 30.000 logements issus de programmes de construction qui seront achetés en VEFA par les bailleurs sociaux et la Caisse des dépôts et consignations.

En outre, 50 millions d'euros en AE et en CP sont ouverts dans le cadre du dispositif du Pass-Foncier¹ en soutien des financements obligatoires des collectivités territoriales par des crédits budgétaires. Cette mesure doit permettre d'atteindre l'objectif de **30.000 accessions sociales** à la propriété sous le régime du **Pass-Foncier**.

Elle constitue une **mesure d'accompagnement de l'élargissement du Pass-Foncier aux acquisitions de logements dans des immeubles collectifs, prévu par le projet de loi de mobilisation pour le logement**, en cours d'examen par le Parlement.

L'action 02 « Accélération de la rénovation urbaine » ouvre une **enveloppe complémentaire** de 350 millions d'euros en AE et 200 millions d'euros en CP, pour permettre l'augmentation des subventions accordées par l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) à des **projets dont le démarrage est interrompu en raison de l'augmentation du coût réel des travaux** par rapport aux conventions initialement conclues.

Les projets portés par les collectivités bénéficiaires de ces compléments seront choisis selon trois **critères** mentionnés par le projet de loi de finances rectificative :

- l'exemplarité en termes de qualité urbaine et environnementale ;
- l'effet sur la mixité sociale, notamment par l'accession sociale à la propriété ;
- la capacité de lancer effectivement les travaux en 2009.

Lors d'un conseil d'administration extraordinaire tenu le 22 décembre 2008, l'ANRU a précisé les conditions du choix des projets bénéficiaires. Elle a également mis en œuvre les moyens nécessaires à l'exécution du plan de relance, en mobilisant ses délégués territoriaux et en procédant à la modification de son règlement financier.

L'action 03 « Lutte contre l'habitat indigne et rénovation thermique du parc privé » vise à créer un « fonds de lutte contre l'habitat indigne et les dépenses d'énergie », doté de 200 millions d'euros en AE, au sein de l'agence pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

Ces crédits seront donc individualisés dans le budget de l'ANAH, dont la loi de finances pour 2009 a transféré la responsabilité du financement au 1 % Logement.

Ils devraient permettre, sur deux ans, la réalisation de travaux portant sur **110.000 logements** selon une répartition à égalité entre le traitement de l'habitat indigne et la réalisation de travaux d'économie d'énergie.

L'action 04 « Hébergement et structures d'accueil » regroupe enfin, des **mesures de crédit assez diverses** visant à renforcer les moyens de

¹ *Système de portage foncier cofinancé par le 1 % Logement, la Caisse des dépôts et consignations et les collectivités territoriales.*

la politique en faveur des sans-abris. Les différentes mesures qui bénéficieront de ces financements, d'un **montant total de 217 millions d'euros**, sont retracées dans le tableau suivant :

| Détail des mesures en faveur de l'hébergement | |
|--|---|
| | <i>(en millions d'euros)</i> |
| | Autorisations d'engagement = crédits de paiement |
| Humanisation des structures d'hébergement | 80 |
| Veille sociale (50 équipes supplémentaires) | 2,9 |
| Hébergement d'urgence, dont : | |
| - 100 nouvelles places d'urgence | 1,2 |
| - 100 nouvelles places de stabilisation | 1,4 |
| - financement des places ouvertes en 2008 | 22,4 |
| CHRS, dont : | |
| - création de 800 nouvelles places | 12,5 |
| - reprise des déficits des années antérieures | 12,5 |
| Accompagnement social (315 travailleurs sociaux) | 12 |
| Intermédiation locative | 15 |
| Dotation en capital à l'ADOMA | 37 |
| Aide alimentaire | 20 |

Source : présent projet de loi de finances rectificative pour 2009

Votre rapporteur général se félicite tout particulièrement de l'inscription de 80 millions de crédits supplémentaires qui permettront une remise à niveau des centres d'hébergement, conformément aux préconisations présentées par notre collègue député Etienne Pinte dans le rapport qu'il avait remis le 5 septembre 2008 au Premier ministre.

Cette forte augmentation des moyens fait suite à l'effort tout particulier consenti par le budget 2009 pour les moyens de l'hébergement d'urgence (+ 36,2 % pour les crédits de paiement).

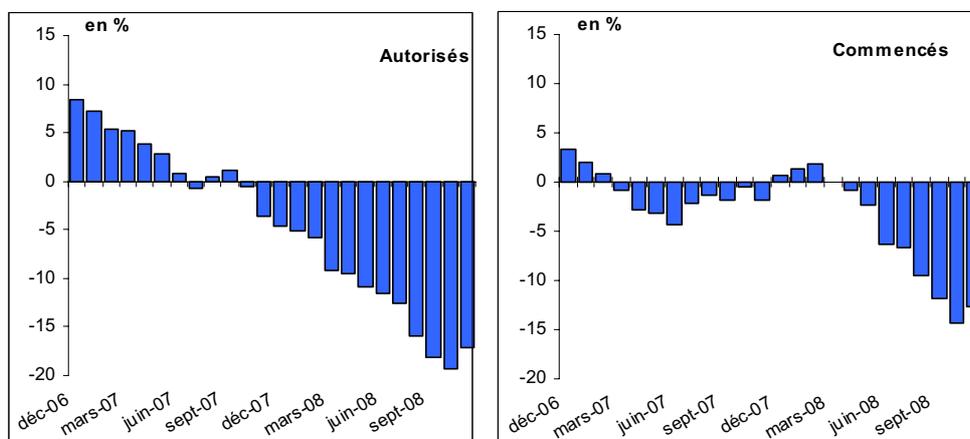
b) Une relance ambitieuse qui complète les mesures adoptées dans le cadre des lois de finances antérieures

Les mesures inscrites au titre du présent plan de relance devraient permettre de soutenir un secteur de la construction immobilière particulièrement atteint par les effets de la crise économique et crucial pour l'amélioration de l'emploi.

Si l'on se réfère aux calculs habituels selon lesquels un logement construit représente deux emplois, la chute brutale de la construction neuve au cours des derniers mois pourrait avoir des conséquences très importantes sur le niveau du chômage.

En ce qui concerne les **mises en chantier de logements neufs**, les autorisations comme les mises en chantier enregistrent des baisses respectives, sur un an (de novembre 2007 à novembre 2008), de 17,1 % et de 12,7 %.

Nombre de logements (variation des 12 derniers mois par rapport aux 12 mois précédents)



Source : SOeS, Sitadel

Les crédits budgétaires du présent projet de loi constituent un des éléments d'une **politique plus globale en faveur du redressement de l'activité de construction et de rénovation immobilière**, mise en œuvre depuis plusieurs mois par le gouvernement. Ainsi, la loi de finances rectificative pour 2008 a intégré des mesures fiscales incitatives alors que d'autres dispositions figurent dans le projet de loi de mobilisation pour le logement, permettant notamment la réalisation des annonces faites par le Président de la République.

Ont ainsi été adoptés ou sont en voie de l'être :

- le **doublement du montant plafond du prêt à taux zéro** au titre des logements neufs acquis en 2009 ;
- la **création d'une réduction d'impôt pour l'investissement immobilier locatif** ;
- la modification du régime juridique des opérations réalisées par les organismes HLM au moyen d'un contrat de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) ;
- la définition d'un nouveau programme national de requalification des quartiers anciens dégradés dont l'objectif est la réhabilitation de 60.000 logements privés, et la production de 30.000 logements sociaux ;
- et l'extension du régime et des avantages fiscaux du Pass-foncier aux logements collectifs.

La **traduction fiscale des orientations du Grenelle de l'environnement**, s'agissant de la mise aux normes des bâtiments, qui a été initiée par la loi de finances pour 2009, devrait également être un élément déterminant d'une reprise de l'activité du bâtiment. Ses deux mesures principales sont la **création d'un « éco-PTZ »** destiné à financer des travaux d'amélioration de la performance thermique des logements anciens à usage de résidence principale et la majoration du prêt à taux zéro pour les logements

neufs dont les performances énergétiques sont supérieures à celles qu'impose la législation en vigueur.

Votre rapporteur général se félicite de ces initiatives dont la combinaison doit favoriser le **redémarrage de la construction**, sans pour autant constituer un obstacle au **nécessaire processus d'ajustement des prix** aux réalités du marché et de la solvabilité des acquéreurs.

Il note toutefois que l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées et la répartition de ces mesures entre des textes divers dont le terme de l'examen n'est pas déterminé avec suffisamment de précision, risquent de reporter l'entrée en vigueur effective des mesures de relance.

Il approuve donc la démarche de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale visant à **rassembler au sein du même support législatif**, soit le projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, certaines dispositions figurant dans le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, comme la réforme du régime juridique des **ventes en l'état futur d'achèvement pour les organismes HLM**.

c) La nécessité d'une coordination avec la mission « ville et logement »

Un certain nombre des financements supplémentaires prévus par le plan de relance viennent en complément de crédits existants, qui figurent au budget du logement et de la ville. C'est le cas notamment des crédits servant au financement de logements sociaux et des crédits en faveur de l'hébergement d'urgence.

D'autres dotations viendront en complément de financements extra budgétaires, comme les dotations destinées à l'ANRU ou à l'ANAH, agences dont le financement relève désormais du 1 % Logement.

Par ailleurs, compte tenu des délais liés à la durée du montage des opérations de construction et à celle de leur réalisation, **le montant des crédits de paiement inscrits au plan de relance est inférieur à celui des autorisations d'engagement** (de 150 millions d'euros pour l'ANRU et de 100 millions d'euros pour les aides à la construction de logements sociaux). A l'issue de l'exécution de la mission spécifique au plan de relance, il existera donc nécessairement un **surplus d'autorisations d'engagement non couvertes** qui devra faire l'objet soit d'annulations soit de transfert vers des missions budgétaires permanentes.

La question de l'exercice de la **coordination de l'exécution budgétaire entre le programme propre au plan de relance et les programmes budgétaires préexistants** a donc appelé l'attention de votre commission des finances.

Lors de son audition le 6 janvier 2009, M. Patrick Devedjian, ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, interrogé sur ce point par votre rapporteur général, a indiqué que l'**utilisation des crédits nouvellement ouverts** pourrait prendre la forme d'une **gestion directe** ou de **transferts sur**

des programmes d'autres missions. Il a précisé également que ces crédits feraient l'objet d'un « traçage » comptable et extra comptable spécifique.

Grâce notamment au suivi réalisé par un correspondant désigné dans chaque département, un **compte rendu d'exécution** pourra en outre être présenté trimestriellement sur l'état d'avancement du plan de relance.

2. Action 5 – Prime de solidarité active

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture de 760 millions d'euros de crédits (AE et CP) destinés à financer une **prime de solidarité active**.

Instaurée par décret¹, **cette prime à la charge de l'Etat, d'un montant de 200 euros par foyer, sera versée « de façon exceptionnelle » au cours du mois d'avril 2009.** Il s'agit donc d'un complément exceptionnel au revenu de solidarité active (RSA), qui entrera en vigueur à compter du 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine et dont le surcoût par rapport aux dispositifs existants – revenu minimum d'insertion, allocation de parent isolé et mécanismes d'intéressement – est évalué à 1,5 milliard d'euros en année pleine².

Ses bénéficiaires correspondront largement à ceux du futur revenu de solidarité active. **Toutefois, le champ de la prime exceptionnelle et celui du RSA généralisé ne seront pas identiques**, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) n'étant pas en mesure d'anticiper totalement la création du RSA. En outre, dans un contexte de négociations portant sur l'évolution des effectifs de la CNAF, compte tenu notamment de la mise en œuvre du RSA³, la solution retenue a privilégié la simplicité du traitement des opérations de versement.

Au total, compte tenu des crédits inscrits, on dénombrerait donc **3,8 millions de bénéficiaires** de cette prime, soit un **nombre supérieur à celui avancé pour le RSA** – une fourchette de 3 millions à 3,5 millions de bénéficiaires de cette prestation avait été évoquée lors de l'examen du projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

¹ Décret n° 2008-1531 du 19 décembre 2008 instituant une prime de solidarité active.

² Le coût brut total du RSA est évalué à 9,75 milliards d'euros en année pleine, une fois le dispositif étendu aux départements d'outre-mer, dont 6,5 milliards d'euros au titre du RSA « de base », à la charge des départements. Pour une vision d'ensemble du dispositif du revenu de solidarité active, se reporter au rapport pour avis n° 32 (2008-2009) de notre collègue Eric Doligé sur le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

³ A la suite d'un audit mené par les inspections générales des affaires sociales et des finances, le gouvernement a autorisé la CNAF à procéder au recrutement de 1.000 personnes pour faire face à la mise en place du RSA en 2009. La CNAF demandait la création de près de 2.000 postes. En outre, des négociations sont toujours en cours concernant la convention d'objectifs et de gestion.

Le champ des bénéficiaires de la prime de solidarité active

Aux termes du décret précité du 19 décembre 2008, les bénéficiaires de la prime de solidarité active seraient les suivants :

- les allocataires, au titre des mois de janvier, février ou mars 2009, du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation de parent isolé (API) ou du RSA expérimental ;
- les bénéficiaires, au titre de l'un de ces trois mois, des primes forfaitaires d'intéressement liées au RMI ou à l'API ;
- les bénéficiaires, au titre de l'un de ces trois mois, d'une aide au logement (allocation de logement sociale, allocation de logement familiale ou aide personnalisée au logement), dès lors que, d'une part, ils sont âgés de plus de 25 ans ou assument la charge d'un ou de plusieurs enfants, nés ou à naître, et que, d'autre part, ils exercent une activité professionnelle ou se trouvent, depuis deux mois consécutifs, en chômage total.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article **sans modification**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les principales observations de votre rapporteur général sont présentées dans l'encadré ci-contre.

Par ailleurs, par cohérence avec la position de votre commission, il vous proposera d'adopter un **amendement** transférant **20 millions d'euros** du programme « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » au profit d'une **nouvelle action, dédiée à l'archéologie préventive**, au sein du programme « Programme exceptionnel d'investissement public ».

Cette mesure semble **indispensable** à la **pleine réussite du plan de relance**, qui prévoit la réalisation de grands équipements d'infrastructure, tels que le canal Seine-Nord Europe, des lignes à grande vitesse, des aménagements de ligne TGV, etc. Avant que les chantiers de ces investissements essentiels, ne puissent être lancés, il conviendra de réaliser les diagnostics d'archéologie préventive afférents. Or, il est apparu à votre rapporteur général qu'actuellement, **vu le montant de la redevance d'archéologie préventive**, la réalisation d'un diagnostic d'archéologie préventive, par l'institut national d'archéologie préventive (INRAP), ou par un service d'archéologie préventive appartenant à une collectivité territoriale et agréé par le ministère de la culture, creusait le déficit de l'opérateur qui le prenait en charge. **Le coût du diagnostic est supérieur au rendement de la redevance**. Dans ces conditions, afin de lever les blocages qui découlent de cet état de fait, votre rapporteur général vous proposera **d'allouer 20 millions d'euros au ministère de la culture et de la communication pour financer les diagnostics d'archéologie préventive, liés à la réalisation du plan de relance**.

Principales observations de votre rapporteur général sur les ouvertures de crédits

1. Infrastructures de transport. – L'utilisation des 371 millions d'euros de CP à engager après 2009, ainsi que l'articulation globale des crédits ouverts avec les interventions de l'AFITF doivent être précisées.

2. Outre-mer. – Conformément aux recommandations de nos collègues Eric Doligé et Marc Massion, rapporteurs spéciaux, les ouvertures de crédits en faveur de l'outre-mer permettront de résorber la dette contractée par l'Etat envers les collectivités ultramarines dans le cadre des contrats de plan Etat-régions.

3. Recherche et enseignement supérieur. – Les crédits ouverts permettront notamment de financer les études préalables à la mise en œuvre du Plan Campus, qui requiert des montages juridiques et financiers dont la complexité avait été relevée par nos collègues rapporteurs spéciaux Philippe Adnot et Christian Gaudin. S'agissant du fonds démonstrateur de l'ADEME, des précisions devront en revanche être apportées quant à l'articulation des crédits ouverts par le présent projet de loi avec les dotations déjà prévues en 2009.

4. Défense. – En dépit de l'importance des montants en jeu (1,4 milliard d'euros), la justification des crédits dédiés aux équipements de défense est particulièrement laconique. Il appartiendra au gouvernement d'apporter des éléments de justification complémentaire au cours des débats.

5. Justice. – Les 36 millions d'euros de crédits dédiés à la rénovation et à la construction d'établissements pénitentiaires est de nature à répondre en partie au problème crucial de la surpopulation carcérale, fréquemment soulevé par notre collègue rapporteur spécial Roland du Luart.

6. Culture. – Les ouvertures de crédits en faveur du patrimoine monumental et le rééquilibrage annoncé de leur répartition entre l'Île-de-France et les autres régions sont conformes aux recommandations de votre commission des finances. Un effort doit néanmoins être accompli pour simplifier la gestion des crédits, aujourd'hui entravée par la complexité et la lourdeur du circuit comptable et financier mobilisé.

7. Financement des PME. – Le renforcement des moyens de la société OSEO Garantie est conforme aux orientations du plan de soutien et financement des PME lancé en octobre dernier et approuvé par votre commission des finances.

8. Automobile. – Il serait opportun que le gouvernement replace la majoration et l'extension de la prime à la casse dans le contexte des autres mesures annoncées en faveur du secteur automobile (plan en faveur des véhicules décarbonés, réflexions en cours sur l'élaboration d'un plan spécifique à ce secteur).

9. Aide à l'embauche et soutien à l'emploi. – Sous réserve de la validité des hypothèses formulées par le gouvernement, le montant unitaire moyen de l'aide à l'embauche en faveur des très petites entreprises – soit 106 euros – peut paraître trop limité pour présenter un réel caractère incitatif. Par ailleurs, la justification des 500 millions d'euros de crédits dédiés aux politiques actives de l'emploi apparaît notablement insuffisante.

10. Logement et construction. – L'articulation des crédits ouverts par le présent projet de loi de finances rectificative et des dispositifs inscrits à la mission « Ville et logement » doit être détaillée, de même que le différentiel existant entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement et le « sort » des AE non couvertes par des paiements après 2010.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 4

Comptes spéciaux : ouverture d'un crédit supplémentaire

Commentaire : le présent article ouvre pour 2009 un crédit supplémentaire de 3 milliards d'euros au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat », en vue d'abonder les moyens du Fonds stratégique d'investissement.

I. LE FONDS STRATÉGIQUE D'INVESTISSEMENT, UN « FONDS SOUVERAIN À LA FRANÇAISE » ?

Après avoir été envisagée et annoncée fin octobre 2008, puis préfigurée avec l'acquisition par l'Etat du tiers du capital des Chantiers de l'Atlantique le 7 novembre 2008 (après une annonce le 12 juin 2008), la création d'un Fonds stratégique d'investissement (FSI) a été officiellement présentée par le Président de la République le 20 novembre 2008 à Montrichard (Loir-et-Cher), à l'occasion d'une visite de l'usine de l'équipementier aéronautique Daher.

A. LES MOTIVATIONS DE LA CRÉATION D'UN TEL FONDS

1. Un contexte de fragilisation des entreprises et de retour d'un « capitalisme d'Etat »

La création du FSI intervient dans un contexte de crise financière, devenue économique et globale à partir de septembre 2008 et qui a suscité des réactions rapides et souvent coordonnées des gouvernements des pays industrialisés. Avec la contraction du crédit bancaire et la baisse de la consommation, nombre d'entreprises se sont trouvées fragilisées, en particulier dans les secteurs dont le chiffre d'affaires est très corrélé à la croissance.

La situation est particulièrement préoccupante pour certains groupes cotés, dont le financement en fonds propres est aujourd'hui enrayé par la chute des cours boursiers (l'indice CAC 40 a ainsi diminué de 42,68 % en 2008, ce qui constitue sa plus forte chute annuelle¹) et la méfiance des investisseurs individuels et institutionnels. La propension de ces derniers à souscrire à des augmentations de capital a ainsi décliné à mesure qu'augmentait leur aversion au risque.

¹ La plus forte baisse précédemment enregistrée était de 33,8 % en 2002.

Au-delà des dérèglements et excès de la sphère bancaire et financière, on assiste également, en toile de fond, au **retour ou à un avatar du « capitalisme d'Etat »**. Celui-ci procède de l'accélération de la mondialisation des échanges et de l'émergence d'un nouvel équilibre économique mondial entre, d'une part, certains pays dotés d'importantes ressources (en particulier les grands pays émergents et les Etats pétroliers) et placés en position plutôt « offensive », et d'autre part, les principaux pays industrialisés, qui disposent de groupes puissants et d'un savoir-faire reconnu dans des domaines stratégiques, mais dont la capacité d'action est entravée par les déficits publics.

Ce mouvement de réhabilitation ou de renforcement de la présence de l'Etat dans la sphère économique a notamment pris corps en France en 2005-2006 avec le **débat sur le « patriotisme économique »**, la nouvelle législation sur les offres publiques d'acquisition et le décret du 30 décembre 2005 dit « anti-OPA », définissant 11 secteurs stratégiques protégés¹ et qui a été contesté par la Commission européenne.

Cette tendance a été confirmée en 2007 avec la prise de conscience des capacités d'investissement et de la stratégie parfois opaque des grands **fonds souverains**, ainsi que l'avait constaté votre commission à l'occasion des tables rondes qu'elle a organisées le 15 mai 2008². Elle a été enfin consacrée en 2008 par la crise financière et le constat d'une **hypertrophie des acteurs et marchés non régulés** comme d'un dévoiement du métier des banques, tant dans leur activité de crédit que dans celle pour compte propre.

Dans le contexte actuel de crise, **la relégitimation du rôle économique de l'Etat présente donc différentes facettes selon une double perspective de protection et de dynamisation** : un rôle traditionnel de relance de l'activité et de promotion de l'investissement des entreprises, un soutien au refinancement des banques et à la reconstitution de leurs fonds propres, une fonction d'impulsion et de coordination internationale dans le cadre de la « remise à plat » de plusieurs pans de la réglementation financière, et de façon plus originale en France, un rôle de **consolidation de l'actionnariat d'entreprises privées**, assuré par le nouveau Fonds stratégique d'investissement.

¹ Le décret n° 2005-1739 du 30 décembre 2005 réglementant les relations financières avec l'étranger et portant application de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier comporte une liste précise de 11 secteurs dans les domaines de la défense (4 secteurs) et de la sécurité publique (7 secteurs), dans lesquels les prises de contrôle par des investisseurs étrangers sont soumises à une autorisation ministérielle.

Cette réglementation se révèle plus souple que celle de plusieurs des principaux partenaires de la France, en particulier l'Allemagne, les Etats-Unis et le Japon, de sorte que la lettre comme l'application de ce dispositif contrastent avec l'image de notre pays, encore perçu comme peu ouvert par les investisseurs étrangers et plus particulièrement les fonds souverains.

² Cf. le rapport d'information n° 336 (2007-2008) « Les fonds souverains : une menace à relativiser, un partenariat à construire » de M. Jean Arthuis, fait au nom de la commission des finances et déposé le 15 mai 2008.

2. Un instrument à vocation offensive et défensive

a) Un instrument de promotion des compétences et de défense des emplois nationaux

Ainsi que l'a indiqué le Président de la République dans son discours du 20 novembre 2008, le FSI a un double objectif :

- « *soutenir le développement des entreprises petites et moyennes* », ce qui correspond à une logique plutôt offensive d'encouragement de l'investissement grâce à l'effet de levier que la présence de l'Etat au capital est susceptible de créer¹ ;

- et « *sécuriser le capital d'entreprises stratégiques* », qui renvoie à un impératif de préservation des compétences et des emplois nationaux, en particulier dans un contexte de vulnérabilité capitaliste compte tenu de la forte diminution des valorisations boursières.

Le caractère stratégique des participations du fonds s'apprécie en fonction du risque d'acquisition par des Etats et investisseurs étrangers et repose donc sur des critères de sensibilité du secteur pour l'économie et la souveraineté nationales, de technologies et de savoir-faire représentant un avantage comparatif déterminant de la France, ou de volume d'implantations et d'emplois sur le territoire.

Le Président de la République a ainsi souligné que « *ces entreprises stratégiques sont celles qui ont des compétences, des technologies, des emplois qui sont irremplaçables pour le territoire national* ». Le fonds doit contribuer à la **préservation du tissu industriel** de notre pays, dont le déclin n'est pas une fatalité, et de certaines de ses compétences « historiques », notamment en matière de construction de biens d'équipement.

Cette approche économique des entreprises stratégiques est dès lors **plus large que celle du décret précité du 31 décembre 2005**, qui identifie précisément 11 secteurs pour lesquels contrôle capitaliste et sécurité nationale sont intimement liés. Elle n'emporte toutefois pas les mêmes conséquences puisqu'elle est assise sur des prises de participation minoritaires et non sur un régime juridique strict d'agrément pour tout investissement ou prise de contrôle.

b) Des investissements limités et à long terme

Inspirée de la doctrine de la Caisse des dépôts et consignations, la stratégie d'investissement du fonds est **clairement positionnée sur le long terme**, soit un horizon de 5 à 10 ans, **afin de stabiliser et fiabiliser l'actionariat**, et donc sécuriser les investissements et la gestion des

¹ Dans son discours précité, le Président de la République a ainsi fait référence à la participation de l'Etat au capital de Daher, à hauteur de 85 millions d'euros, qui permet de déclencher un investissement de 225 millions d'euros dont il est escompté une hausse de 200 millions d'euros du chiffre d'affaires.

entreprises dont le FSI détient des participations. La mission commune d'information sur les centres de décision économique¹, dont votre rapporteur général était le président et notre collègue Christian Gaudin le rapporteur, avait en effet souligné en 2007 les risques liés à la volatilité et à la dispersion du capital de certaines grandes entreprises.

Les motivations économiques de la création du fonds n'excluent pas une **perspective de rendement financier**, puisque celui-ci pourra percevoir des dividendes et bénéficier, s'agissant des participations cotées, d'un « point d'entrée » en phase avec le cycle boursier et laissant raisonnablement augurer des plus-values à long terme.

Cette stratégie repose également sur des **prises de participation « en principe » minoritaires**, ce qui exclut donc toute nationalisation et influence directe sur la gestion des entreprises, et ouvre la possibilité de **cofinancements et de partenariats** avec d'autres investisseurs, y compris étrangers (en particulier européens), parmi lesquels des fonds souverains. Ces fonds devront cependant présenter des garanties suffisantes de « respectabilité », c'est-à-dire une doctrine d'investissement lisible et claire, essentiellement financière et qui ne soit pas de nature à mettre en péril les intérêts de la France dans les entreprises sélectionnées.

A la différence de la Norvège et de plusieurs pays émergents ou du Golfe persique, **la France ne profite cependant pas d'une rente énergétique ou commerciale** (réserves de change), dont la pérennisation par des placements financiers sur le long terme a motivé dans de nombreux pays, dès les années 60 mais plus particulièrement au cours de la présente décennie, la création de fonds souverains.

Le FSI dispose par conséquent d'un **volume d'investissement limité, de l'ordre de 20 milliards d'euros** (cf. *infra*), que l'on ne peut comparer aux encours des principaux fonds souverains² et qui suppose des participations très ciblées et d'un montant unitaire compatible avec ses capacités. Un des axes du fonds étant d'investir dans des PME, il devrait pouvoir disposer d'un portefeuille assez diversifié.

¹ Cf. le rapport d'information n° 347 (2006-2007) du 22 juin 2007 « La bataille des centres de décision : promouvoir la souveraineté économique de la France à l'heure de la mondialisation ».

² Selon les estimations convergentes, les cinq principaux fonds souverains mi 2008 étaient l'Abu Dhabi Investment Authority (ADIA, 875 milliards de dollars), la Government of Singapore Investment Corporation (GIC, 300 à 330 milliards de dollars), le Norway Government Pension Fund - Global (GPF, 322 milliards de dollars), la State Administration of Foreign Exchange de l'Etat chinois (SAFE, 312 milliards de dollars), et la Kuwait Investment Authority (KIA, 213 milliards de dollars).

B. LA CONSTITUTION DU FSI

1. Les actionnaires et leurs apports

Conformément aux principes exprimés par le Président de la République dans son discours de Montrichard, **le FSI est une société anonyme, filiale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui en détient 51 % et consolide les comptes du fonds, la part de l'Etat s'élevant à 49 %.**

Les apports des actionnaires du Fonds doivent se composer de la façon suivante :

- **6 milliards d'euros en numéraire**, apportés à parité par l'Etat et la CDC (le présent article devant permettre à l'Etat de verser sa quote-part). Cet apport doit intervenir rapidement afin que le FSI puisse agir dès que possible ;

- **14 milliards d'euros sous forme de titres de sociétés**. A l'occasion de la première réunion du conseil d'administration du FSI, le 19 décembre 2008, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, a souhaité que cette partie de l'apport des actionnaires se concrétise dans le courant du deuxième trimestre de l'année 2009.

La liste des participations que l'Etat et la CDC apporteront au FSI n'est pas définitive, notamment du fait de négociations sur les valorisations. Cependant, d'après les éléments dont dispose votre rapporteur général, l'Etat devrait apporter sa participation de 33,4 % dans les Chantiers de l'Atlantique, de 15,7 % d'Air France-KLM, de 15 % de Renault, de 1,9 % de Thomson, de 1 % de CNP Assurance, ainsi qu'une fraction de sa participation dans France Telecom.

La CDC, pour sa part, devrait apporter :

- sa filiale **CDC Infrastructures**, qui porte ses participations dans la SAUR (38 %), Eutelsat (26 %), TDF (21 %), Séché environnement (20 %), ou le viaduc de Millau (49 %) ;

- sa filiale **CDC Entreprises**, qui gèrent des participations en fonds propres au sein du capital des PME ainsi que le fonds France Investissement ;

- ses **participations** au sein de sociétés cotées sur Euronext Paris, soit Icade (61,5 %), Veolia environnement (10 %), Accor (8 %), Schneider Electric (4,4 %), Suez environnement (2 %) et Assystem (16 %).

2. La gouvernance du fonds

Comme pour toute société anonyme et selon une organisation « moniste », la gouvernance du FSI comprend un organe exécutif, soit un conseil d'administration. Elle inclut également deux comités spécifiques qui

illustrent la vocation du FSI, au confluent de logiques économique, politique et financière.

Le fonds est dirigé depuis le 19 décembre 2008 par **un directeur général**, en l'occurrence M. Gilles Michel, qui était auparavant directeur général de Citroën. Son **conseil d'administration**, présidé par le directeur général de la CDC, est **composé de sept membres** dont deux représentants de la CDC, deux représentants de l'Etat et trois personnalités qualifiées.

Le **comité d'investissement**, qui a pour mission de se prononcer sur les principaux investissements du Fonds et constitue le pendant de celui récemment institué pour la CDC par l'article 151 de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, est présidé par Mme Patricia Barbizet, directeur général d'Artemis.

Un **comité d'orientation**, présidé par M. Jean-François Dehecq, président de Sanofi-Aventis, a pour rôle **d'assurer la cohérence et les équilibres de la doctrine d'investissement et des grandes orientations stratégiques du fonds**. Il est à noter que, dans son discours de Montrichard, le Président de la République a exprimé sa volonté d'ouvrir ce comité d'orientation à des acteurs économiques et sociaux de divers horizons, en particulier à des représentants des syndicats.

Enfin, comme toute filiale de la CDC, le FSI exercera ses activités **sous le contrôle de la commission de surveillance de la Caisse**, à qui il présentera, en particulier, ses orientations stratégiques et son rapport annuel d'activité. C'est dans ce cadre que les **parlementaires** représentant les deux assemblées au sein de la commission de surveillance devront exercer leur contrôle sur la stratégie et les investissements du FSI.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a pour objet d'ouvrir à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, pour 2009, au titre du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat », un crédit supplémentaire s'élevant à 3 milliards d'euros en AE et en CP.

Il s'agit ainsi **d'abonder, comme indiqué *supra*, la part en numéraire de l'apport de l'Etat au FSI**. Ces crédits proviendraient du programme « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi ».

* * *

*

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve pleinement la création du FSI et l'abondement de 3 milliards d'euros prévu par le présent article. De façon pragmatique, ce fonds permet de **contribuer à la relance** en soutenant l'investissement de PME dynamiques, de **donner un « signal » de défense de certains intérêts industriels** nationaux et européens, de **consolider le capital** de groupes éprouvés par la crise boursière, et le cas échéant, de **constituer à l'avenir des plus-values** que se partageront l'Etat et la CDC.

Il relève également que le présent dispositif permet au Parlement de se prononcer sur l'existence du FSI, dont la création, au vu de son statut, ne relève pas du domaine de la loi.

Ainsi que l'a souligné le Président de la République le 20 novembre 2008, ce fonds est guidé « *par la recherche de rendement et de vision industrielle* ». Mais au-delà de l'optique patrimoniale qui était devenue, au cours des dernières années et dans une conjoncture boursière favorable, un objectif essentiel de l'Etat actionnaire, il marque le retour ou l'émergence d'un Etat plus vigilant sur la préservation des technologies et centres de décision français.

Le FSI est toutefois majoritairement constitué par reprise de participations existantes et tout dépendra des choix qu'il fera. Mais indépendamment de sa composition, la création d'une structure spécifique, intermédiaire entre l'Etat actionnaire et l'investisseur public de long terme qu'est la CDC, est **un élément novateur**, tant pour les entreprises françaises que pour les investisseurs étrangers, et contribue à **reconfigurer le paysage de l'actionariat public**.

Le FSI étant une filiale de la CDC, le centre de gravité de l'actionariat public tend à se déplacer vers cette dernière et **l'Agence des participations de l'Etat est de facto recentrée** sur les participations majoritaires ou exclusives dans les entreprises qui constituent le « noyau dur » du service public marchand (tel que la Poste, EDF et la SNCF) ou dans lesquelles l'Etat a vocation, par une minorité de blocage ou la présence d'administrateurs, à exercer un contrôle de la stratégie et de la gestion. On peut ainsi placer dans cette seconde catégorie des sociétés telles que GDF-Suez, EADS et Thalès. Il n'en reste pas moins que cette dualité apparaîtra de plus en plus comme un facteur de confusion des responsabilités et de dispersion des efforts.

S'agissant de la **gouvernance** du fonds, votre rapporteur général préfère que le Parlement ne soit pas directement représenté dans les deux comités, compte tenu du statut de filiale de la CDC. Le contrôle parlementaire ne sera pas pour autant absent, *via* la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, mais aussi sous forme d'auditions régulières par les commissions chargées des finances des deux assemblées.

Il sera également nécessaire de préciser la « *vision industrielle* » évoquée plus haut par une **doctrine sur les principes d'investissement** du FSI, à l'instar de celle dont la CDC s'est dotée en décembre 2008. Ce document ne devra pas nécessairement être très détaillé, afin de préserver une certaine souplesse des modalités d'intervention du fonds. Il répond aussi à une exigence de « parallélisme des formes » à l'égard des fonds souverains étrangers, la France ayant, comme la plupart des autres nations industrialisées, demandé que les pays dotés d'un fonds souverain disposent d'une stratégie et d'une gouvernance, autant que possible, transparentes.

Votre rapporteur général estime enfin que le portefeuille, bien qu'investi sur le long terme, n'est pas figé et a donc vocation à faire l'objet d'une certaine rotation, y compris les participations d'origine.

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

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

ARTICLE 5

Garantie de l'Etat relative aux partenariats public-privé (PPP)

Commentaire : dans le but de faciliter le financement de projets dont la réalisation serait jugée prioritaire, le présent article autorise le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'Etat, à titre onéreux, aux prêts bancaires consentis aux entreprises signataires d'un contrat de partenariat public-privé (PPP) ou d'un contrat de concession de travaux publics ou de délégation de service public, ou aux titres de créances émis par ces entreprises ou par les établissements de crédit qui les financent, dans la limite de 80 % du montant de ces prêts ou titres et, au total, pour un montant maximal de 10 milliards d'euros.

I. LES CONTRATS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

A. UN OUTIL DE DÉVELOPPEMENT DE L'INVESTISSEMENT QUI N'A ENCORE ENREGISTRÉ QU'UN DEMI-SUCCÈS

1. Des contrats spécifiques

La création des contrats de partenariat a été décidée par la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit, qui a habilité le gouvernement à créer des contrats de type « partenariat public-privé » (PPP). Le Conseil constitutionnel, saisi à cette occasion, a considéré que la création de tels contrats était conforme aux règles et principes constitutionnels, sous réserve d'en limiter le champ d'application (décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003).

L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat s'est conformée à cette décision, en prévoyant que ces contrats constituent **un mode de commande publique dérogatoire au droit commun** : ils ne représentent pas une catégorie de marchés publics, mais des contrats soumis à un régime juridique autonome. Le code des marchés publics et les autres règles relatives à la commande publique ne leur sont donc pas applicables, et le recours à ces contrats particuliers n'est possible que dans les conditions spécifiques définies par la loi. Leur régime a été réformé par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariats.

Aux termes des articles 1^{er} et 18 de cette loi, le contrat de partenariat constitue un **contrat administratif par lequel l'Etat, un établissement public national, une collectivité territoriale ou un établissement public local confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet le financement, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public**. Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels, ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

Le contrat de partenariat, négocié de manière souple, **visé ainsi soit à améliorer la gestion d'équipements existants, soit à construire et exploiter des équipements nouveaux**, le cas échéant en prévoyant le financement de ceux-ci par crédit-bail. Il a pour but d'optimiser les performances respectives des secteurs public et privé, pour réaliser dans les meilleurs délais et conditions les **projets qui présentent un caractère d'urgence ou de complexité** pour la collectivité : hôpitaux, écoles, systèmes informatiques, infrastructures... Avant de choisir un tel contrat, **la personne publique doit réaliser une évaluation préalable** qui démontre que l'un des deux critères précités est satisfait ou que le recours au contrat de partenariat est préférable, d'un point de vue administratif, juridique, économique et financier, à la conclusion d'un marché public ou d'une délégation de service public¹.

De la sorte, ce type de contrat représente une **modalité de financement et de réalisation privés des investissements publics**. Le principe de partenariat entre le public et le privé ne constitue pas, loin s'en faut, une nouveauté. A l'origine, ce schéma correspond à une innovation juridique française du XIX^e siècle : la **concession de service public ou de travaux publics**, notion consacrée par la jurisprudence administrative au début du XX^e siècle. Néanmoins, **les contrats de partenariat se différencient tant des marchés publics que des délégations de service public**.

En effet, d'une part, ces contrats portent sur une **prestation globale** (conception, construction, financement, exploitation), alors que le code des marchés publics interdit, en principe, l'allotissement global de la construction et de l'exploitation d'un ouvrage public, et prévoit des durées contractuelles plus courtes. D'autre part, ils se distinguent des délégations de service public dans la mesure où ce n'est pas seulement l'exploitation du « domaine public » qui se trouve ainsi déléguée, mais aussi les **fonctions de financeur et de propriétaire**, qui incombent habituellement à la personne publique. En outre, le **mode de rémunération** d'un contrat de partenariat diffère de celui d'un marché public, où la rémunération est versée par la personne publique, comme de celui d'une délégation de service public, qui constitue une délégation à

¹ Critère introduit par la loi précitée du 28 juillet 2008. Cf. infra.

paiement privé (même si elle peut bénéficier de subventions d'équilibre) : dans le cas des contrats de partenariats, la rémunération, étalée sur la durée du contrat, provient certes de la personne publique, mais elle intègre les éventuelles recettes d'exploitation dont peut bénéficier le cocontractant privé¹.

2. Un démarrage limité

Le contrat de partenariat a été créé pour enrichir la panoplie des outils de la commande publique en France. Cependant, l'essor que l'ordonnance précitée du 17 juin 2004 a cherché à donner à cet instrument de développement de l'investissement n'a pas été aussi important qu'initialement escompté. Au printemps 2008, les PPP engagés, toutes formes juridiques confondues, représentaient un montant d'investissement d'environ 10 milliards d'euros, dont : un peu plus de 2 milliard d'euros en baux emphytéotiques hospitaliers (BEH), pour le secteur hospitalier ; 0,6 milliard d'euros en autorisations d'occupation temporaire (AOT), pour le secteur pénitentiaire principalement ; quelques centaines de millions d'euros en baux emphytéotiques administratifs (BEA) ; et 7,4 milliards d'euros en contrats de partenariat proprement dits.

Ces 7,4 milliards d'euros investis sous la forme de contrats de partenariat représentaient 43 projets validés par la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP), mais seulement 25 contrats avaient été signés (dont 13 consacrés à l'éclairage public des collectivités territoriales). **C'est dans ce contexte de succès modéré du contrat de partenariat que la loi du 28 juillet 2008 précitée a visé à rénover le dispositif (cf. ci-après).**

En novembre 2008, 191 projets de partenariat ont été recensés, dont 76 % émanant de collectivités territoriales. La moitié environ de ces projets a fait l'objet d'un avis d'appel public à la concurrence. Selon les chiffres communiqués par la MAPPP, **34 contrats de partenariat ont été attribués entre mars 2005 et novembre 2008, dont 27 lancés par des collectivités territoriales.** On peut citer, par exemple, la construction du troisième lot d'établissements pénitentiaires par le ministère de la justice (pour un montant de 1,8 milliard d'euros) ou le grand stade commandé par la communauté urbaine de Lille (pour 700 millions d'euros).

Les contrats de partenariat ont été utilisés dans des **domaines divers**. Si 30 % d'entre eux se rattachent au secteur du bâtiment, on constate que 21 % des contrats ont concerné l'aménagement urbain, 14 % la culture et le sport,

¹ Il convient de signaler qu'Eurostat, le 11 février 2004, a adopté une décision relative au traitement comptable des PPP dans les comptes nationaux et à leur impact sur le déficit ou l'excédent public et sur la dette publique. L'office statistique européen recommande ainsi que les actifs liés à un PPP soient classés comme actifs non publics (et ne soient donc pas enregistrés dans le bilan des administrations publiques) si le partenaire privé supporte, d'une part, le risque de construction et, d'autre part, au moins l'un des deux risques suivants : celui lié à la disponibilité et celui afférent à la demande.

10 % les transports, et 15 % l'énergie. Cependant, **ces contrats ont porté assez peu d'investissements de grande ampleur**. Ainsi, **seuls 10 % des contrats recensés en novembre 2008 s'élevaient à plus de 150 millions d'euros**, quand 36 % correspondaient à des montants compris entre 30 et 150 millions d'euros et 54 % à des montants de moins de 30 millions d'euros.

Ces contrats, pourtant, se sont révélés aussi bien adaptés à de grands projets de construction qu'à des projets de moyenne envergure. Parmi ces derniers, il convient de mentionner tout particulièrement les projets d'éclairage public, domaine dans lequel le dispositif est couramment sollicité par les collectivités territoriales.

B. UN DISPOSITIF RÉNOVÉ PAR LA LOI DU 28 JUILLET 2008

Dans le contexte précité, **la loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariats a visé à relancer ce dispositif**, d'une part en élargissant ses conditions d'ouverture et, d'autre part, en assouplissant et optimisant son régime juridique.

1. Un nouveau motif d'intérêt général susceptible d'autoriser le recours au contrat de partenariat : le « bilan favorable »

La loi du 23 juillet 2008 a prévu un nouveau motif d'intérêt général pouvant autoriser le recours au contrat de partenariat : **le « bilan favorable »**, qui **complète les deux critères préexistants, l'urgence et la complexité** des opérations. Ce nouveau critère est défini comme l'hypothèse où, « *compte tenu, soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un [contrat de partenariat] présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique* ». Il est précisé que « *le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage* » (articles 2 et 19 de la loi modifiant, respectivement, l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 et l'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales).

Comme pour les motifs d'urgence ou de complexité, la réalité du « bilan favorable » doit être établie par la personne publique à l'occasion de l'évaluation préalable, obligatoire, de son projet de partenariat.

Le bilan coût/avantages des PPP

En pratique, la comparaison entre la gestion administrative « traditionnelle » et un partenariat public-privé doit prendre en compte deux éléments :

- d'une part, **le recours à un PPP entraîne un surcoût, principalement en termes de taux d'intérêt**. L'endettement privé, en effet, s'avère plus onéreux que l'endettement public, les personnes publiques, et d'abord l'Etat, bénéficiant d'une cotation plus favorable qu'un emprunteur privé. Il convient également de prendre en considération les frais de transaction, liés à la complexité des procédures de montage des dossiers de PPP ;

- cependant, d'autre part, **le recours à un PPP peut engendrer des économies de construction et de maintenance, en raison de la meilleure prise en compte, par un opérateur privé, de certains risques** – notamment le risque opérationnel (le prestataire privé est responsabilisé par le fait que sa rémunération ne peut être revue à la hausse en cas d'accroissement imprévu des coûts) et le risque financier (les opérations de refinancement peuvent constituer des ressources non négligeables pour le prestataire privé, qui par conséquent se trouve incité à anticiper les modifications de conditions de financement des projets).

Dans le domaine immobilier, les PPP engendrent une plus grande lisibilité des coûts, notamment quant à la maintenance ; cet aspect est important alors que les coûts de gestion de l'immobilier de l'Etat restent aujourd'hui encore mal identifiés. Compte tenu de la durée des contrats, l'opérateur privé peut aussi se montrer plus soucieux du choix des matériaux et de leur résistance dans le temps, afin de ne pas altérer la rentabilité de son opération.

Ainsi, la personne publique peut préférer, en recourant à un PPP, payer un coût de capital plus élevé, lié à la prime de risque de l'opérateur privé, dans la mesure où elle est assurée qu'un meilleur suivi de l'opération par les intermédiaires financiers conduira, *in fine*, à un coût global inférieur à celui qui résulterait d'une gestion « classique ». Elle peut aussi être conduite à envisager le recours aux PPP comme une « assurance » contre les risques de dérive de délai et de coûts, lui offrant une certaine lisibilité de ses engagements financiers.

Source : rapport pour avis n° 243 (2007-2008) sur le projet de loi relatif aux contrats de partenariat, fait au nom de votre commission des finances par notre collègue Charles Guéné (mars 2008)

2. L'assouplissement et l'optimisation du régime du contrat de partenariat

La loi du 23 juillet 2008 a également aménagé le régime du contrat de partenariat afin de **lever divers obstacles** constatés par les personnes publiques, jusqu'alors, dans la mise en œuvre du dispositif. Ces aménagements ont pris plusieurs formes ; en synthèse, on mentionnera ici les quatre orientations suivantes :

a) La neutralité fiscale du choix du recours au contrat de partenariat

Les principales dispositions répondant à cet **objectif de neutralité fiscale du choix d'un contrat de partenariat**, par préférence, notamment, à un marché public, sont :

- l'exonération de versement pour dépassement du plafond légal de densité de l'article L. 112-2 du code de l'urbanisme (article 35 de la loi du 23 juillet 2008) ;

- l'exonération de la redevance sur la construction de locaux à usage de bureaux en Ile-de-France visée à l'article L. 520-7 du code de l'urbanisme (article 36 de la loi) ;

- l'application d'un droit fixe de 125 euros au lieu de la taxe de publicité foncière de 0,60 % (article 37 de la loi, modifiant l'article 742 du code général des impôts et y ajoutant un article 1048 *ter*) ;

- l'exonération des revenus de la location d'immeubles, perçus par le partenaire de la personne publique, de la contribution annuelle sur les revenus locatifs (article 39 de la loi, modifiant l'article 234 *nonies* du code général des impôts) ;

- l'exonération des quittances et cessions liées aux actes du partenaire de l'imposition proportionnelle de 0,60 % (article 40 de la loi, modifiant les articles 677, 2°, et 846 du code général des impôts) ;

- l'alignement du régime des immeubles réalisés dans le cadre d'un contrat de partenariat sur ceux réalisés en maîtrise d'ouvrage public, au regard de la redevance d'archéologie préventive (article 41 de la loi, modifiant l'article 524-7 du code du patrimoine) ;

- la possibilité, pour les entreprises titulaires d'un contrat de partenariat, de constituer, en franchise d'impôt, une provision au titre de l'exercice au cours duquel elles opèrent la cession des créances détenues sur la personne publique (article 43 de la loi, modifiant l'article 39 *quinquies* I du code général des impôts).

En outre, la loi du 23 juillet 2008 a prévu que **l'évaluation préalable s'effectue désormais sur la base du coût global hors taxe** du projet, afin de neutraliser l'impact fiscal des taxes (notamment la TVA) sur cette évaluation¹.

b) La possibilité de constituer des groupements entre personnes publiques autour d'un même projet

Les articles 1^{er} et 18 de la loi du 23 juillet 2008 ont autorisé **qu'un projet de contrat de partenariat puisse relever simultanément de la compétence de plusieurs personnes publiques**. Ces dernières peuvent désigner, par convention, celle d'entre elles qui réalisera l'évaluation préalable, conduira la procédure de passation et, éventuellement, suivra l'exécution du projet.

¹ On précise que le régime de TVA applicable au contrat de partenariat, pour l'essentiel, fait l'objet de mesures réglementaires.

c) Des modifications apportées aux procédures de passation

La loi du 23 juillet 2008 (article 7, 5°, et article 25, insérant un article L. 1414-8-1 dans le code général des collectivités territoriales) a ouvert la **possibilité de conclure un contrat de partenariat sous la forme d'une procédure dite « négociée »**, alors qu'auparavant cette passation ne pouvait être opérée que sous la forme des procédures de « dialogue compétitif » (pour les projets complexes) ou d'appel d'offres (pour les projets urgents). La procédure négociée peut être définie librement par la personne publique dans le règlement de la consultation, sous réserve des dispositions à caractère général applicables au contrat de partenariat, et dans le respect des principes généraux de la commande publique (la liberté d'accès au marché, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures, les interdictions, délais de procédure et critères d'attribution légaux, etc.).

Cette procédure négociée est plus souple que les procédures de « dialogue compétitif » (qui comportent de nombreuses phases, et se déroulent généralement sur au moins une année) et que l'appel d'offres (lequel prohibe toute négociation avec les candidats). Toutefois, elle ne peut être mise en oeuvre que pour les contrats d'un montant inférieur à un seuil, déterminé par décret¹.

Par ailleurs, la loi du 23 juillet 2008 (article 7, 4°, b, et article 24, 4°, b, modifiant l'article L. 1414-7 du code général des collectivités territoriales) a maintenu la faculté pour la personne publique d'allouer une **prime aux candidats évincés avec lesquels a été engagé une procédure de « dialogue compétitif »** mais, en outre, elle a rendu obligatoire cette prime lorsque, à raison de leur complexité, les demandes de la personne publique impliquent un « *investissement significatif* » de la part desdits candidats. En effet, il est apparu essentiel d'indemniser les entreprises qui ont mobilisé du temps et des moyens financiers pour répondre au mieux à des besoins publics, faute de quoi la concurrence risquerait d'être limitée aux grands groupes, seuls capables de supporter des frais d'études et de conception très élevés.

d) Des clarifications visant à permettre une meilleure sécurité juridique

Dans un but de sécurité juridique, la loi du 23 juillet 2008 a procédé à plusieurs clarifications. On relèvera ainsi, notamment :

- la **possibilité de cession de contrats conclus par la personne publique au titulaire du contrat de partenariat** (articles 1^{er} et 18 de la loi). Avec l'accord des cocontractants concernés, des contrats passés antérieurement par la personne publique peuvent être cédés au titulaire du

¹ Il convient de noter que l'article 4 du projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés tend à permettre aux opérateurs des réseaux d'énergie, d'eau ou de transports, « entités adjudicatrices », de passer un contrat de partenariat selon une procédure dite « négociée » quel que soit le montant du contrat, mais selon des modalités de mise en concurrence distinctes en fonction d'un seuil déterminé par décret.

contrat de partenariat, dès lors qu'ils « *concourent à l'exécution* » de la mission de ce dernier. Cette disposition vise principalement la cession au titulaire du contrat de partenariat des marchés de maîtrise d'œuvre, puisque ces derniers ne sont pas nécessairement intégrés au contrat de partenariat ;

- la **possibilité d'exploiter le domaine de la personne publique** (articles 14 et 33 de la loi). D'une part, le titulaire du contrat de partenariat peut être autorisé par la personne publique à valoriser le domaine sur lequel est édifié l'ouvrage ou l'équipement en cause ; dans ce cas, la personne publique doit délimiter les biens appartenant au domaine public. D'autre part, le partenaire privé peut consentir, sur le domaine privé, des baux à construction ou des baux emphytéotiques, avec l'accord de la personne publique ; cette dernière peut alors autoriser son cocontractant privé à exploiter le domaine privé au-delà de la durée du contrat de partenariat. Cette solution tend à élargir les opportunités de recettes complémentaires pour la personne privée, et à permettre ainsi à la personne publique d'en tenir compte dans la rémunération qu'elle lui verse ;

- l'**éligibilité aux subventions** (article 17 de la loi). Les projets réalisés dans le cadre d'un contrat de partenariat peuvent bénéficier des mêmes subventions que les projets réalisés en maîtrise d'ouvrage public. Cette disposition a pour objet d'éviter que le recours au contrat de partenariat ne soit entravé par l'application d'un régime différent de subventions publiques ;

- la **renovation du régime de cession de créances propre au contrat de partenariat**. L'ordonnance précitée du 17 juin 2004 avait institué un régime spécifique de cession de créances pour le contrat de partenariat (article L. 313-29-1 du code monétaire et financier). Celui-ci n'a pratiquement pas été utilisé, les partenaires des personnes publiques et les établissements financiers ayant préféré recourir au régime de la cession de type « Dailly » (article L. 313-29 du même code). L'article 42 de la loi du 28 juillet 2008 a maintenu un régime de cession de créance spécifique pour le contrat de partenariat, mais en prévoyant, d'une part, un élargissement de la base de créance cessible et, d'autre part, un plafonnement du taux de cession (80 % de la rémunération due par la personne publique au titre des coûts d'investissement et de financement)¹ ;

- l'**obligation d'assurance dommages « ouvrages »**. Dans sa rédaction initiale, le projet de loi relative aux contrats de partenariats prévoyait de dispenser d'assurance dommages « ouvrages » les ouvrages réalisés dans le cadre d'un contrat de partenariat (le coût d'une telle assurance pouvant représenter entre 0,7 % et 1,5 % du coût global de la construction). Le

¹ Ce dispositif fait l'objet de la réforme proposée par l'article 3 du projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés : la possibilité serait ouverte de céder l'intégralité des rémunérations au titre des coûts d'investissement et de financement de contrats de partenariat, alors que ces créances ne peuvent actuellement être cédées que dans la limite de 80 % des coûts précités. Cependant, l'acceptation par la personne publique d'une telle cession, en vue de garantir l'exécution du contrat par le cocontractant privé, resterait limitée à un maximum de 80 % desdits coûts.

Sénat avait supprimé cette disposition, au motif, notamment, qu'elle présentait le risque de rendre plus difficile la réparation des éventuels dommages. L'article 45 de la loi, dans sa version définitive, a retenu une solution de compromis : l'obligation d'assurance dommages ouvrages n'est **maintenue que pour les contrats de partenariat conclus par les collectivités territoriales**.

II. LE DISPOSITIF DE GARANTIE PROPOSÉ

Le I du présent article **autorise le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'Etat « pour faciliter le financement de projets dont la réalisation est jugée prioritaire »**. Les conditions de l'octroi de cette garantie sont définies par les paragraphes suivants de l'article.

A. LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ AU DISPOSITIF

1. Les conditions liées à la nature des opérations

Le premier alinéa du II du présent article détermine les **opérations éligibles** au dispositif de garantie proposé. Il s'agit :

- d'une part, des **prêts accordés par les établissements de crédit agréés** (en application des dispositions du code monétaire et financier) **aux entreprises signataires** :

• **d'un contrat de partenariat** (au sens de l'ordonnance précitée du 17 juin 2004 et des dispositions du code général des collectivités territoriales),

• **ou d'un contrat de concession de travaux publics** (régis par les articles 9 et 11 de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 ou l'article 1^{er} du décret n° 92-311 du 31 mars 1992¹),

• **ou encore d'un contrat de délégation de service public** (au sens de l'article 38 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques)² ;

- d'autre part, des **titres de créances émis par ces mêmes entreprises ou par les établissements de crédit agréés pour les financer**.

¹ Ces dispositions visent notamment les contrats, dont le montant est égal ou supérieur à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie, dont l'objet est de réaliser tous travaux de bâtiment ou de génie civil et que se proposent de conclure, lorsque la rémunération de l'entrepreneur consiste en tout ou partie dans le droit d'exploiter l'ouvrage, les collectivités territoriales, leurs établissements publics autres que ceux à caractère industriel ou commercial, ou certains organismes.

² L'intégration de cette dernière catégorie de contrats dans le champ d'application du présent article a été réalisée par l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement. Cf. infra.

Le deuxième alinéa du II du présent article précise que « *la garantie de l'Etat ne peut bénéficier qu'aux financements relatifs aux opérations prévues par les contrats mentionnés ci-dessus* ».

2. Les conditions liées aux entreprises cocontractantes

Les 1° et 2° du II du présent article fixent des **conditions d'éligibilité** au dispositif de garantie proposé **propres aux cocontractants privés** des personnes publiques, signataires d'un contrat de partenariat ou d'un contrat de concession de travaux publics ou de délégation de service public.

En premier lieu, pour pouvoir bénéficier de la garantie de l'Etat, l'entreprise cocontractante devra avoir son **siège dans un Etat membre de la Communauté européenne**, ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen. Cette condition assure le respect du dispositif proposé avec la réglementation européenne.

En second lieu, l'entreprise cocontractante devra présenter « *une situation financière saine et une solvabilité suffisante* ». Bien que le présent article ne le précise pas de façon expresse, il reviendra nécessairement à un **texte réglementaire d'application** de préciser les conditions dans lesquelles ces critères seront appréciés.

3. Les conditions liées aux travaux financés

Le 3° du II du présent article fixe un **critère d'éligibilité** au dispositif proposé **afférent aux ouvrages ou équipements dont la réalisation est prévue** par le contrat de partenariat ou de concession de travaux publics ou de délégation de service public. Pour que la garantie de l'Etat puisse être accordée, ces ouvrages ou équipements devront être **situés en France**.

Ainsi, s'agissant de projets internationaux (par exemple, la réalisation d'une autoroute transfrontalière), seuls les ouvrages ou équipements sur le territoire français pourront faire l'objet d'une garantie en application du présent article, à l'exclusion des ouvrages ou équipements situés sur le territoire d'un autre Etat.

4. Les conditions liées à la date de conclusion des projets

Le 4° du II du présent article, enfin, fixe une **condition d'éligibilité** au dispositif proposé **relative à la date de conclusion des contrats** de partenariat ou de concession de travaux publics ou de délégation de service public. Pour que la garantie de l'Etat puisse être accordée, ces contrats devront avoir été **conclus avant le 31 décembre 2010**¹. Cette durée d'application de la

¹ Dans sa rédaction initiale, le présent article limitait au 30 juin 2010 la date de conclusion des contrats dont les entreprises signataires pouvaient bénéficier de la garantie proposée. A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a repoussé cette date, au 31 décembre 2010.

mesure proposée est justifiée par la longueur des procédures en matière de travaux publics.

B. LE MONTANT ET LE PRIX DE LA GARANTIE PRÉVUE

La première phrase du **III** du présent article dispose que **la garantie accordée par l'Etat** en application du dispositif proposé **ne pourra excéder 80 % du montant des prêts ou titres de créances éligibles**, tels que mentionnés ci-dessus. En outre, conformément au **IV** du présent article, **la garantie de l'Etat ainsi accordée, globalement, sera limitée à un montant maximal de 10 milliards d'euros.**

Par ailleurs, le premier alinéa du **II** du présent article prévoit que **la garantie de l'Etat, dans ce cadre, sera accordée à titre onéreux.** Aussi, la seconde phrase du **III** précise que *« le bénéfice de l'octroi de la garantie de l'Etat en application du présent article donne lieu au versement à l'Etat d'une rémunération fixée par arrêté du ministre chargé de l'économie et calculée par référence aux conditions normales de tarification de la couverture de risques comparables ».*

C. L'INFORMATION DU PARLEMENT

En application du **V** du présent article, **le Gouvernement adressera au Parlement, chaque semestre, un rapport** rendant compte de la mise en œuvre du dispositif de garantie proposé.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Comme il a été signalé ci-dessus, l'Assemblée nationale, à **l'initiative du gouvernement**, a apporté **deux modifications** au présent article. Ces mesures ont fait l'objet d'un avis favorable de la commission des finances.

En premier lieu, l'Assemblée nationale a procédé à **l'intégration des contrats de délégation de service public dans le champ d'application du présent article.** En effet, dans la rédaction initiale, la garantie proposée ne visait que les entreprises signataires d'un contrat de partenariat ou d'un contrat de concession de travaux publics. Les délégations de service public constituant, *lato sensu*, des PPP, il est cohérent de les prendre en compte ici.

En second lieu, l'Assemblée nationale a voté un **report de six mois de la date limite de conclusion pour l'éligibilité au dispositif proposé des contrats concernés, jusqu'au 31 décembre 2010** au lieu du 30 juin 2010 comme initialement prévu. Alors que le plan de relance lui-même concerne les années 2009 et 2010, cette extension est logique. En outre, plusieurs contrats,

concernant des projets d'infrastructures de transport, et pouvant prendre la forme d'un contrat de partenariat ou d'une délégation de service public, naturellement longs à finaliser, pourraient être conclus après l'échéance initialement prévue, alors que la garantie de l'Etat leur est indispensable pour faciliter la syndication bancaire.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN ATOUT POUR LE FINANCEMENT DES PPP DANS UN CONTEXTE FINANCIER DÉGRADÉ

Le dispositif de garantie prévu par le présent article **traduit les annonces du Président de la République dans son discours prononcé à Douai le 4 décembre 2008**. Conformément aux articles 34 et 35 de la LOLF, l'octroi des garanties de l'Etat et la fixation de leur régime relèvent de la loi de finances ; cette mesure ne pouvait donc figurer que dans le cadre d'un projet de loi de finances.

**Extrait du discours de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République,
prononcé à Douai le 4 décembre 2008
(présentation du plan de relance de l'économie française)**

« [...] Mais peut-on parler de relance de l'investissement si par ailleurs les partenariats public-privé qui permettent de financer un grand nombre d'infrastructures d'intérêt général rencontrent des difficultés croissantes à lever les fonds qui leur sont nécessaires ? Aussi l'Etat va-t-il apporter sa garantie sur une partie des projets, dans un plafond global de 10 milliards d'euros et la Caisse des dépôts et consignations des prêts sur les fonds d'épargne, dans une enveloppe de 8 milliards d'euros. Les décisions seront prises au cas par cas, en fonction de l'intérêt et de l'urgence de chaque projet. Cela pourra concerner, par exemple, la ligne du TGV Sud-est Atlantique ou les projets du plan Campus, ou bien encore le canal Seine-Nord. [...] »

Source : Présidence de la République

Ce dispositif a été **conçu de façon parallèle à la mise en réserve sur les fonds d'épargne, par la Caisse des dépôts et consignations, de 8 milliards d'euros destinés à être prêtés, au côté des banques, aux entreprises porteuses de projets et aux collectivités territoriales** qui les cofinancent. En outre, il prolonge l'effort de relance des PPP, comme moteurs de l'investissement, engagé par la loi du 28 juillet 2008 selon les modalités ci-dessus rappelées.

Il s'agit ici de **permettre à de grands projets d'infrastructure réalisés sous la forme de contrats de partenariat ou de concession de travaux publics de démarrer normalement, en 2009 et 2010, malgré un contexte financier défavorable aux investisseurs privés**. La crise actuelle, en effet, conduit notamment au renchérissement du coût et au

raccourcissement de la durée des financements proposés par les établissements de crédit. Les investisseurs, en conséquence, rencontrent aujourd'hui des difficultés pour mobiliser l'ensemble des moyens financiers et soutiens bancaires nécessaires au dépôt de leur candidature à un partenariat avec les personnes publiques. Cette situation, sans l'intervention de la garantie de l'Etat selon les dispositions du présent article, risquerait d'affecter négativement le financement de grands projets structurants, précieux pour le soutien de la croissance économique nationale.

D'après les indications fournies par le gouvernement, plusieurs projets de ce type doivent être lancés prochainement : **d'importants investissements sont attendus, à court et à moyen termes, dans les domaines des transports, de l'immobilier et des énergies renouvelables.** Ainsi, plusieurs appels à concessions sont prêts dans le secteur routier et ferroviaire, notamment pour la **ligne à grande vitesse « Sud-Europe-Atlantique »** (ligne Tours-Bordeaux), pour un montant d'environ 7 milliards d'euros. De même, certains PPP sont désormais bien avancés, tels que la **ligne à grande vitesse « Bretagne-Pays-de-Loire »**, le **canal « Seine-Nord-Europe »**, le **plan dit « Campus »** de rénovation de l'immobilier universitaire, ou la réfection de barrages et l'équipement en microcentrales de **Voies navigables de France (VNF)**. Au total, le besoin de financement des PPP et des concessions attendues, pour les prochaines années, est estimé supérieur à 15 milliards d'euros.

B. DES MODALITÉS D'APPLICATION ÉQUILIBRÉES

Alors que le **contexte précité justifie, dans son principe, le dispositif proposé**, le **caractère équilibré des modalités retenues** pour l'application de celui-ci doit être souligné. A cet égard, votre rapporteur général relève en particulier les cinq aspects suivants :

1°- **la garantie de l'Etat sera accordée au cas par cas** aux prêts bancaires consentis aux entreprises cocontractantes des personnes publiques, ou aux titres de créances émis par ces entreprises ou par les établissements de crédit qui les financent. Il reviendra donc au ministre chargé de l'économie d'apprécier le caractère *« prioritaire »* des réalisations, pour retenir celles qui pourront effectivement bénéficier de la garantie prévue. L'Etat conservera ainsi un entier pouvoir d'appréciation quant aux investissements qu'il entend soutenir ;

2°- **la garantie accordée restera partielle** : elle ne pourra excéder 80 % du montant de financement nécessaire à chaque projet bénéficiaire. Ce seuil est destiné à faciliter l'accès aux financements bancaires du cocontractant privé tout en maintenant, à la charge de celui-ci, une part significative du risque lié au projet. L'Etat se trouvera ainsi protégé des aléas courants pouvant frapper toute opération ;

3°- **cette garantie sera rémunérée** à l'Etat : sur le modèle de la garantie accordée à la Société de financement de l'économie française (SFEF) en application de la loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie¹, l'attribution de la garantie de l'Etat sur le fondement du présent article ne sera effectuée qu'à titre *onéreux*. La rémunération de l'Etat, fixée par le ministre en charge de l'économie, sera calculée, comme il a été indiqué ci-dessus, « *par référence aux conditions normales de tarification de la couverture de risques comparables* », critère légitime ;

4°- **les entreprises bénéficiaires devront justifier de leur solidité financière** : aux termes du présent article, elles devront présenter « *une situation financière saine et une solvabilité suffisante* ». Cette condition d'éligibilité au dispositif proposé est de nature à ménager les intérêts des contribuables ;

5°- **le Parlement sera tenu régulièrement informé** de la mise en œuvre de ce dispositif, puisqu'un rapport semestriel du gouvernement est prévu à cet effet.

Par ailleurs, la garantie de l'Etat engagée, conformément à l'autorisation du présent article, par la décision du ministre chargé de l'économie, globalement, restera cantonnée à un montant maximal de **10 milliards d'euros**. Mais il convient de préciser que cette mise en œuvre du dispositif proposé demeurera **sans effet, quant au déficit budgétaire et à la dette de l'Etat, tant que ce dernier ne sera pas effectivement appelé en garantie**². Or le risque d'une telle hypothèse sera d'autant moins grand qu'il aura été procédé à la vérification de la fiabilité des entreprises bénéficiaires, suivant les exigences de solidité financière précitées, et à la juste appréciation de l'opportunité de soutenir tel ou tel projet.

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

¹ Cf. le rapport n° 23 (2008-2009) de votre rapporteur général.

² En comptabilité nationale, comme en comptabilité budgétaire, les garanties, tant qu'elles ne sont pas appelées, n'ont pas à être intégrées à la dette publique. Le principe général, défini par Eurostat, est que la dette garantie reste celle de l'émetteur, aussi longtemps que celui-ci n'appelle pas la garantie. En revanche, l'appel en garantie a un double effet : 1° transfère en capital au bénéficiaire de l'entreprise concernée, pour la totalité de la dette concernée ; 2° après la reprise de la dette, paiement de la charge d'intérêts afférente.

ARTICLE 6 (nouveau)

Rétablissement, pour 2 ans, de la faculté de cumuler, sur la même assiette, les avantages fiscaux de l'Eco-PTZ et du crédit d'impôt de l'article 200 *quater* du code général des impôts

Commentaire : le présent article, issu d'un amendement du gouvernement, a pour objet de revenir, pendant une durée limitée à deux ans, sur la suppression du cumul des avantages fiscaux résultant de l'Eco-PTZ et du crédit d'impôt sur les équipements économisant l'énergie.

I. LA DISPOSITION ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 99 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 institue un « Eco-prêt à taux zéro », dont le coût est pris en charge par un crédit d'impôt, pour financer les travaux de rénovation énergétique des logements anciens.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi de finances pour 2009 avait opté pour l'application stricte de la règle de non-cumul entre les avantages fiscaux tirés du nouvel Eco-PTZ et les dispositifs existants du crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement économisant l'énergie, tels que définis par l'article 200 *quater* du code général des impôts.

Au cours des débats à l'Assemblée nationale, le gouvernement était revenu sur ce principe et avait proposé d'autoriser, sans limite particulière, le cumul de ces deux incitations fiscales.

En « contrepartie », l'Assemblée nationale avait alors adopté un système assez complexe de modulation de la faculté de cumul en fonction des revenus des bénéficiaires, afin de préserver l'objectif social du dispositif.

Le Sénat avait supprimé cette modulation.

Dans un souci d'efficacité économique et sociale de la dépense fiscale, la commission mixte paritaire avait rétabli le principe du non cumul et renoncé définitivement à la modulation en fonction des revenus des bénéficiaires.

Evolution de la règle du cumul de « l'Eco-PTZ » et du crédit d'impôt de l'article 200 *quater* (article 99 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009)

| PJL initial | Texte AN | Texte Sénat | Texte CMP |
|---|---|--|--|
| <p>« 4. Le montant de l'avance remboursable ne peut excéder 300 € par mètre carré de superficie telle que définie par l'article 46 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, dans la limite de 30 000 € par logement.</p> <p>...</p> <p>V. - Après le 1 de l'article 200 quater du même code, il est inséré un 1 bis ainsi rédigé :</p> <p>« 1 bis. La fraction des dépenses de travaux financée par une avance remboursable sans intérêt dans les conditions prévues à l'article 244 quater U ne peut pas ouvrir droit aux dispositions du présent article. »</p> | <p>« Le montant de l'avance remboursable ne peut excéder 300 € par mètre carré de superficie telle que définie par l'article 46 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, dans la limite de 30 000 € par logement. La fraction des dépenses de travaux financée par l'avance remboursable ne peut ouvrir droit aux dispositions de l'article 200 quater du présent code.</p> <p>Toutefois, par dérogation, pour les personnes visées à la deuxième phrase du premier alinéa du II du présent article, le montant de l'avance remboursable est réduit du montant du crédit d'impôt prévu à l'article 200 quater auquel les travaux financés par cette avance ouvrent droit. »</p> | <p>« Le montant de l'avance remboursable ne peut excéder la somme de 30 000 € par logement. Il est réduit du montant du crédit d'impôt prévu à l'article 200 quater auquel les dépenses de travaux financées par cette avance ouvrent droit.</p> | <p>« 4. Le montant de l'avance remboursable ne peut excéder la somme de 30 000 € par logement.</p> <p>...</p> <p>« 7. Les dépenses de travaux financées par une avance remboursable ne peuvent ouvrir droit au crédit d'impôt de l'article 200 quater du présent code.</p> |

Source : commission des finances

Au motif qu'il convient de « *donner toute sa portée au dispositif récent d'éco-prêt à taux zéro* », le présent article, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du gouvernement, avec les réserves de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, vise à rétablir la possibilité de cumul, qui « *constituerait un soutien important à l'activité dans le secteur du bâtiment et, ce faisant, contribuerait à la relance de l'économie* ».

Le bénéfice de ces dispositions serait toutefois limité à la période 2009-2010, l'Eco-PTZ et le crédit d'impôt redevenant exclusifs l'un de l'autre à compter du 1^{er} janvier 2011.

Le présent article propose en conséquence de modifier l'article 244 *quater* U du code général des impôts, qui institue l'Eco-PTZ, afin de reporter, au 1^{er} janvier 2011, l'interdiction de son cumul avec le crédit d'impôt de l'article 200 quater.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La modification, moins d'un mois après son adoption définitive, d'une **disposition votée par les deux Assemblées et résultant de la délibération de la commission mixte paritaire** est une pratique que votre rapporteur général ne peut que regretter.

Lors de la lecture des conclusions de CMP devant les Assemblées, le gouvernement dispose de la faculté de présenter des amendements sur les termes de l'accord qui a été obtenu entre l'Assemblée nationale et le Sénat. A l'occasion de la lecture des conclusions portant sur le projet de loi de finances pour 2009, le gouvernement a fait usage de cette compétence, en déposant 24 amendements qui ont tous été adoptés.

Un de ces amendements concernait précisément l'article 99 relatif à la création de l'Eco-PTZ. Il visait à lever le gage relatif à l'introduction, dans le champ du bénéfice de ce dispositif, des travaux de réhabilitation de systèmes d'assainissement non collectif par des dispositifs ne consommant pas d'énergie. On pouvait donc considérer dans ces conditions que le gouvernement avait donné son approbation sur l'économie générale du texte élaboré par la commission mixte paritaire.

Sur la question de fond portant sur l'autorisation du cumul votre rapporteur général rappelle son attachement au respect de la **règle de principe du droit fiscal qui interdit la possibilité de cumul** de plusieurs incitations fiscales sur une même assiette.

A ce titre, le dispositif proposé par le présent article constitue un **précédent peu satisfaisant** mais qui doit être **mis en regard des conditions strictes** qui l'entourent puisqu'il est **limité dans sa durée** et de son **effet très incitatif** dans la perspective d'une relance des travaux de rénovation et de l'activité du secteur de l'immobilier.

Votre rapporteur général observe enfin, que le bénéfice des deux dispositifs, crédit d'impôt lié à l'Eco-PTZ et crédit d'impôt « économies d'énergie », est soumis à la **règle générale du plafonnement des niches fiscales**, instituée par l'article 91 de la loi de finances pour 2009.

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

ARTICLE 7 (nouveau)

Raccourcissement du délai de distribution de l'Eco-PTZ par les établissements agréés

Commentaire : le présent article, issu d'un amendement du gouvernement, a pour objet de revenir sur l'allongement d'un mois à trois mois du délai donné aux établissements distributeurs de l'Eco-PTZ, à compter de la publication des décrets d'application, pour former leurs réseaux.

I. LA DISPOSITION ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lors de l'examen de l'Eco-PTZ par le Sénat, sa complexité avait été soulignée par votre rapporteur général qui avait mis en évidence que ce dispositif faisait intervenir des critères tenant à la situation des emprunteurs, à la nature et à l'importance des travaux qu'ils envisagent de réaliser, à la combinaison de ces travaux entre eux ainsi qu'à des objectifs de performance énergétiques.

Considérant comme fort improbable, dans ces conditions, que les réseaux d'agences des établissements bancaires, chargés de la diffusion de ce produit, soient en mesure d'expliquer aux emprunteurs le mécanisme de l'Eco-PTZ comme la combinaison des différents avantages fiscaux, et de les conseiller sur le meilleur choix, il ne lui paraissait pas raisonnable de prévoir l'ouverture de la distribution des Eco-PTZ le « *premier jour du premier mois suivant la publication du décret en conseil d'Etat* » qui en fixera les modalités de calcul et les conditions d'attribution.

Votre rapporteur général avait donc suggéré de repousser ce délai au premier jour du troisième à défaut de la suppression de l'article, proposition de principe qui avait été défendue en séance publique.

En commission mixte paritaire, cette proposition de report avait été retenue sans difficulté au titre des améliorations apportées dans la nouvelle rédaction.

Le présent article, résultant d'un amendement du gouvernement, adopté sans l'accord de la commission des finances de l'Assemblée nationale, propose de modifier l'article 99 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, afin de ramener le début de l'application des dispositions relatives à l'Eco-PTZ au **premier jour du premier mois suivant la publication du décret en Conseil d'Etat**.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article appelle les mêmes observations de principe que le précédent sur la procédure retenue et la faible prise en compte qu'elle manifeste quant aux délibérations des assemblées parlementaires.

Sur le fond, votre rapporteur général ne considère pas que le délai retenu par le Sénat et accepté par la commission mixte paritaire constituée, comme l'indique l'exposé des motifs de l'amendement du gouvernement, « *un report aussi important, ... excessif (qui) risque...de générer un attentisme des particuliers dans la réalisation des travaux* ».

En effet, si le décret d'application devait être publié avant la fin du mois de janvier, les Eco-PTZ pourraient être distribués dès le 1^{er} avril, les particuliers ayant le temps nécessaire pour faire effectuer les descriptifs et devis détaillés des travaux envisagés qu'ils doivent fournir à l'appui de leurs demandes d'avances remboursables sans intérêt.

Votre rapporteur général observe également que les débats à l'Assemblée nationale ont mis en évidence que les professionnels eux-mêmes auraient besoin d'un délai d'adaptation pour la mise en œuvre des diagnostics énergétiques nécessaires à l'élaboration des dossiers de demande d'Eco-PTZ et la formation de leurs personnels.

On notera, en outre, que l'autorisation du cumul entre l'Eco-PTZ et le crédit d'impôt de l'article 200 *quater* du CGI, que le gouvernement a souhaité rétablir, complexifie le dispositif et nécessitera des démarches complémentaires.

Le **rétablissement d'un délai raisonnable**, qui pourrait être fixé au premier jour du deuxième mois suivant la publication du décret en conseil d'Etat, constituerait enfin une sage mesure de précaution à l'égard d'une tendance confirmée de l'administration en charge de l'environnement d'élaborer des réglementations dont la technicité et le détail sont souvent à la limite de l'intelligibilité.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 8 (nouveau)

Possibilité d'abonder le Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés par un versement du budget général de l'Etat, à hauteur de 70 millions d'euros

Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative du gouvernement, vise à permettre, à titre exceptionnel, l'abondement du Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP) par un versement du budget général de l'Etat, à hauteur de 70 millions d'euros, afin de mener certaines actions au profit des hôpitaux psychiatriques.

I. LE CONTEXTE

A. LE FONDS POUR LA MODERNISATION DES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ PUBLICS ET PRIVÉS

Le Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP) a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001¹. Il est géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Ses missions, définies par l'article 40 de cette loi de financement, ont progressivement été élargies. Il participe aujourd'hui au financement :

- des contrats d'amélioration des conditions de travail ayant fait l'objet d'un accord négocié entre les responsables d'établissements et les organisations syndicales ;

- des actions de modernisation sociale ;

- des aides individuelles destinées à favoriser la mobilité et l'adaptation des personnels des établissements de santé engagés dans des opérations de recomposition et de modernisation ;

- des dépenses d'investissement et de fonctionnement² liées à la modernisation ou à la restructuration des établissements de santé publics et privés et des groupements de coopération sanitaire.

Il finance par ailleurs certaines missions spécifiques : mission d'expertise et d'audit hospitaliers (MEAH), mission tarification à l'activité (MT2A) et mission nationale d'appui à l'investissement (MAINH). La MAINH et la MEAH étant appelées à fusionner au sein de l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux, créée

¹ Loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000.

² Sous la forme de subventions ou d'avances remboursables.

par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, ce poste de dépenses disparaîtra à compter de la mise en place de cette nouvelle agence¹.

En application de l'article 40 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 précitée, **les ressources du FMESPP sont constituées, exclusivement, par une participation des régimes obligatoires d'assurance maladie** dont le montant est fixé chaque année par la loi de financement. Ce montant s'élève à **190 millions d'euros en 2009** (cf. *infra* B).

B. L'OUVERTURE DE 70 MILLIONS D'EUROS EN FAVEUR DES HÔPITAUX PSYCHIATRIQUES

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture de 70 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en faveur des hôpitaux psychiatriques.

Ces crédits, inscrits sur le nouveau programme « Programme exceptionnel d'investissement public », ont été annoncés par le Président de la République le 2 décembre 2008 à Antony, dans le cadre de son discours sur l'hospitalisation en milieu psychiatrique. Ils seraient destinés :

- pour **30 millions d'euros**, à des aides à l'investissement pour des équipements de **sécurisation** des services ;

- pour **40 millions d'euros**, à la création de **quatre unités pour malades difficiles, de quarante places chacune** – cinq unités existent à ce jour, pour une capacité totale d'accueil de 520 lits sur l'ensemble du territoire national.

Ces crédits viendraient abonder le Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP).

Ce dispositif appelle les remarques suivantes :

■ cette ouverture de crédits permet de donner une **traduction immédiate au discours précité du Président de la République** sur l'hospitalisation en milieu psychiatrique ;

■ les crédits destinés au financement de quatre nouvelles **unités pour malades difficiles** correspondent aux **seules dépenses d'investissement**. Leur coût de **fonctionnement** est évalué à **20 millions d'euros par an**. En pratique, ces coûts de fonctionnement, qui devraient être minimales en 2009, seront financés dans le cadre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ;

■ l'aide à l'investissement dans les établissements de santé relève bien des missions du FMESPP. Toutefois, il convient d'observer que ce fonds a très souvent fait l'objet de **sous-consommations de crédits**, comme le montre le tableau qui suit.

¹ Se reporter sur ce point au rapport pour avis n° 84 (2008-2009) de notre collègue Jean-Jacques Jégou sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Suivi des crédits du FMESPP depuis 2000

(en millions d'euros)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------------------------|-------|--------|---------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|
| Dotation | 121,9 | 205,8 | 244 | 450 | 470 | 405 | 327 | 376 | 301 |
| Dotation cumulée au fonds | 167,6 | 327,7 | 571,7 | 1021,7 | 1491,7 | 1896,7 | 2223,7 | 2599,7 | 2900,7 |
| Consommation annuelle | 17,2 | 81,7 | 247,3 | 374,1 | 458,5 | 406,1 | 274,8 | 183,5 | nd |
| Consommation de crédits cumulés | 17,2 | 98,9 | 346,2 | 720,3 | 1178,8 | 1584,9 | 1844,6 | 2028,1 | nd |
| Taux de réalisation annuelle | | 39,70% | 101,40% | 83,10% | 97,60% | 100,30% | 84% | 48,80% | nd |
| Taux de réalisation cumulée | | 30,20% | 60,60% | 70,60% | 79,10% | 83,30% | 83% | 78% | nd |
| Solde cumulé | | | | | 312,9 | 311,8 | 379,1 | 572,8 | nd |

Source : annexe 8 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009

Cette situation a notamment conduit à des **ajustements significatifs des dotations du fonds dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009¹** : annulation de 100 millions d'euros de crédits au titre de l'exercice 2008 et révision à la baisse de la dotation accordée à ce fonds en 2009 – 190 millions d'euros, contre 301 millions d'euros initialement prévus en 2008.

D'après les éléments recueillis auprès des services du ministère de la santé, qui se fonde sur un rapport provisoire des corps d'inspection qui n'a pas été communiqué, à ce stade, à votre commission des finances, **cette réduction des dotations du FMESPP opérée en loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 rend bien nécessaire l'ouverture des 70 millions d'euros de crédits** proposée par le présent projet de loi de finances rectificative. Le tableau qui suit retrace l'équilibre prévisionnel du FMESPP en 2009.

¹ Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008.

Délégations de crédits du FMESPP en 2008 et prévision de délégations pour 2009

(en millions d'euros)

| | Crédits délégués au 31/12/ 2008 | prévision 2009 hors plan de relance | prévision 2009 avec plan de relance |
|---|------------------------------------|--|--|
| Dotation nouvelle des régimes d'assurance maladie * | 201,00 | 191,00 | 191,00 |
| Report crédits non consommés | 192,00 | 83,77 | 83,77 |
| Abondement budget de l'Etat pour plan de relance | | | 70,00 |
| TOTAL RESSOURCES | 393,00 | 274,77 | 344,77 |
| TOTAL EMPLOIS | 309,23 | 274,40 | 344,40 |
| <i>1) ressources humaines</i> | <i>70,50</i> | <i>35,00</i> | <i>35,00</i> |
| <i>2) investissements</i> | <i>175,87</i> | <i>166,34</i> | <i>236,34</i> |
| plan hôpital 2007 | | | |
| plan hôpital 2012 | 70,00 | 115,00 | 115,00 |
| Sécurisation en psychiatrie (plan de relance) | 0,00 | | 70,00 |
| Plan santé mentale UHSA | 4,14 | 4,14 | 4,14 |
| Plan psychiatrie-santé mentale - PRISM - | 10,00 | 10,00 | 10,00 |
| Autres plans nationaux | 7,30 | 0,90 | 0,90 |
| Autres opérations d'investissements | 84,43 | 36,30 | 36,30 |
| <i>3) Actions de modernisation</i> | <i>24,40</i> | <i>34,60</i> | <i>34,60</i> |
| <i>4) missions "Hôpital 2007"</i> | <i>38,46</i> | <i>38,46</i> | <i>38,46</i> |

* Note: la dotation du FMESPP pour 2009 est fixée à 190 millions d'euros, et non 191 millions d'euros, par l'article 68 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009

Source: direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, avec l'avis favorable de la commission, le présent article vise à permettre l'abondement, à titre exceptionnel en 2009, du FMESPP par un versement du budget général, à hauteur de 70 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de financer les actions précitées en faveur des hôpitaux psychiatriques.

En effet, l'article 40 de la loi précitée de financement de la sécurité sociale pour 2001 prévoit comme seules ressources du FMESPP une participation des régimes obligatoires de base d'assurance maladie. En l'état, il manquait donc une disposition législative permettant de faire transiter par le FMESPP les crédits ouverts par l'article 3 du présent projet de loi de finances rectificative au profit des hôpitaux psychiatriques, désignés comme les « établissements de santé ayant une activité de santé mentale ».

La rédaction du présent article conduit à « flécher » ces 70 millions d'euros sur le financement des dépenses d'investissement menées par ces établissements pour des équipements de sécurisation et pour la création d'unités pour malades difficiles.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article constitue une disposition de coordination, nécessaire pour rendre effective l'ouverture des crédits en faveur des hôpitaux psychiatriques prévue par l'article 3 du présent projet de loi de finances rectificative, que votre commission approuve.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 8 (nouveau)

Plafonnement de la garantie de l'Etat à la Caisse centrale de réassurance

Commentaire : le présent article additionnel vise à plafonner la garantie octroyée par l'Etat à la Caisse centrale de réassurance (CCR) pour ses opérations de réassurance de risques d'assurance-crédit portant sur des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire situées en France. Le risque maximal encouru par l'Etat dans ce cadre serait ainsi limité à 20 milliards d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 125 de la loi n° 2008-1425 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, introduit par amendement du gouvernement à l'Assemblée nationale dans le cadre du plan de relance de l'économie, **octroie la garantie de l'Etat, à titre onéreux, à la Caisse centrale de réassurance (CCR) pour ses opérations de réassurance**, intervenant avant le 31 décembre 2009, de risques d'assurance-crédit portant sur des PME et sur des entreprises de taille intermédiaire (ETI) situées en France.

Le même article précise que la CCR n'est financièrement exposée au titre de ces opérations que pour autant que l'assureur-crédit, cosignataire du traité de réassurance, conserve une exposition au risque sur les entreprises concernées.

Un décret doit préciser les conditions d'exercice de cette garantie, notamment la part minimale de risque que l'assureur-crédit cosignataire du traité de réassurance doit conserver à sa charge. Le gouvernement a précisé que ce décret devrait prévoir un partage des risques de 50 % entre l'Etat et l'assureur-crédit.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE GARANTIE QUI A TOUTE SA PLACE DANS LE PLAN DE SOUTIEN AU FINANCEMENT DES PME...

Dans le cadre de l'examen de l'article 125 précité¹, votre commission des finances avait pleinement approuvé ce dispositif, qui s'inscrit pleinement dans le plan de soutien du financement des PME françaises.

Votre rapporteur général avait souligné l'enjeu de cette mesure pour les PME concernées. En effet, on estime généralement **que les assureurs-crédit couvrent environ 320 milliards d'euros de risque, soit le quart du poste « fournisseurs » des entreprises françaises.**

Dès lors, lorsque les assureurs-crédits révisent à la baisse la garantie qu'ils acceptent d'octroyer sur les crédits d'une entreprise, environ un quart de ses fournisseurs lui demande un raccourcissement de ses délais de paiement. Une telle attitude ne peut que tendre la trésorerie des entreprises concernées, accroissant, par là-même, leurs difficultés.

Permettre le maintien des encours garantis par un niveau satisfaisant constitue donc une aide appréciable pour de nombreuses entreprises en une période économique difficile.

De même, cette mesure s'inscrit bien dans le cadre du plan de relance en ce qu'elle est limitée dans le temps et conditionnée à la conservation d'une partie du risque par l'assureur-crédit. Il ne s'agit pas de soutenir artificiellement des entreprises en difficulté structurelle (sur lesquelles l'assureur-crédit ne couvrirait sans doute pas de risque) mais d'aider des PME ou des ETI saines à passer un cap économique difficile.

B. ... MAIS DONT L'ENCADREMENT DOIT ÊTRE COMPLÉTÉ

Cependant, **ce soutien de principe n'avait pas empêché votre rapporteur général d'encadrer fortement le dispositif gouvernemental.** Ainsi, c'est à son initiative qu'ont été introduits à l'article 125 précité d'une part, le bornage de la garantie aux opérations de réassurance de la CCR intervenant avant le 31 décembre 2009 et, d'autre, part, le principe de la rémunération de l'Etat pour ce service. Il s'agissait d'affirmer le rôle spécifique de l'Etat en temps de crise tout en ne faussant pas excessivement ou durablement le marché de la réassurance-crédit, qui est assuré par des acteurs privés dans des conditions économiques normales.

¹ *Rapport n° 135 (2008-2009), tome I, volume 2, commentaire de l'article 55 quinquies du projet de loi.*

En revanche, aucun plafond de garantie ne figure au sein dudit article, ce qu'avaient regretté notamment votre rapporteur général, le président Jean Arthuis et notre collègue Nicole Bricq¹.

C'est pourquoi, après un examen plus approfondi de la question, il vous est à présent proposé de compléter l'encadrement de la garantie de l'Etat à la CCR **en fixant un plafond de 20 milliards d'euros**.

Ce montant correspondrait au risque financier maximal pris par l'Etat, ce qui, en cas de partage des risques à 50 % avec l'assureur-crédit, **permettrait de garantir 40 milliards d'euros d'encours commerciaux, soit 12,5 % des risques couverts par ces assureurs**. Il est cohérent avec les estimations fournies tant par Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi devant l'Assemblée nationale² que par M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique devant le Sénat³ lors de l'examen par les assemblées de l'article 55 *quinquies* du projet de loi de finances rectificative pour 2008, devenu l'article 125 de la loi.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

¹ *Comptes-rendus des débats du Sénat des 19 et 22 décembre 2008.*

² *Compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale de la 2^{ème} séance du 10 décembre 2008.*

³ *Compte-rendu des débats du Sénat du 19 décembre 2008.*

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 8 (nouveau)

Rectification de référence à l'article 49 de la loi de finances pour 2009

Commentaire : le présent article additionnel a pour objet de procéder à une rectification de référence à l'article 49 de la loi de finances pour 2009 relatif à la compensation des transferts de compétences aux départements.

L'article 49 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, relatif à la compensation des transferts de compétences aux départements, a notamment pour objet d'ajuster la fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers attribuée aux départements s'agissant des supercarburants sans plomb et du gazole.

Par un ultime ajustement, à l'occasion d'un amendement déposé par le gouvernement sur les conclusions de la commission mixte paritaire, ces taux ont été portés respectivement à 1,427 euro et 1,010 euro par hectolitre.

Cette dernière modification s'est toutefois appuyée, par erreur, sur des références inexactes s'agissant des taux en vigueur.

Votre rapporteur général vous propose donc par amendement de procéder à la rectification de ces références afin de rendre applicable le dispositif voté.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

**AUDITION LE 6 JANVIER 2009 DE MM. ERIC WOERTH,
MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE,
ET PATRICK DEVEDJIAN, MINISTRE CHARGÉ DE LA MISE
EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE**

Réunie le mardi 6 janvier 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, la commission des finances, la commission des affaires économiques et la commission des lois ont procédé en commun à l'audition de MM. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, et Patrick Devedjian, ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, sur le projet de loi d'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés et le projet de loi de finances rectificative pour 2009.

A titre liminaire, M. Patrick Devedjian, ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, a considéré que la configuration de cette audition, qui réunissait trois commissions parlementaires, témoignait à la fois de l'urgence de la situation et de l'importance que le Sénat accordait au plan de relance. Il a rappelé que le projet de loi de finances rectificative pour 2009 avait été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale alors même que le Parlement venait d'adopter la loi de finances pour 2009 et que ce texte, qui prolongeait la loi de finances rectificative pour 2008, constituait le volet budgétaire d'un plan de relance d'un montant de 26 milliards d'euros.

Ce plan de 26 milliards d'euros s'inscrit dans la continuité des 360 milliards d'euros dégagés pour stabiliser le système bancaire, des 10,5 milliards d'euros destinés à conforter les fonds propres des principales banques et des 22 milliards d'euros de crédits d'engagement destinés à aider les petites et moyennes entreprises. Ce plan fait intervenir de multiples acteurs : l'Etat, les collectivités locales, les entreprises, et notamment les entreprises publiques. Près de 11 milliards d'euros concernent les interventions directes de l'Etat, 11 milliards sont destinés à la trésorerie des entreprises et 4 milliards se traduiront par des investissements supplémentaires des grandes entreprises. Affirmant que, pour être efficace, ce plan de relance doit être d'application et d'exécution rapides, il a souligné que la totalité des autorisations d'engagement interviendrait en 2009 et que 9,8 milliards d'euros de crédits de paiement seront ouverts au titre de ce même exercice.

M. Patrick Devedjian a exposé que ce plan, dont le gouvernement attendait un gain de croissance de 0,6 point de PIB, s'appuierait sur l'investissement qui stimulerait la demande, c'est-à-dire l'emploi, et

permettrait de conforter la compétitivité de la France. Il a récapitulé que l'Etat investirait directement 4 milliards d'euros dans les domaines stratégiques suivants : 1,1 milliard d'euros dans les infrastructures et le développement durable, 620 millions d'euros dans le patrimoine, 731 millions d'euros dans l'enseignement supérieur et la recherche, et 1,5 milliard d'euros dans les industries de défense.

Il a relevé que les collectivités locales seraient aussi très présentes, grâce aux contrats de projets Etat-Régions (CPER) et aux plans de modernisation et de développement qui contribuent à améliorer la compétitivité du territoire dans des domaines aussi stratégiques que les infrastructures, les universités ou encore la recherche. Rappelant que les collectivités locales, qui réalisent près des trois quarts des investissements civils publics, seront les principaux vecteurs de la conduite des équipements locaux, il a insisté sur l'importance de la mesure de remboursement de la TVA, d'un montant de 2,5 milliards d'euros. Il s'est félicité de l'option pragmatique retenue par le Premier ministre, suite à la conférence nationale des exécutifs qui s'est tenue le 16 décembre 2008, consistant à prendre une période de référence longue pour calculer le niveau de référence des investissements des collectivités locales, afin de gommer l'effet de pic des années 2007 et 2008. Il a espéré que cette relance de l'investissement serait démultipliée et initierait un effet de levier propre à diffuser l'activité sur l'ensemble du territoire.

M. Patrick Devedjian a fait valoir que le plan comportait des mesures de solidarité envers les plus défavorisés, qui constituaient un complément indispensable à l'investissement : une augmentation de 225 millions d'euros des moyens d'OSEO et de la société de caution mutuelle de l'artisanat et des activités de proximité (SIAGI) ; une aide à l'embauche dans les très petites entreprises, à hauteur de 700 millions d'euros pour compenser les charges patronales des embauches réalisées en 2009 dans les entreprises de moins de 10 salariés ; une dotation budgétaire supplémentaire de 500 millions d'euros notamment pour accompagner les salariés victimes de licenciement, via des dispositifs comme le contrat de transition professionnelle, l'aide au retour à l'emploi ou la formation.

Le ministre a ensuite évoqué la prime à la casse de 1.000 euros pour l'achat d'un véhicule neuf émettant moins de 160 grammes de CO₂ par kilomètre, estimant que cette mesure faciliterait la résorption des stocks et compléterait les autres interventions du gouvernement en faveur de l'industrie automobile, telles que l'ouverture d'une ligne de crédit d'un milliard d'euros aux filiales des constructeurs ou la création d'un fonds de restructuration de l'industrie automobile doté de 300 millions d'euros.

Enfin, le plan participe d'un effort exceptionnel en faveur du logement social, qui mobilisera 1,6 milliard d'euros, et devrait accroître l'offre de 100.000 logements, y compris les 30.000 logements vendus par les promoteurs en l'état futur d'achèvement.

M. Patrick Devedjian a estimé que ce programme massif et rapide se combinerait avec ceux de nos voisins européens, la conjugaison des efforts étant le meilleur gage du succès. Il a affirmé qu'il faudrait aussi aplanir les obstacles issus parfois des règles héritées de la culture administrative française, qui constituent trop souvent autant de contraintes injustifiées : tel était le sens des décrets examinés le 18 décembre 2008 par le conseil des ministres, ainsi que du projet de loi d'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

Le ministre a souligné que ce texte et le projet de loi de finances rectificative pour 2009 étaient parfaitement complémentaires, l'un mettant en place des moyens massifs, l'autre s'attachant à insuffler la rapidité dans l'action. Il a ainsi cité les mesures de simplification de certaines règles d'urbanisme contenues dans ce texte, telles que les dispositions relatives à la mitoyenneté ou à la mise à disposition opérationnelle des terrains libérés par l'Etat dans le périmètre des opérations d'intérêt national. Il a également évoqué l'amélioration des possibilités de recours aux partenariats public-privé et la simplification des procédures de marché public dont pourront bénéficier les opérateurs de réseaux. Après avoir mentionné la proposition permettant aux établissements de santé de financer plus facilement leurs opérations de restructuration, il a enfin cité la définition par voie d'ordonnance d'un nouveau régime s'appliquant à certaines installations classées au titre de la protection de l'environnement et visant à raccourcir de 15 à 4 mois les délais d'instruction des dossiers pour environ 500 entreprises par an, sans évidemment altérer de quelque façon que ce soit les règles de sécurité.

Ce texte n'a pas d'autre ambition que de proposer une démarche pragmatique, tendant à lever des obstacles couramment dénoncés, sans porter atteinte à l'économie des dispositifs qu'il entend simplifier. Sa portée sera importante dans la recherche d'une meilleure efficacité pour conduire à leur terme, dans les délais les plus courts, des projets qui déboucheront sur des programmes de construction et des projets industriels. La concrétisation de cette ambition pourra être mesurée au travers des indicateurs de performance des programmes, tels qu'ils sont définis dans le projet de loi de finances rectificative pour 2009.

Présentant ensuite le projet de loi de finances rectificative pour 2009, **M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique**, a d'abord souligné la cohérence d'ensemble du plan de relance. Celui-ci s'inscrit dans le cadre concerté et coordonné défini au plan européen et sera d'une durée limitée, pesant essentiellement sur 2009 en ciblant les secteurs d'activité les plus « entraînants » pour l'économie. Rappelant que son montant de 26 milliards d'euros correspondait à 1,3 point de PIB, soit un peu plus que l'objectif de 1,2 point fixé par la commission européenne pour les plans nationaux, le ministre a insisté sur le fait qu'il s'agit de « vrai » argent supplémentaire et non pas de l'affichage ou du « recyclage » de mesures existantes. Son impact sur le déficit budgétaire, soit 19 milliards d'euros en 2009, est là pour en témoigner.

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a indiqué que le plan de relance était concentré sur l'investissement, mais aussi sur le pouvoir d'achat, notamment avec l'avance sur le RSA qui était une manière d'anticiper le dispositif voté il y a quelques mois pour s'appliquer à l'été 2009. Les mesures prises dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 conduiront également à une augmentation des transferts sociaux de 17 milliards d'euros par rapport à 2008, ce qui correspond à une progression supérieure d'au moins trois points à l'inflation prévue. En outre, la seule revalorisation des prestations sociales, telles que les retraites, les minima sociaux et les prestations familiales, représentera un effort de 9 milliards d'euros.

Il a souligné que le gouvernement ne modifierait pas ses hypothèses de croissance estimant que la dégradation de l'activité, qui s'est certes accélérée, devrait être contre-balançée par l'effet des plans de relance coordonnés engagés par de nombreux pays et dont l'impact positif estimé devrait être de l'ordre de 1 point de PIB.

Abordant ensuite l'impact du plan de relance sur les finances publiques, **M. Eric Woerth** a affirmé que celui-ci ne remettrait nullement en cause, en dépit de son caractère massif, ni les efforts accomplis en matière de maîtrise des dépenses, ni l'objectif d'un retour à l'équilibre des comptes publics de la France.

En effet, il a affirmé que l'incidence budgétaire du plan de relance serait concentrée sur l'année 2009, avec un impact de 19 milliards d'euros hors dotation au Fonds Stratégique d'Investissement (FSI), et de 22 milliards d'euros, dotation au FSI incluse, ce qui est à rapporter à un déficit égal à 67 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2009. Il a détaillé ce montant de 19 milliards d'euros de la manière suivante : 9,2 milliards d'euros pour les mesures fiscales en faveur de la trésorerie des entreprises, adoptées dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2008 ; 9,4 milliards d'euros pour les mesures contenues dans le projet de loi de finances rectificative pour 2009 dont 6,9 milliards d'euros pour les crédits budgétaires et 2,5 milliards d'euros pour le FCTVA ; 0,5 milliard d'euros de consommation de reports du ministère de la défense, afin d'accélérer les paiements aux petites et moyennes entreprises. Au total, l'impact sur le déficit budgétaire, au sens des critères de Maastricht, serait de l'ordre de 15,5 milliards d'euros en 2009, soit 0,8 point de PIB, et son effet devrait être limité à environ 1 milliard d'euros en 2010.

Le déficit budgétaire de la France serait de l'ordre de 3,9 % du PIB en 2009, toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire sans tenir compte des éventuelles moindres rentrées fiscales observées dès la fin de l'exercice 2008. Sur ce point, et par rapport au collectif budgétaire voté au mois de décembre, les recettes fiscales de 2008 pourraient être en retrait de 3 à 5 milliards d'euros, soit de 10 à 12 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2008. Cette moins value supplémentaire résulte principalement de l'impôt sur les sociétés, pour environ 2 milliards d'euros,

ainsi que de la TVA, pour un montant estimé de 3 milliards d'euros. Il n'est pas possible, au stade actuel, de faire le partage entre l'évolution de l'assiette taxable de la TVA et des retards de paiement dus à des difficultés des entreprises ; il est donc trop tôt pour en tirer des conséquences en ce qui concerne 2009.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président de la commission des finances**, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a reconnu qu'il y aurait un effet « base » sur les recettes fiscales prévisionnelles de 2009, mais que celui-ci n'était pas encore chiffrable. Il a alors donné rendez-vous aux sénateurs lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2009 en séance publique, prévue à partir du 21 janvier, pour faire un point précis sur les évolutions enregistrées en 2008 et leurs conséquences en 2009.

M. Eric Woerth a affirmé que le plan de relance n'était pas contraire aux engagements budgétaires de la France, parce qu'il était ciblé sur les dépenses d'investissement et serait réversible. Il a jugé essentiel de ne pas renoncer à maîtriser et rendre plus efficaces les dépenses courantes. Au total, il a estimé que le plan de relance aurait un impact de l'ordre de 20 milliards d'euros sur la dette publique, une fraction de cette augmentation étant intervenue dès 2008 afin de disposer des fonds nécessaires à la mise en œuvre du plan de relance dès le début de 2009.

S'agissant de la gestion des crédits affectés au plan de relance, le ministre a indiqué que les solutions retenues visaient à concilier efficacité, rapidité et transparence. Les crédits seront organisés en trois programmes, sous la responsabilité du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, des redéploiements étant possibles d'un programme à l'autre. Il a précisé que la nouvelle mission budgétaire serait créée pour deux ans et que de la souplesse serait introduite dans la gestion des crédits, selon trois cas de figure : gestion directe du ministre, délégation de gestion, ou transferts de crédits sur d'autres programmes ministériels.

Le choix d'une mission spécifique est une garantie de traçabilité des crédits pour les parlementaires et les citoyens ; elle permet de rendre compte de l'action du gouvernement. Une batterie d'objectifs et d'indicateurs simples a d'ailleurs été prévue, conformément à la LOLF.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, a souhaité savoir comment s'articulerait l'action du ministre chargé de l'exécution budgétaire avec celle du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance.

M. Eric Woerth a rappelé que le ministre chargé de la relance serait, sur le plan comptable, un ministre disposant de crédits de nature interministérielle regroupés dans une seule mission. Ce budget et ces programmes seront gérés par la direction du budget, afin que les transferts de crédits se fassent de manière instantanée.

M. Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques, s'est déclaré convaincu qu'il était possible d'agir rapidement en ce qui concerne les infrastructures et a souhaité connaître les mesures prévues pour accélérer l'exécution des contrats de plan Etat-régions (CPER).

M. Patrick Devedjian a confirmé qu'il s'agissait là d'un objectif prioritaire et a indiqué que les préfets avaient reçu pour mission de faire le point sur les projets de CPER qui étaient mûrs mais non encore financés. Il a rappelé que les CPER avaient en moyenne 18 mois de retard.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est félicité de ce que le plan de relance corresponde aux impératifs économiques et s'appuie sur un bon ciblage des enjeux. Il a estimé que ce plan était conforme à la LOLF en définissant une mission composée de trois programmes. Il s'est interrogé, pourtant, sur les cas de chevauchement de crédits entre des missions pré-existantes, comme par exemple la mission « Ville et logement », et la nouvelle mission créée par la loi de finances rectificative pour 2009. Il a souhaité qu'il soit rendu compte le plus précisément possible au Parlement de la répartition de la dépense entre les différentes missions.

Il a rappelé, en outre, que le besoin supplémentaire de financement de l'Etat se situerait à un niveau oscillant entre quinze et vingt milliards d'euros. Il a observé que, dans la mesure où ce besoin sera couvert par des capitaux levés sur les marchés financiers, il conviendrait d'être attentif aux écarts de taux constatés entre les Etats.

Il s'est interrogé, également, sur le financement des investissements supplémentaires des entreprises publiques, dont le montant est estimé à 4 milliards d'euros.

Il a souligné que le remboursement anticipé de la TVA aux collectivités territoriales représenterait un coût budgétaire évalué à 2,5 milliards d'euros et que la réussite de cette mesure dépendrait du comportement à terme de ces collectivités en matière de décision d'investissement. Il a relevé, enfin, que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) bénéficiaient déjà du remboursement anticipé de TVA et ne tireraient donc pas profit de la nouvelle disposition instaurée dans ce domaine par le plan présenté par le gouvernement.

Mme Elisabeth Lamure, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques du projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, a estimé que l'Etat retirerait le plus grand avantage à individualiser la composante de son déficit budgétaire liée aux dépenses d'investissement. Elle a souhaité, par ailleurs, que l'assouplissement de certaines règles dans le domaine de la construction, prévu par le projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, soit accru et que le recours à un nouveau seuil en matière de marchés publics ne soit pas contraire aux règles fixées par le droit communautaire. Elle s'est enfin interrogée sur le nombre prévisible

d'installations classées concernées dès 2009 par la procédure simplifiée et le coût de celle ci.

M. Patrick Devedjian a fait valoir que le recensement par les préfets des projets, notamment les contrats de plan Etat Région, permettrait de distinguer les différents financements.

M. Eric Woerth a jugé que, pour 2009, l'augmentation du volume de la dette serait compensée par la baisse des taux d'intérêt et que, au total, l'impact du plan de relance sur la charge de la dette serait à peu près nul.

Il a ajouté qu'au cours des dernières semaines, l'Etat n'avait pas rencontré de difficultés particulières pour financer sa dette sur les marchés de capitaux. Il a relevé qu'un écart de taux existait actuellement entre la France et l'Allemagne mais a précisé que cet écart ne s'accroissait pas.

M. Patrick Devedjian a indiqué que la participation d'EDF à l'effort d'investissement s'élèverait à 2,5 milliards d'euros supplémentaires.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, a estimé qu'il conviendrait d'intégrer également le gestionnaire du Réseau de transport d'électricité (RTE) au plan de relance, et **M. Patrick Devedjian** a ajouté que RTE devait être développé en conformité avec les choix énergétiques opérés par la France.

M. Eric Woerth a souligné l'importance, au regard du fonctionnement du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), du remboursement de la TVA aux collectivités territoriales en un an au lieu de deux.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président de la commission des finances**, qui s'interrogeait sur la date de liquidation de la TVA par la commune, **M. Eric Woerth** a déclaré que cette liquidation s'opérerait sur la base de la confiance et sur un mode déclaratif, **M. Patrick Devedjian** ajoutant qu'une convention serait passée entre la commune et le préfet.

M. Eric Woerth a indiqué à M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, qui s'est interrogé sur la possibilité d'intégrer divers services, tels que les services départementaux d'incendie et de sécurité (SDIS), aux dispositions envisagées par le plan de relance, que la dépense de ces services serait également couverte par les mesures de remboursement anticipé de la TVA. Il a souligné que les EPCI représentaient déjà 10 % de la dépense liée au FCTVA, hors communautés de communes.

Puis **M. Laurent Béteille, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois du projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés**, a rappelé qu'un amendement adopté par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale habilitait le gouvernement à créer un code de la commande publique en respectant des principes généraux, des principes particuliers et d'autres règles spécifiques.

Par ailleurs, il s'est interrogé sur le caractère expérimental de certaines dispositions temporaires en matière de plan local d'urbanisme (PLU), instaurées par l'article 1er du projet de loi dont il était rapporteur. Il a rappelé, en outre, qu'en matière de partenariat public privé (PPP), le niveau de cession de créances était fixé à 80 % et pouvait atteindre 100 %. Enfin, il s'est inquiété que le projet de loi envisage une procédure de déclassement d'immeubles avec des affectations au bout de trois ans, et a jugé que de telles conditions pouvaient être perçues comme très désavantageuses par l'acheteur.

M. Patrick Devedjian a déclaré que le gouvernement avait proposé une nouvelle rédaction du code de la commande publique et que les dispositions temporaires en matière de règles pour le PLU correspondaient effectivement à une expérimentation dont le bilan serait fait dans deux ans.

Dans le domaine des PPP, il a estimé que le niveau de cession de créances devait correspondre à une part de risque assumé. Enfin, il a précisé que la désaffectation au bout de trois ans après cession d'un immeuble s'appliquait au seul secteur de la santé et pour les hôpitaux.

Mme Nicole Bricq s'est inquiétée de la fiabilité des prévisions sur lesquelles se fondait le projet de loi de finances rectificative pour 2009. Elle s'est en outre interrogée sur la caducité éventuelle de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, et du non respect des règles européennes applicables aux déficits publics.

Elle a regretté, alors qu'un nouveau plan de relance de 50 milliards d'euros est annoncé en Allemagne avec, notamment, une diminution des impôts, que le débat fiscal ne puisse pas être engagé en France. Elle a souhaité, enfin, que la garantie de l'Etat accordée à la Caisse centrale de réassurance par le projet de loi de finances pour 2009 soit précisée.

M. Jean-Pierre Fourcade a souligné que le total des engagements financiers de l'Etat s'élèverait à 195 milliards d'euros en 2009, étant donné que la charge de la dette était déjà évaluée à 175 milliards d'euros à la fin de l'exercice 2008. En matière de financement de la dette, il a estimé que l'outil des bons du Trésor était efficace dans la mesure où ces bons permettaient de bénéficier d'un taux d'intérêt relativement bas. Enfin, il a suggéré de présenter le déficit public en distinguant la part correspondant à des dépenses d'investissement, ce qui devrait rassurer les prêteurs de l'Etat.

M. Thierry Repentin a indiqué que pour faire évoluer les règles de mitoyenneté, il convenait de modifier les PLU, mais que de telles modifications prendraient du temps. Il a regretté, en outre, que l'annonce de 35.000 logements supplémentaires ne corresponde qu'à un simple rattrapage des objectifs fixés par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. A cet égard, il a rappelé que la loi de finances pour 2009 avait diminué les crédits consacrés aux constructions de logements locatifs sociaux. Il s'est enfin interrogé sur les dépenses concernées par le remboursement anticipé de TVA pour les collectivités territoriales.

M. Patrick Devedjian a précisé que toutes les dépenses seraient concernées par ce remboursement anticipé, à condition que le volume d'investissement de la collectivité en 2009 soit supérieur à la moyenne de la dépense réalisée au cours des trois derniers exercices.

Mme Fabienne Keller a souligné l'importance des projets d'infrastructure en matière de trains à grande vitesse (TGV) et des projets de rénovation urbaine.

Elle a suggéré que le plan de relance trouve une déclinaison à l'échelon régional et s'est interrogée sur l'impact de ces dispositions concernant le plan « hôpital 2012 ».

M. François Fortassin s'est étonné de la création, au sein du gouvernement, d'un ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance et a estimé compréhensible que beaucoup de Français aient eu l'impression que des cadeaux avaient été faits aux banques. Il s'est prononcé en faveur de la levée des entraves administratives afin d'accélérer les investissements des entreprises et a rappelé que l'économie réelle se portait vraisemblablement moins mal que certains pouvaient le penser.

M. Marcel Deneux s'est interrogé sur la capacité de l'Etat à préserver la confiance des prêteurs ainsi que sur les modalités de transformation d'une épargne de court terme en des investissements de long terme via le livret A et sur les risques engendrés par de telles opérations.

M. Joël Bourdin a regretté que le plan de relance ne puisse faire sentir ses effets qu'à moyen terme et n'apporte pas de réponse à court terme aux problèmes qui se posent aux agents économiques. Il a estimé que, même si le taux d'épargne des ménages français était relativement élevé, ceux-ci ne puiseraient pas nécessairement dans cette épargne pour maintenir leur niveau de consommation. Il a déploré, enfin, le manque de coordination entre les Etats de l'Union européenne (UE).

En réponse à **M. Albéric de Montgolfier** qui s'est interrogé sur les modalités d'un remboursement anticipé de TVA, **M. Patrick Devedjian** a indiqué que les dépenses liées aux subventions d'investissement reçues par les communes ne seraient pas éligibles au FCTVA et que le texte actuel prévoyait que le budget primitif pour 2009 serait comparé aux comptes administratifs de 2006, 2007 et 2008.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, s'est déclaré à ce sujet favorable à la prise en considération du compte administratif afin d'avoir une image comptable fiable de la situation de la commune.

M. Albéric de Montgolfier s'est interrogé sur la prise en compte éventuelle, pour les communes, des subventions d'investissement dans le calcul du FCTVA et s'est aussi étonné que le plan de relance ne comporte aucune disposition relative à l'archéologie préventive, notamment pour les investissements autoroutiers.

M. Serge Dassault s'est inquiété du déficit budgétaire prévisionnel, actuellement estimé à près de 80 milliards d'euros. Dénonçant la dérive de la dette publique et de sa charge, il a approuvé le recours à l'emprunt pour les dépenses d'investissement, mais l'a condamné dès lors qu'il tend à couvrir de simples dépenses de fonctionnement. Il a déploré, enfin, des allègements de charges trop souvent injustifiés.

M. Edmond Hervé a souligné l'importance des projets relatifs au TGV et s'est interrogé sur les conséquences de l'intégration au sein de l'enveloppe normée du FCTVA.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, a considéré à cet égard que le FCTVA ne devait pas être contenu dans l'enveloppe budgétaire dont la croissance était normée par le gouvernement de façon impérative.

M. Eric Woerth a précisé qu'en 2009, le surcroît de remboursements issu du FCTVA n'était pas compris dans l'enveloppe normée, mais que le principe de son intégration en régime normal instauré en 2009 serait maintenu en 2010.

M. Yann Gaillard a regretté qu'alors que le plan de relance repose sur l'accélération des travaux, certaines difficultés imprévues, comme par exemple dans le cas de l'archéologie préventive, surviennent et freinent ces mêmes travaux.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, s'est interrogé sur l'augmentation des crédits de l'Institut national de recherche archéologique et préventive (INRAP) afin d'accélérer ce type de chantiers. Il a considéré, en outre, que, pour les collectivités territoriales, un remboursement de TVA en temps réel serait préférable à un délai encore différé d'un an, **M. Patrick Devedjian** ayant affirmé, à ce sujet, qu'un remboursement en un an représentait une avancée déjà très substantielle.

M. Eric Woerth a déclaré que le gouvernement optait pour la transparence en communiquant ses prévisions économiques et budgétaires, mais qu'il ne s'interdisait pas d'en modifier les hypothèses de calcul en fonction de la conjoncture économique. Il a ajouté que les critères de Maastricht n'étaient pas perdus de vue et qu'en particulier, ils permettaient aux Etats de se comparer selon des normes comptables identiques. Il a par ailleurs précisé que le projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques était toujours d'actualité.

M. Eric Woerth a jugé que si la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques n'était pas dépassée dans son principe, il convenait en revanche de la mettre en conformité avec la réalité économique du moment.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président de la commission des finances**, qui suggérait une lecture supplémentaire de ce projet de loi avant la réunion de la commission mixte paritaire, **M. Eric Woerth** a indiqué que le gouvernement travaillait effectivement sur la procédure parlementaire la plus

adaptée en vue de l'adoption définitive de ce texte. Par ailleurs, il a rappelé que la création d'un « bouclier fiscal » correspondait à un choix politique et à la détermination d'un seuil de fiscalité sur lequel le gouvernement n'avait pas l'intention de revenir. Concernant le niveau de la garantie de l'Etat accordée aux organismes bancaires, il a estimé que de nouvelles précisions seraient probablement apportées par Mme Christine Lagarde, ministre de l'Economie, des finances et de l'emploi.

Revenant sur le financement de la dette publique, il a annoncé que la direction du budget travaillait à identifier un agrégat reflétant la part du déficit consacré aux dépenses d'investissement. Il a souligné, toutefois, que la confiance des prêteurs envers l'Etat n'était nullement entamée et que la crédibilité financière d'un pays reposait également sur l'importance de ses actifs ainsi que sur leur capacité à rembourser la dette.

Enfin, il a rappelé le rôle d'amortisseur contracyclique des déficits publics et des effectifs au sein de la fonction publique, qui se situent à un niveau élevé en France.

M. Patrick Devedjian a indiqué que le ministère de l'environnement, du développement durable et de l'aménagement du territoire évaluait à 180.000 le nombre de terrains concernés par la question des limites séparatives et de la mitoyenneté. Il a cité, en outre, certaines opérations d'intérêt national et a estimé que les nouveaux seuils fixés en matière de marchés publics étaient en conformité avec les directives européennes.

Mme Elisabeth Lamure s'est toutefois interrogée sur l'utilité même de fixer des seuils pour certains marchés.

M. Patrick Devedjian a considéré que les seuils en question étaient situés à des niveaux raisonnables. Il a déclaré que, chaque année, environ 500 nouvelles installations classées étaient créées. Il a rappelé, en outre, que des limites inhérentes à la modification des PLU tomberaient avec la disparition, dans certains cas, du recours obligatoire à une enquête publique.

En matière de création de logements, il a annoncé que 340 millions d'euros étaient prévus en autorisations d'engagements pour 2009 et 160 millions d'euros en crédits de paiement, pour souligner l'effort particulier fait pour le logement social.

Il a insisté sur le souci d'équité territoriale manifesté par l'ensemble du plan de relance proposé par le gouvernement et est revenu sur la simplification des procédures de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) ainsi que sur l'extension du système des avances consenties par cette agence. Il a précisé que, sur l'ensemble du territoire, un millier de projets seraient probablement concernés par le plan de relance et qu'il s'agissait de travailler à leur mise en œuvre la plus rapide possible.

S'agissant de la coordination des politiques économiques à l'échelle européenne, **M. Patrick Devedjian** a expliqué que le Royaume-Uni avait apporté une réponse différente de celle de la France, dans la mesure où il était

confronté à une situation différente de la situation française : un effondrement de la consommation des ménages et une moindre importance du secteur industriel. Il a souligné que le choix du gouvernement s'appuyait sur l'effet multiplicateur de l'investissement public et s'inscrivait dans la recherche d'un effet d'entraînement à l'échelle de l'Union européenne.

Il a regretté que l'INRAP ne dispose pas actuellement de moyens financiers lui permettant de conduire, dans des délais satisfaisants, les diagnostics qui lui sont demandés. Dans cette perspective, il a estimé que le raccourcissement des délais pouvait s'obtenir en augmentant la redevance des collectivités, c'est-à-dire les moyens de l'INRAP.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, est revenu sur la question du nouveau régime du FCTVA pour estimer que le remboursement en temps réel de la TVA aux collectivités territoriales constituerait une puissante incitation à l'investissement pour ces dernières.

M. Patrick Devedjian a rappelé que le remboursement anticipé passant à un an de la TVA représentait déjà un très fort levier pour agir sur l'investissement des collectivités territoriales.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 14 janvier 2009**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'**examen** du **rapport** de **M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur le **projet de loi n° 154 (2008-2009)**, adopté par l'Assemblée nationale, de **finances rectificative pour 2009**.

M. Philippe Marini, rapporteur général, à l'aide d'une vidéo projection, a rappelé les grandes lignes du plan de relance. Selon le gouvernement, celui-ci représente un total de 26 milliards d'euros, principalement axé sur l'investissement et des actions en faveur des entreprises. Le plan se décompose en trois volets : les mesures fiscales tout d'abord, issues de la loi de finances rectificative pour 2008, d'un montant de 10,5 milliards d'euros, la mobilisation de crédits de l'Etat et du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ensuite, prévus à concurrence de 11,5 milliards d'euros dans le cadre du présent projet de loi, et, enfin, un effort d'investissement de 4 milliards d'euros des entreprises publiques.

Après avoir indiqué qu'il s'agit aussi bien d'anticiper le versement de crédits, que d'engager de nouvelles dépenses, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a exposé les modalités institutionnelles de mise en œuvre du plan de relance, c'est-à-dire un ministère dédié, une mission budgétaire au sens de la LOLF spécifique, des crédits « traçables » et « sanctuarisés » ainsi qu'un ensemble d'indicateurs de performance.

Puis il s'est interrogé sur l'impact du plan sur la dépense publique et sur la dette de l'Etat. En « norme élargie », les dépenses devraient croître de 3,7 % et le besoin de financement de l'Etat serait donc en hausse de 12 milliards d'euros en 2009. Le recours à l'emprunt est nécessaire mais les conséquences sur les charges financières seront limitées par les effets de la baisse des taux, d'où un impact final sur la dette qui devrait, selon le gouvernement, être neutre. Le déficit de l'Etat, lui, devrait atteindre 79 milliards d'euros, contre 67 milliards d'euros prévus en de loi de finances initiale pour 2009, ce qui porterait le déficit public à 3,9 points du PIB. Il a estimé que les critères de Maastricht étaient mis entre parenthèses par tous les Etats européens.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ensuite noté que le montant du plan de relance s'élevait à environ 23 milliards d'euros une fois prises en compte diverses rectifications comptables.

Il a considéré toutefois que la question du chiffrage précis du plan importait moins que le rythme de sa mise en œuvre et la capacité à engager les

dépenses. Dès lors, c'est sur ce dernier point qu'il conviendra d'obtenir des informations régulières de la part du gouvernement.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ensuite comparé le plan de relance présenté par le gouvernement à ceux, du même ordre de grandeur, adoptés par d'autres pays européens, soulignant la spécificité du plan français, à savoir un accent mis sur l'investissement avec un effort tout particulier en direction des entreprises et de leurs besoins de trésorerie. Le résultat dépendra toutefois de la capacité effective à dépenser, l'enjeu étant de mobiliser les administrations pour accélérer le rythme de la dépense et concentrer celle-ci sur l'exercice 2009.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué que la contribution des entreprises publiques au plan de relance serait une majoration de leurs investissements en 2009 de 4 milliards d'euros, dont 2,5 milliards d'euros de la part d'EDF. A cet égard, il a souligné que l'impact réel de ces investissements dépendrait d'autres éléments, en particulier de l'évolution éventuelle de la politique tarifaire d'EDF.

Il a affirmé ensuite, au sujet des améliorations à apporter au plan de relance, que l'investissement public local pouvait être davantage stimulé. Il a précisé qu'il souhaitait faire bénéficier les communautés de communes et les communautés d'agglomération d'un nouveau dispositif spécifique d'incitation à l'investissement mais aussi modifier la période de référence servant à l'établissement du seuil d'éligibilité des collectivités territoriales au versement anticipé des attributions du FCTVA.

Il a observé que la controverse sur la relance par la consommation constituait un faux débat dans la mesure où la consommation n'avait pas chuté. Il a estimé qu'un ciblage sur le pouvoir d'achat des ménages modestes n'aurait pas d'impact significatif sur le PIB et risquerait d'accroître l'épargne au détriment de la relance économique.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur les modalités de l'adoption définitive du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

Relativisant l'importance du débat sur le chiffrage, **Mme Nicole Bricq** a remarqué que la crise était profonde et durable, compte tenu de l'augmentation du chômage et de la chute de la production industrielle. Elle a souligné le caractère déséquilibré du plan de relance, trop axé sur l'investissement au détriment de la consommation.

Elle a également estimé que les hypothèses macroéconomiques de la loi de finances initiale devaient être révisées et que la question de l'impact du plan de relance sur la dette publique devait être posée. Enfin, elle s'est interrogée sur le niveau du prélèvement éventuel de l'Etat en 2009 sur les bénéfices des entreprises et établissements publics participant au plan de relance, notamment EDF et la Poste.

S'agissant du plan de relance, **M. Charles Guené** a approuvé les choix stratégiques qui avaient été effectués tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Il a estimé, d'une part, que la priorité donnée à l'investissement permettait de limiter l'impact du plan de relance sur les importations et, d'autre part, qu'il convenait de garder certaines marges de manœuvre financières si la crise s'avérait durable.

MM. Charles Guené et Serge Dassault se sont toutefois interrogés sur les conséquences de ce plan sur l'endettement public de la France. **MM. Charles Guené et Philippe Dallier** ont émis des réserves sur la création d'une dotation spécifique en faveur des structures intercommunales, en soulignant la différence de traitement ainsi faite par rapport aux communes qui bénéficient, non d'une nouvelle dotation mais d'une avance sur le versement du fonds de compensation de TVA (FCTVA).

MM. Pierre Jarlier et Joël Bourdin ont estimé que la consommation constituait un levier économique efficace.

M. Jean-Pierre Fourcade a insisté sur la nécessité de prendre en compte la situation des petites et moyennes entreprises en proposant, notamment, de réfléchir à une modulation de la durée d'amortissement de leurs investissements. Il a ensuite fait part de ses doutes sur la capacité de l'Etat à pouvoir emprunter de façon durable sur le marché mondial compte tenu de la forte demande de l'ensemble des Etats touchés par la crise. Il a proposé qu'un système d'emprunt à caractère national puisse être envisagé afin de garantir à la fois la couverture des besoins de financement et la crédibilité de l'action du gouvernement. **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a estimé que l'idée d'un emprunt public spécifique était une piste intéressante et que l'on pouvait s'interroger sur la création d'un produit mixte qui allierait prélèvement et emprunt.

Mme Fabienne Keller, MM. Albéric de Montgolfier, Pierre Jarlier et Eric Doligé ont insisté sur la nécessité de mettre en place des plans de relance locaux afin, notamment, de soutenir les industries ou d'appuyer la rénovation urbaine. **M. Pierre Jarlier** a mis l'accent sur les futures difficultés de financement des plans d'investissements locaux qui résulteraient en particulier d'une progression, faible, voire nulle, en 2009 de certaines dotations, telles que la dotation globale d'équipement (DGE), ou la dotation de développement rural (DDR), alors même que ces subventions sont des leviers efficaces pour dynamiser l'investissement. A ce sujet, **MM. Eric Doligé et Jean Claude Frécon** ont estimé que les délais de versement des dotations et des subventions en faveur des collectivités territoriales devaient être améliorés.

M. François Marc s'est interrogé sur les effets d'un plan de relance par la consommation souhaitant avoir davantage de précisions sur l'efficacité du « multiplicateur » dans cette hypothèse. Il a également fait part de ses inquiétudes quant à l'augmentation de la dette et l'opportunité de distinguer

une « bonne » d'une « mauvaise » dette suivant qu'elle résulte ou non de dépenses d'investissement supplémentaires.

M. Philippe Marini a affirmé qu'une relance par la consommation risquerait, comme l'avait indiqué à plusieurs reprises, **M. Jean Arthuis, président**, d'accroître les importations. Il a confirmé sa position selon laquelle la dette qui finançait l'investissement était une bonne dette, et qu'il considérait la « règle d'or », c'est-à-dire l'interdiction de financer par l'emprunt des dépenses de fonctionnement, comme un principe comptable primordial.

MM. Philippe Adnot et Jean-Claude Frécon ont observé qu'il était nécessaire de formaliser davantage la sortie du FCTVA de l'enveloppe dite normée afin que des garanties pour l'avenir soient données aux collectivités territoriales qui engagent des investissements. **MM. Philippe Adnot, Philippe Dallier, Joël Bourdin et Jean-Jacques Jégou** se sont interrogés sur les conséquences, en 2009, des mesures en faveur de l'investissement local, considérant qu'au regard des délais de maturation des projets d'investissement et des procédures administratives, la majeure partie des effets se produirait en 2010. Dans le même sens, **M. Roland du Luart** a estimé que l'efficacité du plan de relance pouvait également être compromise par une insuffisante mobilisation des acteurs bancaires.

M. Philippe Adnot a remarqué que les subventions de l'Etat destinées à permettre la restauration du patrimoine monumental des petites communes, tel que les églises, étaient souvent versées avec retard, ce qui pourrait limiter les effets du plan de relance. **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a précisé que le présent projet de loi de finances rectificative pour 2009 allouait 100 millions d'euros au patrimoine monumental et aux équipements culturels, dont les deux tiers bénéficieraient à la province, ce dont il s'est félicité. Une subvention spécifique est prévue en faveur du patrimoine des très petites communes.

M. Jean-Jacques Jégou a fait part, en tant que rapporteur pour avis du projet de loi de financement de la sécurité sociale, de ses profondes inquiétudes quant à l'impact de la crise sur les comptes sociaux, et de l'éventuelle nécessité de présenter une loi de financement rectificative dans quelques mois.

Mme Marie-France Beaufils a déploré que les mesures du plan de relance n'apportent pas de réponse aux difficultés rencontrées par les foyers les plus fragiles dont le pouvoir d'achat a fortement diminué depuis le début de la crise. Elle s'est également interrogée sur la capacité des collectivités territoriales à anticiper la réalisation de leurs investissements alors même que, pour certaines d'entre elles, les dotations connaîtront une diminution en 2009.

M. Serge Dassault a considéré que l'investissement privé était insuffisamment soutenu malgré les mesures prises en faveur de la trésorerie des entreprises pour un montant de 10 milliards d'euros. En réponse, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a souligné que ces mesures, en particulier le remboursement immédiat, à titre exceptionnel, du crédit d'impôt

recherche, prévu par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008, permettraient de créer les conditions favorables à un soutien efficace de l'investissement privé. **M. Jean Claude Frécon** a, en outre, estimé qu'il convenait de dépasser le débat sur une relance par un investissement public ou par un investissement privé, sachant que l'augmentation de l'investissement public profite à l'investissement privé.

M. Albéric de Montgolfier a signalé une mesure prise par le gouvernement portugais consistant à allonger la durée des concessions autoroutières afin d'inciter les concessionnaires à engager davantage d'investissements. **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a estimé, à cet égard, qu'il était nécessaire d'approfondir l'ensemble des idées qui permettraient d'accroître la mobilisation des acteurs économiques.

M. Jean Arthuis, président, a proposé que la commission effectue un suivi mensuel de la crise au moyen d'une série d'auditions. Il a jugé que le plan de relance présenté par le gouvernement était « bien calibré » compte tenu de la situation financière française et a rappelé que les déficits résultant tant de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 que de la loi de finances pour 2009 constituaient déjà en eux-mêmes des plans de relance. Il a souligné qu'il ne fallait pas négliger le problème de la compétitivité nationale de notre pays. S'agissant des versements anticipés du FCTVA proposés par le gouvernement, il a estimé qu'il convenait de prévoir un échéancier pluriannuel. A ce titre, il a évoqué son intention de déposer, à titre personnel, un amendement selon lequel le versement du FCTVA devrait, d'ici 2011, être effectué dans les mêmes conditions que pour certains établissements publics intercommunaux, c'est-à-dire sur la base du montant de TVA correspondant aux investissements de l'année en cours.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a insisté sur le fait que les mesures de relance présentées dans le présent projet de loi de finances rectificative devaient être exceptionnelles et réversibles. Il a ajouté que l'efficacité du plan de relance dépendrait de la bonne volonté de l'ensemble des acteurs économiques à s'impliquer.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles.

Après les interventions de **MM. Jean Arthuis, président, Albéric de Montgolfier, Jean-Claude Frécon, François Rebsamen, Pierre Jarlier, Philippe Dallier, Philippe Adnot et Marc Massion**, la commission a adopté deux amendements à l'article 1er relatif à la modification du mode de versement du FCTVA. Ces deux amendements visent, d'une part, à modifier la période de référence servant à l'établissement du seuil d'éligibilité des collectivités territoriales au versement anticipé des attributions au titre du FCTVA et, d'autre part, à prévoir un dispositif incitatif de relance des investissements des communautés de communes et des communautés d'agglomération, non concernées par le dispositif présenté par le gouvernement.

La commission a adopté sans modification les articles 2 relatif à l'équilibre général du budget, 3 relatif à l'ouverture de crédits supplémentaires au titre du budget général, 4 relatif aux comptes spéciaux, 5 relatif à la garantie d'Etat relative aux partenariats public-privé (PPP), et 6 relatif au rétablissement, pour deux ans, de la faculté de cumuler sur la même assiette, les avantages fiscaux de l'Eco-PTZ (prêt à taux zéro) et du crédit d'impôt de l'article 200 quater du code général des impôts.

La commission a ensuite adopté, à l'article 7, un amendement relatif au raccourcissement du délai de distribution de l'Eco-PTZ par les établissements agréés, tendant à fixer à deux mois le délai donné à ces établissements pour former leurs réseaux.

Elle a adopté sans modification l'article 8 relatif à la possibilité d'abonder le Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés par un versement du budget général de l'Etat, à hauteur de 70 millions d'euros.

Elle a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 8, tendant à rectifier une erreur de référence dans la loi de finances pour 2009.

Après les interventions de **Mme Nicole Bricq et de MM. Jean Arthuis et Edmond Hervé**, elle a enfin adopté un amendement portant article additionnel après l'article 8 tendant à plafonner le montant de la garantie de l'Etat à la Caisse centrale de réassurance.

A l'issue de ce débat, sur proposition de **M. Philippe Marini, rapporteur général**, la commission a adopté l'ensemble du **projet de loi de finances rectificative pour 2009 ainsi modifié**.

A l'issue d'une nouvelle réunion, tenue à la suite de l'examen du rapport pour avis sur le projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, par coordination avec les votes émis après les interventions de **Mme Nicole Bricq, MM. Albéric de Montgolfier, Yann Gaillard, Pierre Jarlier et Jean-Pierre Fourcade**, la commission a adopté un amendement à l'article 3 relatif à l'ouverture supplémentaire, au titre du budget général, tendant à transférer 20 millions d'euros du programme « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » vers une nouvelle action dédiée à l'archéologie préventive, créée au sein du programme « Programme exceptionnel d'investissement public » du plan de relance. Ces crédits, alloués au ministère de la culture, seront consacrés au financement des diagnostics d'archéologie préventive rendus nécessaires par le plan de relance.

A l'issue de ce débat, sur proposition de **M. Philippe Marini, rapporteur général**, la commission a **adopté** l'ensemble du **projet de loi de finances rectificative pour 2009 ainsi modifié**.

TABLEAU COMPARATIF

TABLEAU COMPARATIF

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la Commission |
|---|---|--|---|
| | PREMIÈRE PARTIE | PREMIÈRE PARTIE | PREMIÈRE PARTIE |
| | CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER | CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER | CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER |
| | TITRE PREMIER | TITRE PREMIER | TITRE PREMIER |
| | DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES | DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES | DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES |
| | <i>RESSOURCES AFFECTÉES</i> | <i>RESSOURCES AFFECTÉES</i> | <i>RESSOURCES AFFECTÉES</i> |
| | Article 1^{er} | Article 1^{er} | Article 1^{er} |
| Code général des collectivités territoriales | | | |
| Article L. 1615-6 | L'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié : | Alinéa sans modification | <u>I.</u> L'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié |
| I.— Jusqu'au 31 décembre 2001, les attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont déterminées en appliquant aux dépenses réelles d'investissement, définies par décret en Conseil d'État, un taux de compensation forfaitaire de 16,176 %. En 2002, le taux de compensation forfaitaire est fixé à 15,656 %. À compter de 2003, ce taux est fixé à 15,482 %. | | | |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la Commission |
|---|---|--|-------------------------------|
| <p>Le taux de compensation forfaitaire de 15,482 % est applicable aux dépenses d'investissement éligibles réalisées à compter du 1^{er} avril 2000 par les communautés de communes, les communautés de villes et les communautés d'agglomération.</p> | <p>1° Les dispositions du III sont remplacées par celles des deuxième, troisième et cinquième alinéas du II ;</p> | Alinéa sans modification | Alinéa sans modification |
| <p>II.– Pour les bénéficiaires du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, visés à l'article L. 1615-2, autres que les communautés de communes et les communautés d'agglomération instituées respectivement aux articles L. 5214-1 et L. 5216-1, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à la pénultième année.</p> | <p>2° Au premier alinéa du III tel qu'il résulte du 1°, le mot : « Toutefois » est supprimé ;</p> | Alinéa sans modification | Alinéa sans modification |
| <p>Toutefois, les dépenses réelles d'investissement réalisées par les bénéficiaires du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et visant à réparer les dommages directement causés par des intempéries exceptionnelles reconnues par décret, et situés dans des communes ayant fait l'objet d'une constatation de l'état de catastrophe naturelle, ouvrent droit à des attributions du fonds l'année au cours de laquelle le règlement des travaux est intervenu.</p> | | | |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la Commission |
|--|---|--|---------------------------------|
| <p>À défaut du décret prévu au précédent alinéa, le décret n° 2003-833 du 29 août 2003 pris pour l'application de l'article 74 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 portant loi de finances rectificative pour 2002 s'applique.</p> | | | |
| <p>Pour ce qui concerne les communautés de villes jusqu'au 1^{er} janvier suivant le premier renouvellement des conseils municipaux à compter de la publication de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, les communautés de communes et les communautés d'agglomération, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont celles afférentes à l'exercice en cours.</p> | | | |
| <p>Par dérogation au premier alinéa du présent II, les dépenses réelles d'investissement éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et visant à réparer les dommages directement causés sur les équipements publics par les violences urbaines exceptionnelles survenues entre le 27 octobre et le 16 novembre 2005 ouvrent droit, pour les bénéficiaires concernés, à des attributions du fonds l'année au cours de laquelle le règlement des travaux est intervenu.</p> | <p>3° Au troisième alinéa du III tel qu'il résulte du 1°, la référence : « présent II » est remplacée par la référence : « II » ;</p> | <p>Alinéa sans modification</p> | <p>Alinéa sans modification</p> |
| | <p>4° Le II est ainsi rédigé :</p> | <p>Alinéa sans modification</p> | <p>Alinéa sans modification</p> |
| | <p>« II.— Pour les bénéficiaires du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée mentionnés à l'article L. 1615-2, autres que</p> | <p>Alinéa sans modification</p> | <p>Alinéa sans modification</p> |

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

ceux mentionnés aux deuxième et troisième alinéas du présent II, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération pour la détermination des attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à la pénultième année.

« Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération instituées respectivement aux articles L. 5214-1 et L. 5216-1, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération sont celles afférentes à l'exercice en cours.

Alinéa sans modification

« Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération instituées respectivement aux articles L. 5214-1 et L. 5216-1, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération sont celles afférentes à l'exercice en cours. Il est créé, en faveur de ces communautés, un prélèvement sur les recettes de l'Etat intitulé "dotation de relance", régi par le présent chapitre et non pris en compte dans le plafonnement de l'augmentation des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Les communautés qui, après autorisation de leur assemblée délibérante, s'engagent, avant le 1er avril 2009 et par convention avec le représentant de l'Etat dans le département, sur une progression de leurs dépenses réelles d'équipement en 2009 et en 2010 par rapport à la moyenne de leurs dépenses réelles d'équipement de 2005, 2006, 2007 et 2008, bénéficient, en 2009 et en 2010, d'une dotation égale à 1 % de leurs dépenses réelles d'équipement de l'année. Les communautés qui ne respectent pas les engagements pris par elles dans les conventions susvisées doivent, l'année suivant son versement, reverser à l'Etat le montant de la dotation perçu par elle.

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la Commission |
|--|---|--|--|
| <p>—</p> <p>III.— Les attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, dues en vertu des dispositions du présent chapitre, dont pourraient bénéficier les districts se transformant en communautés de communes ou en communautés d'agglomération à compter de</p> | <p>« Pour les bénéficiaires du fonds qui s'engagent, avant le 1^{er} avril 2009 et, après autorisation de leur assemblée délibérante, par convention avec le représentant de l'État dans le département, sur une progression de leurs dépenses réelles d'équipement en 2009 par rapport à la moyenne de leurs dépenses réelles d'équipement de 2006, 2007 et 2008, les dépenses à prendre en considération sont, à compter de 2009, celles afférentes à l'exercice précédent. 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 Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.</p> <p>« Si les dépenses réelles d'équipement constatées au titre de l'exercice 2009, établies par l'ordonnateur de la collectivité bénéficiaire avant le 15 février 2010 et visées par le comptable local, sont inférieures à la moyenne de celles inscrites dans les comptes administratifs 2006, 2007 et 2008, cette collectivité est à nouveau soumise, dès 2010, aux dispositions du premier alinéa du présent II ; elle ne perçoit alors aucune attribution au titre du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée en 2010 au titre des dépenses réelles d'investissement de 2008 ayant déjà donné lieu à attribution. »</p> | <p>—</p> <p>« Pour les bénéficiaires du fonds qui s'engagent, avant le 1^{er} avril 2009 et, après autorisation de leur assemblée délibérante, par convention avec le représentant de l'État dans le département, sur une progression de leurs dépenses réelles d'équipement en 2009 par rapport à la moyenne de leurs dépenses réelles d'équipement de 2005, 2006 et 2007, les dépenses à prendre en considération sont, à compter de 2009, celles afférentes à l'exercice précédent. 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 Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.</p> <p>« Si les dépenses réelles d'équipement constatées au titre de l'exercice 2009, établies par l'ordonnateur de la collectivité bénéficiaire avant le 15 février 2010 et visées par le comptable local, sont inférieures à la moyenne de celles inscrites dans les comptes administratifs 2005, 2006 et 2007, cette collectivité est à nouveau soumise, dès 2010, aux dispositions du premier alinéa du présent II ; elle ne perçoit alors aucune attribution au titre du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée en 2010 au titre des dépenses réelles d'investissement de 2008 ayant déjà donné lieu à attribution. »</p> | <p>—</p> <p>« Pour les bénéficiaires du fonds qui s'engagent, avant le 1^{er} avril 2009 et, après autorisation de leur assemblée délibérante, par convention avec le représentant de l'État dans le département, sur une progression de leurs dépenses réelles d'équipement en 2009 par rapport à la moyenne de leurs dépenses réelles d'équipement de 2005, 2006, <u>2007 et 2008</u>, les dépenses à prendre en considération sont, à compter de 2009, celles afférentes à l'exercice précédent. 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 Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.</p> <p>« Si les dépenses réelles d'équipement constatées au titre de l'exercice 2009, établies par l'ordonnateur de la collectivité bénéficiaire avant le 15 février 2010 et visées par le comptable local, sont inférieures à la moyenne de celles inscrites dans les comptes administratifs 2005, 2006, <u>2007 et 2008</u>, cette collectivité est à nouveau soumise, dès 2010, aux dispositions du premier alinéa du présent II ; elle ne perçoit alors aucune attribution au titre du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée en 2010 au titre des dépenses réelles d'investissement de 2008 ayant déjà donné lieu à attribution. »</p> <p><u>II - La perte de recettes éventuelle résultant pour l'Etat de la modification de la période de référence est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575</u></p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la Commission |
|--|------------------------|--|--|
| <p>la date de publication de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 précitée, seront versées selon les modalités suivantes :</p> | | | <p><u>et 575 A du code général des impôts.</u></p> |
| <p>– l'année où ces établissements publics peuvent bénéficier pour la première fois d'une attribution du fonds conformément aux dispositions du deuxième alinéa du présent article, sera versée la totalité de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées la pénultième année, majorée des deux tiers de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées l'année même ;</p> | | | <p><u>III. - La perte de recettes résultant pour l'Etat de la création de la dotation de relance est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.</u></p> |
| <p>– la première année suivante, sera versée la totalité de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées la pénultième année, majorée d'un tiers de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées l'année précédente et d'un tiers de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées l'année même ;</p> | | | |
| <p>– la deuxième année, sera versée la totalité de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées l'année même, majorée des deux tiers de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées l'année précédente.</p> | | | |
| <p>À compter de la troisième année, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération pour les attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée à ces établissements au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à l'exercice en cours.</p> | | | |

Texte du projet de loi

TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE
DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 2

I.– Pour 2009, l'ajustement des ressources tel qu'il résulte des évaluations révisées figurant à l'état A annexé à la présente loi et le supplément des charges du budget de l'État sont fixés aux montants suivants :

(En millions d'euros)

| | RESSOURCES | CHARGES | SOLDES |
|--|----------------|--------------|-----------------|
| Budget général | | | |
| Recettes fiscales brutes / dépenses brutes..... | 0 | 9 852 | |
| À déduire : Remboursements et dégrèvements | | | |
| Recettes fiscales nettes / dépenses nettes..... | 0 | 9 852 | |
| Recettes non fiscales | | | |
| Recettes totales nettes / dépenses nettes | 0 | | |
| À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes | 2 500 | | |
| Montants nets pour le budget général..... | - 2 500 | 9 852 | - 12 352 |
| Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants..... | | | |
| Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours... | - 2 500 | 9 852 | |
| Budgets annexes | | | |
| Contrôle et exploitation aériens | | | |
| Publications officielles et information administrative..... | | | |
| Totaux pour les budgets annexes..... | | | |
| Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants : | | | |
| Contrôle et exploitation aériens | | | |
| Publications officielles et information administrative..... | | | |
| Totaux pour les budgets annexes, y compris fonds de concours | | | |
| Comptes spéciaux | | | |
| Comptes d'affectation spéciale..... | 3 000 | 3 000 | 0 |
| Comptes de concours financiers | | | |
| Comptes de commerce (solde)..... | | | |
| Comptes d'opérations monétaires (solde) | | | |
| Solde pour les comptes spéciaux | | | 0 |
| Solde général | | | - 12 352 |

II.– Pour 2009 :

1° Les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier sont évaluées comme suit :

(En milliards d'euros)

| | |
|--|--------------|
| Besoin de financement | |
| Amortissement de la dette à long terme | 63,4 |
| Amortissement de la dette à moyen terme | 47,4 |
| Amortissement de dettes reprises par l'État | 1,6 |
| Déficit budgétaire | 79,3 |
| Total | 191,7 |
| Ressources de financement | |
| Émissions à moyen et long terme (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêt annuel), nettes des rachats effectués par l'État et par la Caisse de la dette publique..... | 145,0 |
| Annulation de titres de l'État par la Caisse de la dette publique | 2,5 |
| Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés | 23 |
| Variation des dépôts des correspondants | - |
| Variation du compte du Trésor | 19,0 |
| Autres ressources de trésorerie..... | 2,2 |
| Total | 191,7 |

2° Le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an est fixé à 34,3 milliards d'euros.

III.– Pour 2009, le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État demeure inchangé.

Teste adopté par l'Assemblée nationale

**TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE
DES RESSOURCES ET DES CHARGES**

Article 2

Sans modification.

Propositions de la Commission

**TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE
DES RESSOURCES ET DES CHARGES**

Article 2

Sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

SECONDE PARTIE

SECONDE PARTIE

SECONDE PARTIE

**MOYENS DES POLITIQUES
PUBLIQUES ET DISPOSITIONS
SPÉCIALES**

**MOYENS DES POLITIQUES
PUBLIQUES ET DISPOSITIONS
SPÉCIALES**

**MOYENS DES POLITIQUES
PUBLIQUES ET DISPOSITIONS
SPÉCIALES**

TITRE PREMIER

TITRE PREMIER

TITRE PREMIER

**AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR
2009**

**AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR
2009**

**AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR
2009**

CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

CRÉDITS DES MISSIONS

CRÉDITS DES MISSIONS

CRÉDITS DES MISSIONS

Article 3

Article 3

Article 3

Il est ouvert au Premier ministre, pour 2009, au titre du budget général, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant respectivement aux montants de 10 513 000 000 € et de 9 852 000 000 €, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la présente loi.

Sans modification.

Modification de l'état B annexé
(cf page 166)

Article 4

Article 4

Article 4

Il est ouvert à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, pour 2009, au titre du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », un crédit supplémentaire s'élevant à 3 000 000 000 €, conformément à la répartition

Sans modification.

Sans modification

| Texte en vigueur — | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale — | Propositions de la Commission — |
|------------------------------|--|--|--|
| | <p>par compte donnée à l'état C annexé à la présente loi.</p> <p style="text-align: center;">TITRE II</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS PERMANENTES</p> <p style="text-align: center;">Article 5</p> <p>I.— Le ministre chargé de l'économie peut accorder la garantie de l'État dans les conditions définies au présent article, pour faciliter le financement de projets dont la réalisation est jugée prioritaire.</p> <p>II.— La garantie de l'État peut être accordée à titre onéreux aux prêts accordés par les établissements de crédit agréés en application du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre V du code monétaire et financier aux entreprises signataires d'un contrat de partenariat, au sens de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat et du chapitre IV du titre I^{er} du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales, ou d'un contrat régi par les articles 9 et 11 de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence ou par l'article 1^{er} du décret n° 92-311 du 31 mars 1992 soumettant la passation de certains contrats de fournitures, de travaux ou de prestation de services à des règles de publicité et de mise en concurrence.</p> | <p style="text-align: center;">TITRE II</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS PERMANENTES</p> <p style="text-align: center;">Article 5</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>II.— La garantie de l'État peut être accordée à titre onéreux aux prêts accordés par les établissements de crédit agréés en application du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre V du code monétaire et financier aux entreprises signataires d'un contrat de partenariat, au sens de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat et du chapitre IV du titre I^{er} du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales, ou d'un contrat régi par les articles 9 et 11 de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence ou par l'article 1^{er} du décret n° 92-311 du 31 mars 1992 soumettant la passation de certains contrats de fournitures, de travaux ou de prestation de services à des règles de publicité et de mise en concurrence.</p> | <p style="text-align: center;">TITRE II</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS PERMANENTES</p> <p style="text-align: center;">Article 5</p> <p>Sans modification</p> |

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Elle peut également être accordée aux titres de créances émis par ces mêmes entreprises ainsi qu'aux titres de créances émis par les établissements de crédit agréés pour les financer.

La garantie de l'État ne peut bénéficier qu'aux financements relatifs aux opérations prévues par les contrats mentionnés ci-dessus. Elle ne peut être accordée que si les conditions suivantes sont réunies :

1° L'entreprise cocontractante a son siège dans un État membre de la Communauté européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;

2° L'entreprise cocontractante présente une situation financière saine et une solvabilité suffisante ;

3° Les ouvrages ou équipements dont la réalisation est prévue par le contrat sont situés en France ;

4° Le contrat doit être conclu avant le 30 juin 2010.

III.— La garantie accordée par l'État en application du présent article ne peut excéder 80 % du montant des prêts ou titres de créances mentionnés au premier alinéa du II. Le bénéfice de l'octroi de la garantie de l'État en

ou d'un contrat régi par l'article 38 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Elle peut également être accordée aux titres de créances émis par ces mêmes entreprises ainsi qu'aux titres de créances émis par les établissements de crédit agréés pour les financer.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

4° Le contrat doit être conclu avant le 31 décembre 2010.

Alinéa sans modification

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la Commission |
|--|--|--|--|
| <p>Code général des impôts</p> <p>Article 244 quater U</p> | <p>application du présent article donne lieu au versement à l'État d'une rémunération fixée par arrêté du ministre chargé de l'économie et calculée par référence aux conditions normales de tarification de la couverture de risques comparables.</p> <p>IV.– La garantie de l'État mentionnée au présent article est accordée pour un montant maximal de 10 milliards d'euros.</p> <p>V.– Le Gouvernement adresse chaque semestre au Parlement un rapport rendant compte de la mise en œuvre du présent article.</p> | <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> | <p><i>Article 6 (nouveau)</i></p> |
| <p>7. Les dépenses de travaux financées par une avance remboursable ne peuvent ouvrir droit au crédit d'impôt de l'article 200 quater.</p> | | <p><u>Au 7 du I de l'article 244 quater U du code général des impôts, après le mot : « remboursable », sont insérés les mots : « émise à compter du 1^{er} janvier 2011 ».</u></p> | <p>Sans modification</p> |
| <p>Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009</p> <p>Article 99</p> | | <p><i>Article 7 (nouveau)</i></p> | <p><i>Article 7 (nouveau)</i></p> |
| <p>VII. — les I à IV s'appliquent aux avances remboursables émises entre le premier jour du troisième mois suivant la publication</p> | | <p>Au VII de l'article 99 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, le mot : « troisième » est</p> | <p>Au VII de l'article 99 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, le mot : « troisième » est</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la Commission |
|---|------------------------|---|--|
| <p>du décret en Conseil d'Etat prévu au VII de l'article 244 quater U du code général des impôts et le 31 décembre 2013.</p> | | <p>remplacé par le mot : « premier ».</p> | <p>remplacé par le mot : « <u>deuxième</u> ».</p> |
| <p>Loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001</p> | | <p><i>Article 8 (nouveau)</i></p> | <p><i>Article 8</i></p> |
| <p>Article 40</p> | | <p><u>Le fonds créé à l'article 40 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (n° 2000-1257 du 23 décembre 2000) est abondé, au titre de l'année 2009, par un versement du budget général de 70 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, destiné au financement de dépenses d'investissement des établissements de santé ayant une activité de santé mentale pour des équipements de sécurisation et pour la création d'unités pour malades difficiles.</u></p> | <p>Sans modification</p> |
| <p>I.-Il est créé un fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés. Ce fonds est géré par la Caisse des dépôts et consignations.</p> | | | |
| <p>II.-Ce fonds finance des actions d'amélioration des conditions de travail des personnels des établissements de santé et d'accompagnement social de la modernisation des établissements de santé.</p> | | | |
| <p>Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009</p> | | | <p><i>Article additionnel après l'article 8</i></p> |
| <p>Article 49</p> | | | <p><u>Au b du 1° du II de l'article 49 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, les montants : « 1,476 € et 1,045 € » sont remplacés par les montants : « 0,456 € et 0,323 € ».</u></p> |
| <p>II. — Le III de l'article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 est ainsi modifié :</p> <p>1° Le cinquième alinéa est ainsi modifié :</p> <p>a) Au début de la première phrase, l'année : 2008 est remplacée par l'année : 2009 ;</p> <p>b) A la seconde phrase, les montants : 1,476 € et 1,045 € sont respectivement remplacés par</p> | | | |

Texte en vigueur

les montants : 1,427 € et 1,010 € ;

.....

Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008
de finances rectificative pour 2008

Article 125

La garantie de l'Etat est octroyée à titre onéreux à la Caisse centrale de réassurance pour ses opérations de réassurance, intervenant avant le 31 décembre 2009, de risques d'assurance-crédit portant sur des petites et moyennes entreprises et sur des entreprises de taille intermédiaire situées en France. La Caisse centrale de réassurance n'est financièrement exposée au titre de ces opérations que pour autant que l'assureur-crédit, cosignataire du traité de réassurance, conserve une exposition au risque sur les entreprises concernées. Un décret précise les conditions d'exercice de cette garantie, notamment la part minimale de risque que l'assureur-crédit cosignataire du traité de réassurance conserve à sa charge.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Article additionnel après l'article 8

L'article 125 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La garantie de l'Etat mentionnée au présent article est accordée pour un montant maximal de 20 milliards d'euros. »

ÉTATS LÉGISLATIFS ANNEXÉS

Texte du projet de loi¹

ÉTAT A

(Article 2 du projet de loi)

VOIES ET MOYENS POUR 2009 RÉVISÉS

I. – BUDGET GÉNÉRAL

| <i>(En milliers d'euros)</i> | | |
|------------------------------|---|------------------------------------|
| N° de ligne | Intitulé de la recette | Révision des évaluations pour 2009 |
| | 3. Prélèvements sur les recettes de l'État | |
| | 31. Prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales | 2 500 000 |
| 3119 | Prélèvement exceptionnel sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée | 2 500 000 |

Propositions de la commission

ÉTAT A

(Article 2 du projet de loi)

VOIES ET MOYENS POUR 2009 RÉVISÉS

I. – BUDGET GÉNÉRAL

Sans modification.

¹ L'Assemblée nationale a adopté conformes les états annexés aux articles 2, 3 et 4 du projet de loi.

Texte du projet de loi¹

Récapitulation des recettes du budget général

(En milliers d'euros)

| N° de ligne | Intitulé de la recette | Révision des évaluations pour 2009 |
|-------------|---|------------------------------------|
| | 3. Prélèvements sur les recettes de l'État | 2 500 000 |
| 31 | Prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales | 2 500 000 |
| | Total des recettes, nettes des prélèvements | -2 500 000 |

III. – COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

(En euros)

| N° de ligne | Désignation des recettes | Révision des évaluations pour 2009 |
|-------------|---|------------------------------------|
| | Participations financières de l'État | 3 000 000 000 |
| 06 | Versement du budget général | 3 000 000 000 |

Propositions de la commission

Texte du projet de loi¹

ÉTAT B

(Article 3 du projet de loi)

RÉPARTITION DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES OUVERTS POUR 2009,
PAR MISSION ET PROGRAMME, AU TITRE DU BUDGET GÉNÉRAL
BUDGET GÉNÉRAL

| <i>(En euros)</i> | | |
|---|---|--|
| Intitulés de mission et de programme | Autorisations d'engagement supplémentaires accordées | Crédits de paiement supplémentaires ouverts |
| Plan de relance de l'économie | 10 513 000 000 | 9 852 000 000 |
| Programme exceptionnel d'investissement public | 3 951 000 000 | 2 687 000 000 |
| Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi | 4 645 000 000 | 5 645 000 000 |
| Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité | 1 917 000 000 | 1 520 000 000 |
| Totaux | 10 513 000 000 | 9 852 000 000 |

Propositions de la commission

ÉTAT B

(Article 3 du projet de loi)

RÉPARTITION DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES OUVERTS POUR 2009,
PAR MISSION ET PROGRAMME, AU TITRE DU BUDGET GÉNÉRAL
BUDGET GÉNÉRAL

| <i>(En euros)</i> | | |
|---|---|--|
| Intitulés de mission et de programme | Autorisations d'engagement supplémentaires accordées | Crédits de paiement supplémentaires ouverts |
| Plan de relance de l'économie | 10 513 000 000 | 9 852 000 000 |
| Programme exceptionnel d'investissement public | <u>3 971 000 000</u> | <u>2 707 000 000</u> |
| Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi | <u>4 625 000 000</u> | <u>5 625 000 000</u> |
| Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité | 1 917 000 000 | 1 520 000 000 |
| Totaux | 10 513 000 000 | 9 852 000 000 |

Texte du projet de loi¹

ÉTAT C

(Article 4 du projet de loi)

RÉPARTITION DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES OUVERTS POUR 2009 PAR MISSION ET PROGRAMME
AU TITRE DES COMPTES SPÉCIAUX DOTÉS DE CRÉDITS
COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE

(En euros)

| Intitulés de mission et de programme | Autorisations d’engagement supplémentaires accordées | Crédits de paiement supplémentaires ouverts |
|--|---|--|
| Participations financières de l’État | 3 000 000 000 | 3 000 000 000 |
| Opérations en capital intéressant les participations financières de l’État | 3 000 000 000 | 3 000 000 000 |
| Totaux | 3 000 000 000 | 3 000 000 000 |

Propositions de la commission

ÉTAT C

(Article 4 du projet de loi)

RÉPARTITION DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES OUVERTS POUR 2009 PAR MISSION ET PROGRAMME
AU TITRE DES COMPTES SPÉCIAUX DOTÉS DE CRÉDITS
COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE

Sans modification.