

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

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

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 19

PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE

Rapporteur spécial : M. Jean ARTHUIS

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

Voir les numéros :

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

Sénat : 100 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. LA CONCEPTION ET LA LOGIQUE D'ENSEMBLE DU PLAN DE RELANCE	7
A. UN PLAN CONÇU FIN 2008 ET AFFINÉ TOUT AU LONG DE L'ANNEE 2009.....	7
1. <i>Un plan qui décline les annonces successives du Président de la République</i>	7
2. <i>Trois lois de finances et une loi ordinaire</i>	8
B. DES OUTILS VARIÉS AU SERVICE D'OBJECTIFS PRÉCIS	10
1. <i>Les principes : des mesures rapides, ciblées et temporaires</i>	10
2. <i>Les outils (fiscalité, dépenses, garanties, prêts, réglementation), les objectifs (investissement, trésorerie des entreprises, soutien de l'activité, emploi, pouvoir d'achat et solidarité) et les mesures s'y rapportant</i>	10
3. <i>Deux créations temporaires : un ministère pour le pilotage et une mission pour regrouper les crédits</i>	12
C. UN PLAN QUI S'INSCRIT DANS UNE POLITIQUE ÉCONOMIQUE DE SORTIE DE CRISE ET DE RATTRAPAGE DE LA CROISSANCE POTENTIELLE	13
1. <i>Le plan de soutien aux banques et à l'économie française</i>	13
2. <i>Le plan PME</i>	14
3. <i>Le libre jeu des stabilisateurs automatiques</i>	16
4. <i>Les réformes de structure</i>	16
5. <i>L'emprunt national</i>	16
II. L'INCIDENCE BUDGÉTAIRE DES MESURES DU PLAN DE RELANCE	17
A. LES CHIFFRES DU PLAN DE RELANCE	17
1. <i>Le chiffre qui a retenu l'attention : 26 milliards d'euros sur deux ans</i>	17
2. <i>Le montant des crédits de la mission « Plan de relance »</i>	18
3. <i>Le montant retenu pour le calcul de la norme de dépense de l'Etat</i>	19
4. <i>Le montant pris en compte pour mesurer l'impact des mesures de relance dans le déficit</i>	19
5. <i>Les dernières estimations disponibles</i>	20
B. LE VOLET FISCAL.....	23
1. <i>Des mesures qui rencontrent un grand succès en 2009</i>	23
2. <i>Un coût net sur la période 2009-2010 très supérieur aux estimations initiales</i>	24
C. LE VERSEMENT ANTICIPÉ DES ATTRIBUTIONS AU TITRE DU FCTVA.....	25
1. <i>Un coût supérieur aux prévisions</i>	25
2. <i>Une mesure qui soutient l'investissement local</i>	25
3. <i>Une mesure reconduite en 2010</i>	26
D. LES CRÉDITS DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE » : PRINCIPAUX ORDRES DE GRANDEUR.....	27
1. <i>Trois programmes qui alimentent 18 missions et de nombreux opérateurs</i>	27
2. <i>L'objectif : une consommation rapide des crédits</i>	30
3. <i>2010 : une mise en extinction moins abrupte que prévu, financée en partie par redéploiements</i>	33
4. <i>Des crédits de soutien à l'investissement plus que des dépenses d'investissement</i>	34

E. LES CRÉDITS DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE » :	
VENTILATION PAR MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL	35
1. Ventilation des crédits entre les missions du budget général	36
2. Les crédits se rapportant à la mission « Economie »	36
3. Les crédits se rapportant à la mission « Travail et emploi »	39
4. Les crédits se rapportant à la mission « Solidarité »	40
5. Les crédits se rapportant à la mission « Défense »	41
6. Les crédits se rapportant à la mission « Ville et logement »	42
7. Les crédits se rapportant à la mission « Recherche et enseignement supérieur »	43
8. Les crédits se rapportant à la mission « Ecologie »	44
9. Les crédits se rapportant à la mission « Culture »	45
10. Les crédits se rapportant à la mission « Outre-mer »	46
11. Les crédits se rapportant à d'autres missions	48
F. LES PRÊTS ET GARANTIES	49
1. Les prêts accordés au secteur automobile	49
2. Les garanties apportées aux partenariats public-privé	50
3. La sécurisation du crédit interentreprises	50
III. LES EFFETS DU PLAN DE RELANCE SUR L'ACTIVITE ET L'EMPLOI	51
TRAVAUX DE LA COMMISSION	53
• Audition de M. Patrick Devedjian, ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance de l'économie	53
• Examen en commission	59

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La mise en œuvre du plan de relance de l'économie constitue la déclinaison d'**annonces successives du Président de la République**.

2. Le choix des mesures du plan de relance obéit à trois critères : **rapidité** de l'effet sur l'économie, **ciblage** sur les populations ou les secteurs d'activité ayant la meilleure capacité d'entraînement, caractère **temporaire** de façon à ne pas créer de nouvelles charges structurelles ;

3. Le plan de relance se caractérise par le recours à des **outils variés** (dépenses budgétaires, fiscalité, prêts, garanties, mobilisation des entreprises dont l'Etat détient une partie du capital) destinés à agir sur trois **canaux** : l'investissement public et les infrastructures, la trésorerie et les fonds propres des entreprises, le soutien de la consommation des ménages les plus modestes.

4. Le plan s'inscrit dans une **politique économique de sortie de crise et de rattrapage de la croissance potentielle**, qui repose sur les éléments suivants : le plan de soutien aux banques et à l'économie, le « plan PME », le libre jeu des stabilisateurs automatiques, la poursuite des réformes de structure et la préparation des chantiers destinés à être financés par l'emprunt national.

5. L'**expression « plan de relance » recouvre des réalités et des montants différents** : au sens le plus large, le plan de relance porte sur les crédits de la mission « Plan de relance de l'économie », l'apurement des dettes aux fournisseurs du ministère de la défense, les mesures fiscales temporaires de relance, les prêts consentis au secteur de l'automobile, le versement anticipé des attributions au titre du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et les investissements réalisés par certaines entreprises publiques. Le coût total du plan ainsi défini représenterait, pour les années 2009 et 2010, un montant compris, selon les estimations, **entre 40 et 47 milliards d'euros**.

6. L'écart entre l'estimation initiale du coût du plan de relance de l'économie (26 milliards d'euros) et les estimations en exécution illustre à la fois **l'extension du contenu du plan en 2009** et le **succès de certaines de ses mesures**.

7. Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010 s'élèvent à **4,1 milliards d'euros** contre 12,6 milliards en 2009. Les crédits prévus pour 2010 ne se limitent pas au financement en 2010 des investissements engagés en 2009. Ils comprennent également les moyens du Fonds d'investissement social (FISo) et le financement de trois mesures dont le Gouvernement propose la reconduction : la « prime à la casse », l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises (TPE) et le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA).

8. En 2010, le Gouvernement a également décidé de proposer la reconduction de deux mesures fiscales : les remboursements anticipés au titre du **crédit d'impôt recherche** et le doublement du **prêt à taux zéro**.

9. Les mesures qui ont l'impact le plus significatif sur l'économie sont celles qui rencontrent le plus de succès : dispositions fiscales qui améliorent la trésorerie des entreprises, versements du FCTVA, investissements publics. Leur succès devrait compenser les effets négatifs de la sous-consommation d'une partie des crédits en 2009 (au moins 1,5 milliard d'euros, hors versement de la dotation au Fonds stratégique d'investissement).

Au 10 octobre 2009, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

I. LA CONCEPTION ET LA LOGIQUE D'ENSEMBLE DU PLAN DE RELANCE

A. UN PLAN CONÇU FIN 2008 ET AFFINÉ TOUT AU LONG DE L'ANNEE 2009

1. Un plan qui décline les annonces successives du Président de la République

Le 4 décembre 2008, à Douai, le Président de la République a présenté le « plan de relance de l'économie française ». Partant du constat que « *la crise que nous traversons n'est pas une crise passagère (...) pas une simple crise conjoncturelle dont les traces seraient vite effacées* », il considérait que « *parce que la crise est forte, notre réponse doit être très forte. Parce que la crise va tout changer, notre réponse doit préparer le changement. Elle doit préparer l'avenir* ». Il en concluait que « *la meilleure façon d'affronter la crise, c'est de la regarder comme l'exigence d'une formidable accélération de l'investissement* ».

Pour favoriser la reprise de l'investissement, il annonçait des mesures susceptibles de permettre de surmonter les difficultés les plus graves auxquelles notre économie est confrontée pendant la crise : difficulté des entreprises à trouver des **financements**, situation délicate de la **trésorerie des entreprises**, ralentissement de l'**activité** et montée du **chômage**. Il insistait également sur la nécessité d'un effort supplémentaire pour aider les **personnes et les territoires les plus vulnérables** à surmonter les temps difficiles. Il annonçait enfin son souhait d'« *en finir avec l'Etat bureaucratique, paralysé par la lourdeur de son appareil administratif, qui gaspille les impôts des Français* ».

Deux semaines plus tôt, le Président de la République avait annoncé, à Montrichard, la création du **Fonds stratégique d'investissement** (FSI), ayant pour vocation de soutenir le développement des petites et moyennes entreprises, qui ont plus de difficulté que les grandes à accéder aux financements et dont les activités sont menacées de délocalisation, et de sécuriser le capital d'entreprises stratégiques, « *qui ont des compétences, des technologies, des emplois qui sont irremplaçables pour le territoire national* ». L'objectif assigné au fonds est de contribuer à maintenir sur le territoire national une industrie et des services, pour ne pas faire « *de la France une simple réserve pour touristes* ». Il appartient au fonds de sélectionner les bons projets, de façon à aider les entreprises qui ont des projets d'avenir et non de « *sauver des entreprises qui n'ont pas d'avenir* ». Il est recommandé que le fonds se limite à des participations minoritaires au capital des entreprises.

Le 9 février 2009, le Président de la République rendait compte aux Français du contenu des **accords de soutien à la filière automobile**. Il annonçait en particulier des prêts de l'Etat aux entreprises de ce secteur, rémunérés à 6 % et conditionnés au respect par les entreprises de certains engagements : efforts massifs d'investissement en faveur des voitures « vertes », amélioration des relations avec les sous-traitants, renonciation à toute fermeture de site.

Le 24 avril 2009, à Jouy-le-Moutier, le Président de la République a prononcé un discours sur l'**emploi des jeunes**, en précisant que les mesures dont il demandait la mise en œuvre seraient financées dans le cadre de la mise en œuvre du plan de relance.

Le 29 septembre 2009, à Avignon, le Président de la République a de nouveau prononcé un discours sur la **jeunesse**, et en particulier sur leur insertion professionnelle.

2. Trois lois de finances et une loi ordinaire

Le 4 décembre 2009, le Président de la République annonçait qu'« *un collectif budgétaire sera soumis au mois de janvier* » pour mettre en œuvre le plan de relance. Mais les premières mesures étaient votées dès la **loi de finances rectificative pour 2008** (n° 2008-1443 du 30 décembre 2008), dans laquelle figurent les principales mesures du volet fiscal du plan de relance¹ : annonce de la mensualisation des remboursements de taxe sur la valeur ajoutée aux entreprises, qui ne résulte pas d'une modification législative ; majoration de 0,5 point des coefficients d'amortissement dégressif ; remboursement par anticipation de l'excédent des acomptes d'impôt sur les sociétés ; remboursement anticipé des créances de report en arrière des déficits ; remboursement immédiat du crédit d'impôt recherche pour toutes les entreprises à titre exceptionnel ; doublement du plafond du prêt à taux zéro pour les logements neufs acquis en 2009. Cette loi prévoyait également l'octroi de la garantie de l'Etat à la Caisse centrale de réassurance (CCR) pour soutenir l'assurance crédit², dans le cadre de la mise en place du dispositif de complément d'assurance-crédit public (CAP).

1 L'objet et le dispositif de ces mesures sont présentées dans le rapport fait au nom de la commission des finances, n° 135 (2008-2009) de M. Philippe MARINI, rapporteur général, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2008 (commentaires des articles 18 bis (nouveau), 18 ter (nouveau), 43 quinquies (nouveau), 43 sexies (nouveau) et 43 septies (nouveau)).

2 Ce dispositif est présenté et commenté dans le rapport précité (commentaire de l'article 55 quinquies).

La **première loi de finances rectificative pour 2009** (n° 2009-122 du 4 février 2009), a créé la mission « Plan de relance de l'économie » et a procédé à la mise en place de l'essentiel du volet « dépenses » du plan¹. Elle a introduit une modification du mode de versement du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)², un nouveau régime pour la garantie de l'Etat relative aux partenariats public-privé (PPP)³, la possibilité d'abonder le Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP) par un versement du budget général⁴ et, à l'initiative de votre commission des finances, un plafonnement de la garantie de l'Etat à la Caisse centrale de réassurance⁵.

La loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour **l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés** a introduit dans notre législation des mesures, relevant notamment du droit de l'urbanisme, tendant à faciliter la construction, par exemple par la création d'une procédure de modification simplifiée des plans locaux d'urbanisme, et la réalisation de programmes d'investissement. Votre commission des finances s'était saisie pour avis⁶ des articles relatifs à la modification du cadre juridique et fiscal régissant l'archéologie préventive, aux cessions de créances de contrats de partenariat ou de baux emphytéotiques hospitaliers, au caractère ajustable des modalités de financement de l'offre finale d'un candidat à un contrat de partenariat public-privé, au recours des entités adjudicatrices à une procédure négociée pour la passation des contrats de partenariat et à l'assouplissement des conditions de la remise de dettes par un créancier public d'une entreprise en difficulté. Elle avait proposé l'adoption d'un article additionnel relatif aux aménagements tendant à renforcer l'attractivité des partenariats public-privé.

La **deuxième loi de finances rectificative pour 2009** (n° 2009-431 du 20 avril 2009), a traduit sur le plan budgétaire les annonces du Président de la République en faveur de l'emploi des jeunes, ainsi que les engagements pris par l'Etat dans le cadre des accords de soutien à la filière automobile⁷. Elle a également institué un crédit d'impôt en faveur des contribuables dont le revenu imposable est inférieur à 12 475 euros par part⁸ et a décidé le report de la date limite de conclusion des conventions nécessaires au versement anticipé du FCTVA⁹.

1 La mise en place du plan de relance est précisée dans le rapport n° 162 (2008-2009) fait au nom de la commission des finances de M. Philippe MARINI, rapporteur général, sur le projet de loi de finances rectificatives pour 2009.

2 Voir le rapport précité, commentaire de l'article premier.

3 Voir le rapport précité, commentaire de l'article 5.

4 Voir le rapport précité, commentaire de l'article 8 (nouveau).

5 Voir le rapport précité, commentaire de l'article additionnel après l'article 8 (nouveau).

6 Voir le rapport pour avis n° 163 (2008-2009) de M. Philippe MARINI fait au nom de la commission des finances.

7 Ces mesures sont présentées dans le rapport n° 306 (2008-2009) fait au nom de la commission des finances de M. Philippe MARINI, rapporteur général, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2009.

8 Voir le rapport précité, commentaire de l'article premier.

9 Voir le rapport précité, commentaire de l'article 2 bis (nouveau).

B. DES OUTILS VARIÉS AU SERVICE D'OBJECTIFS PRÉCIS

1. Les principes : des mesures rapides, ciblées et temporaires

Le plan de relance a été bâti selon des principes comparables à ceux préconisés par la commission européenne dans son propre plan de relance, présenté le 26 novembre 2008, soumis à l'approbation des chefs d'Etat et de Gouvernement au Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008 et représentant un effort budgétaire de 1,5 % du produit intérieur brut européen, dont 1,2 % en provenance des budgets des Etats-membres, soit 170 milliards d'euros.

Les plans de relance européens sont composés de **mesures** :

- **ayant l'effet le plus rapide possible sur l'activité** : c'est ainsi que la France a fait le choix de concentrer sa relance budgétaire sur l'année 2009, avec une extinction progressive en 2010 ;

- **ciblées sur les secteurs ou les populations ayant la meilleure capacité d'entraînement sur l'économie** : dans cette optique, le plan français a notamment favorisé les secteurs de l'automobile et du logement, et a distribué des aides en direction des populations ayant la propension à consommer la plus forte ;

- **temporaires, de façon à ne pas alourdir structurellement le niveau des déficits** : pour cette raison, le plan français est centré sur l'investissement et sur les mesures non récurrentes.

2. Les outils (fiscalité, dépenses, garanties, prêts, réglementation), les objectifs (investissement, trésorerie des entreprises, soutien de l'activité, emploi, pouvoir d'achat et solidarité) et les mesures s'y rapportant

Pour atteindre les objectifs assignés au plan de relance, une grande partie des instruments à la disposition des autorités publiques ont été utilisés : mesures **fiscales**, crédits du **budget général** (pour financer des dépenses « classiques » ou des dotations en capital), **comptes spéciaux** (pour accorder des prêts), octroi de **garanties**, modification de dispositions législatives ou réglementaires. **L'Etat actionnaire** a en outre su convaincre des entreprises dont le capital lui appartient en tout ou partie de participer à l'effort de soutien à l'économie en accélérant la réalisation de programmes d'investissement.

**Ventilation des mesures du plan de relance
en fonction de leur finalité des instruments politique économique utilisés**

	Améliorer l'accès des entreprises aux financements	Investissement public	Trésorerie et fonds propres des entreprises	Soutien de l'activité et emploi	Solidarité
Fiscalité et prélèvements sur recettes		FCTVA	Remboursements anticipés d'IS (dont crédit impôt recherche) et de TVA	Doublement du prêt à taux zéro	Crédit d'impôt sur le revenu au bénéfice des contribuables de la première tranche
Dépense budgétaire	Dotations CAP+	Infrastructures, contrats de plan et de projet, rénovation du patrimoine, rénovation et construction de logements, etc.	Avances sur marchés publics, remboursement des dettes du ministère de la défense, OSEO	Prime à la casse, aide à l'embauche dans les TPE, FISo (chômage partiel, reclassement, prime travailleur précaire, contrats aidés, etc.)	Prime de solidarité active, revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA), bons d'achats de services à la personne (CESU), prime familles modestes
Dépense budgétaire pour dotations en capital			FSI		ADOMA (avance d'actionnaire)
Dépense budgétaire pour prêt	Entreprises du secteur automobile				
Garanties	Garantie de l'Etat pour les dispositifs de crédit interentreprises	Garantie de l'Etat pour les PPP			
Réglementation	Extension de l'activité d'OSEO aux entreprises moyennes	Loi du 17 février 2009			
Entreprises publiques				Accélération des programmes d'investissement	

Source : Commission des finances

3. Deux créations temporaires : un ministère pour le pilotage et une mission pour regrouper les crédits

Le Gouvernement a fait le choix, approuvé par votre commission des finances, de **confier le pilotage de la mise en œuvre du plan de relance de l'économie à une structure temporaire dédiée** et d'élever son responsable au rang de ministre auprès du Premier ministre.

La pratique a confirmé la **pertinence** de cette décision. Le ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance de l'économie est une structure légère, sans moyens propres ni autre vocation que d'identifier les projets susceptibles d'être financés par les crédits votés par le Parlement puis de s'assurer que les sommes correspondantes sont injectées dans l'économie le plus rapidement possible. Un site Internet¹ permet de suivre l'évolution des mille projets, environ, sélectionnés. Des applications informatiques permettent de suivre l'évolution de la consommation des crédits même lorsqu'ils ont été transférés à une autre mission ou lorsqu'ils ont été versés à un opérateur de l'Etat.

Corrélativement à l'installation d'un ministère « temporaire », la première loi de finances rectificative pour 2009 a créé **au sein du budget général, pour les années 2009 et 2010, la mission « Plan de relance de l'économie »**, dotée de trois programmes.

Sur le plan strictement juridique, la mission « Plan de relance de l'économie » ne répond pas aux exigences de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances, qui dispose qu'une « *mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ». En l'espèce, les trois programmes concourent à de nombreuses politiques publiques (soutien aux entreprises, politique de la ville et du logement, politique de l'emploi, etc.). Les trois responsables de programme qui ont été désignés sont des sous-directeurs à la direction du budget du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat. Leur action ne peut avoir qu'un impact réduit sur le respect ou non des objectifs assignés, mesurés par des indicateurs, conformément aux dispositions de l'article 51 de la LOLF.

En pratique, il ne fait aucun doute que la création d'une mission temporaire et dédiée était une solution pertinente et **pragmatique**. Elle facilite le suivi des crédits de la relance. Elle permet de distinguer les dépenses de crise, contribuant à la relance budgétaire, des dépenses « structurelles » dont la progression en volume doit être stabilisée, conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques.

Les projets financés par les crédits du plan de relance ont pour une large part été sélectionnés lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) tenu à Lyon le 2 février 2009.

¹ www.relance.gouv.fr

C. UN PLAN QUI S'INSCRIT DANS UNE POLITIQUE ÉCONOMIQUE DE SORTIE DE CRISE ET DE RATTRAPAGE DE LA CROISSANCE POTENTIELLE

Le 4 décembre 2008, en présentant le plan de relance à Douai, le Président de la République considérait que « *la meilleure politique de relance c'est celle qui soutient l'activité d'aujourd'hui et qui prépare la compétitivité de demain* ». Le plan de relance s'inscrit dans une politique économique construite en fonction de ces principes.

1. Le plan de soutien aux banques et à l'économie française

Après la faillite de la banque d'affaires Lehman Brothers le 15 septembre 2009, la crise financière a atteint son paroxysme avec la paralysie presque intégrale du marché interbancaire et la perte de confiance mutuelle entre les différents acteurs sur les marchés. La réaction du Gouvernement français a été rapide et s'est traduite par le dépôt, le 13 octobre 2008, d'un projet de loi de finances rectificative pour le financement de l'économie, définitivement adopté par le Parlement deux jours plus tard, le 15 octobre 2008. Parallèlement, les gouvernements belges, luxembourgeois et français sauvaient la banque Dexia en souscrivant une augmentation de capital et en accordant leur garantie conjointe à ses emprunts sur les marchés.

Le dispositif mis en œuvre repose sur l'architecture suivante :

- création de la **Société de financement de l'économie française** (SFEF), détenue à 34 % par l'Etat¹ et dont le reste du capital appartient à des banques françaises. Sa mission est de lever des fonds sur les marchés avec la garantie de l'Etat et d'accorder des prêts aux établissements financiers qui ne parviennent plus à se financer sur les marchés. Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit de repousser du 31 décembre 2009 au 31 décembre 2010 le délai pendant lequel l'Etat accorde sa garantie aux emprunts émis par la SFEF pour une durée maximale de cinq ans. En 2009, la SFEF aura émis 77 milliards d'euros, prêtés aux banques au taux moyen de 2,7 %. La SFEF a reversé 1,3 milliard d'euros à l'Etat, enregistrés en recettes non fiscales, au titre de sa commission en échange de sa garantie.

- création de la **Société de prises de participations de l'Etat** (SPPE), détenue à 100 %² par l'Etat, dont l'objet est de lever des fonds avec la garantie de l'Etat et d'utiliser les sommes ainsi collectées pour souscrire auprès des banques des actions de préférence ou des titres super-subordonnés, de façon à leur apporter les fonds propres nécessaires à l'amélioration de leurs ratios prudentiels. Les titres souscrits par l'Etat sont rémunérés au taux de 8 %. En 2009, le gain budgétaire pour l'Etat devrait s'établir à 480 millions d'euros environ en 2009 ;

¹ L'Etat est entré au capital de la SFEF à hauteur de 17 millions d'euros, financés par le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat ».

² Le capital de la SPPE s'élève à 450 millions d'euros, financés à partir du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat ».

- le plafond des garanties susceptibles d'être attribuées au titre de ces deux dispositifs a été fixé à 360 milliards d'euros, dont 265 milliards au titre des refinancements par la SFEF, 40 milliards au titre des recapitalisations par la SPPE et 55 milliards au titre des garanties directes accordées par l'Etat ;

- en contrepartie des aides de l'Etat, les banques ont pris des engagements, en termes de progression des encours de crédits en faveur des ménages et des sociétés non financières, mais aussi – dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative pour 2009 – en termes « éthiques » afin de conditionner l'octroi de la garantie financière de l'Etat à la connaissance, d'une part, des relations entretenues par les banques avec les paradis fiscaux, et d'autre part, des modalités d'attribution des stock-options et des actions gratuites.

2. Le plan PME

Compte tenu des difficultés particulières rencontrées par les petites et moyennes entreprises (PME), un volet spécifique du dispositif de soutien au secteur financier a été mis en place, au mois d'octobre 2008, dans le but d'améliorer leur accès aux financements. C'est ainsi que le taux de centralisation des fonds d'épargne à la Caisse des dépôts et consignations a été abaissé, de façon à faire jouer le mécanisme issu de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, selon lequel les banques doivent orienter les fonds non centralisés vers le financement des PME. 16,7 milliards d'euros ont ainsi été dégagés.

Dans le même temps, 5 milliards d'euros supplémentaires ont été accordés à OSEO.

Le plan de relance de l'économie accentue l'effort en faveur des petites et moyennes entreprises et le rôle central d'OSEO dans le dispositif de soutien, selon des modalités ainsi décrites par le Gouvernement¹ :

Le soutien apporté à OSEO par le plan de relance de l'économie

« OSEO est un acteur majeur de cette politique, notamment dans le cadre du plan de relance qui renforce ses moyens d'intervention à hauteur de 575 M€ pour l'ensemble des secteurs et 240 M€ spécifiquement en faveur du secteur automobile, ce qui permet de réaliser 5 Mds€ de prêts garantis supplémentaires (4 Mds€ + 1 Md€ pour le secteur automobile).

« En ajoutant le plan PME d'octobre 2008 et le plan de relance, l'Etat a accordé à OSEO une capacité d'intervention supplémentaire de 10 Mds€ de financements en partenariat avec les banques pour aider les entreprises à faire face à la crise et à renforcer, en particulier, leur trésorerie.

« 1) Il faut distinguer les différents modes d'intervention d'OSEO.

¹ Les aspects budgétaires de ce soutien à OSEO sont évoqués au 2 du E du II ci-après.

« 1-1-Parmi les dispositifs qui ont été renforcés, il y a d'abord le cofinancement avec les établissements bancaires. Désormais, OSEO est en mesure de cofinancer 2 Mds€ de crédits supplémentaires au titre de l'investissement, en partenariat avec les banques. C'est l'une des composantes du plan PME

« 1-2-Il y a ensuite l'intervention via la garantie des prêts bancaires :

« OSEO est en mesure de garantir 2 Mds€ de crédits bancaires supplémentaires au titre de son activité de garantie classique des financements bancaires (création, transmission, innovation, international) ;

« OSEO a créé deux nouveaux fonds exceptionnels permettant de garantir 6 Mds€ de crédits bancaires. (1 Md€ au titre du plan PME et 5 Mds€ au titre du plan de relance, dont 1 Md€ pour les entreprises de la sous-traitance automobile).

« 2) Plus précisément, s'agissant des garanties de prêts bancaires, le plan de relance finance deux nouveaux fonds mis en place par OSEO-Garantie, dans un contexte conjoncturel particulier, pour pallier les difficultés de trésorerie et d'accès au crédit des PME et des entreprises de taille intermédiaire :

« 2-1-Le premier fonds, dit « Renforcement de la trésorerie », est en place depuis fin octobre. Il permet la transformation des crédits bancaires court terme en crédit à moyen terme et ainsi de renforcer le fonds de roulement des entreprises. Cette consolidation à moyen terme des concours bancaires à court terme doit se traduire, en terme de montant financier, par un maintien, voire une augmentation du montant (ce qui permet une garantie à hauteur de 60 % maximum, et non de 50 % en cas de simple maintien).

« 2-2- Le second fonds, dit « Lignes de crédit confirmé », a pour objet de garantir les établissements bancaires lors de la mise en place ou du renouvellement de crédits à court terme, dès lors qu'ils sont confirmés pour une durée d'au moins 12 mois et jusqu'à 18 mois maximum. Il s'agit de financer le cycle d'exploitation des entreprises.

« Ce second dispositif, ainsi que l'extension des deux fonds aux entreprises de taille intermédiaire (jusqu'à 5 000 salariés), sont opérationnels depuis le 2 mars (suite à l'autorisation de la Commission européenne en date du 27 février 2009).

« 2-3-Pour ces deux fonds, dans certain cas, la quotité garantie pourra aller exceptionnellement jusqu'à 90 %.

« 2-4- A fin juillet, au titre de ces deux fonds conjoncturels financés par le plan de relance, OSEO a aidé plus de 10 000 entreprises, pour un montant de prêts garantis de plus de 2 Mds€ et un nombre d'emplois concernés dans ces entreprises de près de 40 000 ».

Source : ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance de l'économie, réponse au questionnaire budgétaire

En complément du plan de 22 milliards d'euros et des mesures en faveur des PME financées dans le cadre du plan de relance de l'économie, le Fonds stratégique d'investissement a annoncé le 5 octobre 2009 le lancement du programme « FSI-PME ». Le partage qui se dessine, entre OSEO et le FSI, des actions de soutien obéit à une règle simple : OSEO prend en charge les actions en faveur de la trésorerie des entreprises, tandis que le FSI intervient pour apporter des fonds propres.

3. Le libre jeu des stabilisateurs automatiques

Face à la crise, le Gouvernement a fait le choix de la relance budgétaire en décidant de ne pas compenser par des économies budgétaires les moins values de recettes fiscales et le coût des mesures du plan de relance de l'économie.

C'est ainsi qu'au cours de l'année 2009, le déficit prévisionnel de l'Etat est passé de 67 milliards d'euros en loi de finances initiale à la prévision actuelle, associée au projet de loi de finances pour 2010, à 141 milliards d'euros, dont 39,1 milliards au titre des mesures du plan de relance, 57 milliards d'euros liés à la baisse des recettes et 45 milliards d'euros de déficit structurel. Pour 2010, le déficit prévisionnel s'établit à 116 milliards d'euros, dont 7,1 milliards d'euros au titre de la prolongation de l'effort de relance.

4. Les réformes de structure

Indépendamment des mesures conjoncturelles de soutien à l'économie, la recherche d'une amélioration de la croissance potentielle passe par la mise en œuvre de réformes de structure. La règle en application de laquelle seul un départ à la retraite sur deux est remplacé dans la fonction publique d'Etat constitue à ce titre une incitation forte, relayée par le processus de révision générale des politiques publiques, à réformer les administrations et les procédures.

5. L'emprunt national

L'annonce par le Président de la République, le 22 juin 2009 devant le Congrès du Parlement, du lancement d'un emprunt national pour financer ce que l'on appelle improprement des « dépenses d'avenir », ce qui laisse entendre que les autres dépenses publiques ne le seraient pas, a fait émerger un débat sur les pistes à suivre pour ramener la France vers un niveau de **croissance potentielle** plus élevé. Une commission présidée par MM. Alain Juppé et Michel Rocard a été instituée le 26 août 2009 pour proposer les investissements à retenir en priorité. Son rapport est désormais disponible

Les modalités de l'emprunt national (durée, taux, mode de souscription) seront arrêtées avant la fin de l'année 2009. Une loi de finances rectificative devrait être présentée au début de l'année 2010.

Dans une certaine mesure, le lancement à compter de 2010 ou 2011 des chantiers financés par le produit de l'emprunt permettrait de prendre le relai, à la fois du point de vue intellectuel et du point de vue du soutien à l'activité économique, du plan de relance de l'économie, qui s'éteindra progressivement en 2010. Il faudra à l'évidence prendre en compte, pour la définition du montant et des modalités de l'emprunt, son incidence sur le niveau de la dette, mais aussi sur le déficit de l'Etat. Il serait en effet, lui aussi, affecté si l'augmentation des dépenses engendrée par le financement des projets retenus n'était pas compensée par des économies budgétaires.

II. L'INCIDENCE BUDGÉTAIRE DES MESURES DU PLAN DE RELANCE

A. LES CHIFFRES DU PLAN DE RELANCE

1. Le chiffre qui a retenu l'attention : 26 milliards d'euros sur deux ans

Le 4 décembre 2009, le Président de la République, en présentant de plan de relance, fournissait les éléments de chiffrage suivants : « *au total, l'effort que nous allons consentir est à la mesure du défi auquel nous sommes confrontés. 26 milliards, c'est 1,3 point de notre Produit Intérieur Brut* ».

Ce chiffrage initial¹ appelle les remarques suivantes :

- il ne tient pas compte, à juste titre, du versement au FSI d'une dotation de 3 milliards d'euros, celle-ci n'ayant pas vocation à être utilisée en 2009 et en 2010 ;

- il repose pour seulement 22 milliards sur un effort financier de l'Etat (dont 11,5 milliards d'euros de dépenses budgétaires et 10,5 milliards d'euros d'allègements fiscaux), les entreprises publiques étant mises à contribution à hauteur de 4 milliards d'euros ;

- les sommes prévues en 2009 et 2010, qui s'élèvent respectivement à 1,5 milliard d'euros et à 0,1 milliard d'euros, pour financer l'« effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » sont inférieures de 300 milliards d'euros à la dépense totale prévue pour la période (1,9 milliard d'euros) ;

- l'évaluation du coût des mesures fiscales pour l'ensemble de la période ne tient compte que du coût la première année, mais pas de l'économie engendrée la deuxième année (pourtant chiffrée dans la colonne « 2010 ») ;

- votre commission avait considéré que le montant réel des dépenses au titre de ce plan, en 2009 et 2010, serait sans doute plus proche de 23 milliards d'euros².

Le tableau présenté au 5. ci-après présente une actualisation de ce chiffrage initial, en tenant compte à la fois des mesures nouvelles décidées dans le courant de l'année 2009 et des nouvelles prévisions de coût.

¹ Dont le détail est rappelé dans le tableau présenté au 5. ci-après.

² Sur ce point, se reporter au rapport présenté au nom de la commission des finances de M. Philippe MARINI, rapporteur général sur la première loi de finances rectificative pour 2009 (n° 2009-122 du 4 février 2009).

2. Le montant des crédits de la mission « Plan de relance »

Les crédits de la mission « Plan de relance » sont ceux des trois programmes qui la composent :

- le programme 315 « Programme exceptionnel d'investissement public » ;
- le programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » ;
- le programme 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité ».

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

(en millions d'euros)

	AE 2009 (LFR1+LFR2)	AE 2010 (PLF)	AE 09-10	CP 2009 (LFR1+LFR2)	CP 2010 (PLF)	CP 09-10	Ecart AE-CP 09-10
Programme 315 "Programme exceptionnel d'investissement public"	4 101	-	4 101	2 797	1 454	4 251	-150
Programme 316 "Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi"	6 560	2 050	8 610	7 560	2 050	9 610	-1000
Programme 317 "Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité"	2 600	290	2 890	2 203	598	2 801	89
TOTAL	13 261	2 340	15 601	12 560	4 102	16 662	-1061

Le détail de l'utilisation et de la consommation de ces crédits, sur lesquels portent le vote sur la mission « Plan de relance » de l'économie, est présenté ci-après. A ce stade, on peut se limiter à deux remarques :

- le montant en 2009 des crédits de paiement (CP) du programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » comprend les 3 milliards d'euros de dotation au FSI, qui n'étaient pas pris en compte dans le chiffre de 26 milliards d'euros évoqués plus haut ;

- les programmes 315 et 316 ont été dotés en 2009 et 2010 de plus d'autorisations d'engagements (AE) que de CP (1 061 millions d'euros de plus). La plus grande partie de cet écart (1 milliard d'euros) s'explique par l'absence d'inscription d'AE, en 2009, au titre de la mesure d'avances sur marchés publics sur le programme 316 ;

- le programme 317 a été doté de 89 millions de d'euros de plus en AE qu'en CP, en raison des délais nécessaires, souvent supérieurs à deux ans, pour la réalisation d'opérations de construction ou de rénovation.

Si on considère, avec le Gouvernement¹, que le coût budgétaire global du plan de relance en 2009 et 2010 s'établit à 46,2 milliards d'euros (39,1 milliards d'euros en 2009 et 7,1 milliards en 2010), les crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » ne représentent qu'un peu plus du tiers du total.

3. Le montant retenu pour le calcul de la norme de dépense de l'Etat

Le Gouvernement a fait le choix économique de financer les dépenses du plan de relance par le déficit plutôt que par une réduction d'autres dépenses, de façon à ne pas empêcher le jeu des stabilisateurs automatiques et leurs effets sur l'activité. Dans ces conditions, il était cohérent d'exclure du calcul de la norme d'évolution des dépenses de l'Etat celles qui relèvent de la mise en œuvre du plan.

La norme de dépense est une « norme élargie », qui comprend, depuis la loi de finances pour 2008, les dépenses nettes du budget général et les prélèvements sur recettes.

La norme de dépense se calcule en appliquant le taux d'évolution retenu au montant des crédits de la loi de finances initiale pour l'année précédente.

Ainsi, pour le calcul de la norme de dépense de l'Etat en 2010, **15,1 milliards d'euros de dépenses de 2009** n'ont pas été pris en compte, correspondant au montant des CP de la mission « Plan de relance de l'économie » (12,6 milliards d'euros) et au coût initial de la mesure FCTVA (2,5 milliards d'euros). **Pour 2010, 4,1 milliards d'euros**, correspondant aux CP de la mission « Plan de relance de l'économie », ne sont pas pris en compte dans la norme de dépense.

4. Le montant pris en compte pour mesurer l'impact des mesures de relance dans le déficit

Le Gouvernement évalue le montant des dépenses constatées au titre du plan de relance à **39,1 milliards d'euros en 2009**. Ce montant est très supérieur à l'estimation initiale fournie le 4 décembre 2009 à Douai par le Président de la République, qui estimait que « *l'impact budgétaire proprement dit au sens de Maastricht se monte à 15 milliards et demi d'euros en 2009* ».

L'écart par rapport à l'estimation initiale s'explique à la fois par le coût plus élevé que prévu que certaines mesures, notamment fiscales² et par le fait que le plan de relance a été progressivement complété au cours du premier semestre de l'année 2009³.

¹ Cf. 4. ci-après.

² Cf. le I. B. ci-après.

³ Cf. la chronologie de la conception du plan de relance présentée au I.

Le coût de 39,1 milliards en 2009 s'expliquerait par 12,6 milliards d'euros de dépense budgétaire (les crédits de paiement de la mission « Plan de relance »), 3,8 milliards d'euros de prélèvements sur recettes (la mesure FCTVA), 15,8 milliards d'euros de mesures fiscales et 6,4 milliards d'euros de prêts au entreprises du secteur automobile¹. Dans ce chiffrage, le montant de la dotation de l'Etat au FSI est pris en compte.

Pour réaliser cette estimation, le Gouvernement considère que l'intégralité des crédits de paiement de la mission plan de relance sera consommée. Or, comme le montre le tableau du 2 du D ci-après, **il vraisemblable que, sur les 12,6 milliards d'euros de la mission, au minimum 3,5 milliards (1,5 milliard si on ne tient pas compte du FSI) ne seront pas dépensés**. Le coût total du plan de relance en 2009 serait donc plus proche de 35,6 milliards d'euros.

En retenant le montant avancé par le Gouvernement, soit 39,1 milliards d'euros, le plan français représente, en 2009, 23 % de l'effort total de 170 milliards d'euros demandé par la commission européenne aux Etats-membres en novembre 2008.

5. Les dernières estimations disponibles

Depuis la présentation le 4 décembre 2008 par le Président de la République d'un plan de relance de 26 milliards d'euros pour les années 2009 et 2010 (qui était en réalité un plan de 29 milliards d'euros, en tenant compte de la dotation de 3 milliards d'euros au FSI), de nouvelles annonces en ont renchéri le montant. En outre, certaines mesures ont rencontré un succès imprévu, accroissant ainsi leur coût.

Le tableau ci-dessous permet de fournir une indication du montant réel, en exécution, du plan de relance :

¹ Cf. le 1. du D. ci-après.

Le plan de relance pour l'économie : chiffrage initial et coût réel

(en milliards d'euros)

	Montants annoncés par le Président de la République le 4 décembre 2008	Montants PLF 2010		
		Total 2009-2010	2009	2010
Etat				
Mission "Plan de relance de l'économie"	11,5	12,6	4,1	16,7
Mission "Plan de relance de l'économie" hors FSI	8,5	9,6	4,1	13,7
FSI	3,0	3,0	-	3,0
Dettes de la défense	0,5	0,5	-	0,5
Prêts aux constructeurs automobiles	-	6,4	0,1	6,5
FCTVA	2,5	3,8	-	3,8
Fiscalité	10,5	15,8	2,9	18,7
Total Etat hors FSI	22,0	36,1	7,1	43,2
Total Etat	25,0	39,1	7,1	46,2
Entreprises publiques				
Entreprises publiques	4,0	1,3	2,7	4,0
Total général hors FSI	26,0	37,4	9,8	47,2
Total général	29,0	40,4	9,8	50,2

Source : commission des finances

Ainsi, à périmètre constant et en retenant les montants présentés par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2010, **le coût du plan de relance ne serait pas de 26 milliards d'euros mais de 47,2 milliards d'euros** ;

Ce montant doit être relativisé pour deux raisons :

- en 2009, on peut s'attendre à ce que le montant des dépenses au titre de la mission « Plan de relance de l'économie » soit inférieur, hors FSI, de 1,5 milliard d'euros à la dotation initiale, comme cela a été présenté plus haut ;

- en 2010, l'estimation du Gouvernement ne retient pas l'effet positif en 2010 sur les recettes de l'Etat des mesures fiscales prises en 2008. Ainsi, les sommes versées en 2009 au titre du crédit d'impôt recherche et des remboursements de créances de report en arrière de déficit ne seront pas versées en 2010, engendrant une économie de 1,8 milliard d'euros. Dès lors, le coût des mesures fiscales en 2010 ne serait pas de 2,9 milliards d'euros mais de 1,2 milliard d'euros.

La participation des entreprises publiques à la relance de l'économie

Le Gouvernement présente ainsi les modalités de la participation des entreprises publiques au plan de relance de l'économie :

« Les entreprises chargées de service public se sont engagées à contribuer à l'effort national de relance en intensifiant leur dynamique d'investissement en 2009, à contre courant de la conjoncture internationale. Au total plus de 4 milliards d'euros supplémentaires seront investis en 2009 en France par EDF, GDF-Suez, La Poste, le RATP et la SNCF. Ils permettront de soutenir l'activité tout en améliorant la qualité de service et la compétitivité des entreprises.

« Chaque entreprise concernée a établi un programme d'investissements qu'elle a soumis au ministre en charge du plan de relance et sur lequel elle lui rend compte mensuellement ou trimestriellement. Il s'agit de projets prêts à démarrer en 2009, créant de l'activité en France et pour lesquels l'entreprise va injecter des fonds en 2009.

« Plus précisément, EDF va accélérer le programme de modernisation et de développement de son patrimoine industriel, tant dans les moyens de production (études, maintenance, fabrication des composants et préparation des sites des futures centrales) que dans les réseaux de transport et de distribution d'électricité.

« GDF Suez investira 200 millions d'euros additionnels à un programme de 3 milliards d'euros d'investissements en France pour 2009 dans ses activités de transport (accélération ou anticipation de certains programmes d'investissements notamment dans les stations de compression), de distribution (développement de nouvelles connexions, renouvellement du réseau) et de stockage (anticipation ou accélération des travaux de rénovation de plusieurs sites existants) de gaz en France.

« La RATP investira 450 millions d'euros additionnels pour renouveler et compléter son matériel roulant, améliorer l'accessibilité de ses stations, les rénover et les moderniser.

« La SNCF réalisera près de 400 millions d'euros d'investissements supplémentaires. Cet effort portera sur le matériel roulant, l'accélération de rénovation et de modernisation des gares, les économies d'énergie et les systèmes d'information.

« S'agissant de La Poste, 600 millions d'euros d'investissements supplémentaires seront engagés en 2009-2010, dont 70 % sur des projets immobiliers. La Poste a prévu de financer près de 1 000 projets immobiliers ; il s'agit notamment de rénovations de bureaux de postes et de créations de plateformes de préparation et de distribution du courrier en métropole et outre-mer ».

Au 24 septembre 2009, l'état d'avancement de ces travaux est le suivant :

	Total	Engagé	Payé	Taux d'exécution
EDF	2 500,0	865,0	865,0	35%
GDF-SUEZ	200,0	63,0	16,0	8%
RATP	450,0	381,0	160,0	36%
SNCF	384,0	277,0	163,0	42%
La Poste	600,0	160,2	81,6	14%
Total	4 134,0	1 746,2	1 285,6	31%

Source : ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance de l'économie

Le 13 octobre 2009, lors de son audition par votre commission des finances, le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance a indiqué que les entreprises publiques auraient effectivement dépensé 3 milliards d'euros à la fin de l'année 2009.

Source : ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance, réponse au questionnaire budgétaire

B. LE VOLET FISCAL

1. Des mesures qui rencontrent un grand succès en 2009

Le volet fiscal du plan de relance comprend sept mesures :

- le **remboursement des excédents d'impôt sur les sociétés** au titre d'acomptes versés au titre d'exercices clos avant le 30 septembre 2009, qui a pu être demandé en 2009 dès la clôture de l'exercice au lieu du mois d'avril, avait bénéficié, à la fin du mois de juin 2009, à 25 667 entreprises, dont 25 322 petites et moyennes entreprises (PME), pour un montant total de remboursements de 6,5 milliards d'euros, dont 1,9 milliard au bénéfice des PME.

Cette mesure de trésorerie n'a pas de coût budgétaire ;

- le **remboursement immédiat, plutôt qu'au terme d'un délai de cinq ans, du solde des créances de report en arrière des déficits** (*carry back*) était de droit en 2009, sur demande des entreprises. A la fin du mois de juin, 2,2 milliards d'euros avaient été remboursés à 21 270 entreprises dont 20 676 PME. Pour l'année, le coût de la mesure est évalué à 4,5 milliards d'euros, soit 2,7 milliards d'euros de plus que la prévision initiale ;

- le **remboursement immédiat de toutes les créances de crédit d'impôt recherche (CIR)** détenues par les entreprises avait permis, fin juin, à 10 882 entreprises dont 9 716 PME de percevoir 3,4 milliards d'euros, dont 1 milliard au bénéfice des PME. Pour l'année, le coût de la mesure, qui correspond parfaitement à la prévision initiale, est estimé à 3,8 milliards d'euros ;

- le **remboursement mensuel, plutôt que trimestriel ou annuel, des crédits de TVA**, possible depuis février 2009, avait permis fin juin à 131 967 entreprises, dont 115 889 PME, de recevoir 3,3 milliards d'euros, dont 2 milliards pour les PME. Pour l'année, le coût prévisionnel s'établit à 6,5 milliards d'euros, soit 2,9 milliards d'euros de plus que l'estimation initiale ;

- le **crédit d'impôt en faveur des ménages modestes**, institué, pour la seule année 2009, en faveur des contribuables dont le revenu imposable relève de la tranche à 5,5 % de l'impôt sur le revenu et de la tranche à 14 % dans la limite de 12 475 euros par part afin de les exonérer du prélèvement du second acompte provisionnel ainsi que des prélèvements mensuels à compter du mois de mai 2009, a représenté un coût pour l'Etat de 1 milliard d'euros en 2009 ;

- la **majoration d'un demi-point des coefficients d'amortissement** dégressif, pour un coût en 2010 estimé à 400 millions d'euros ;

- le **doublage du plafond du prêt à taux zéro** au titre des logements neufs acquis en 2009 afin de soutenir de manière exceptionnelle la construction de logements et l'activité du bâtiment. L'article 46 du projet de loi de finances pour 2010 prévoit une reconduction pour trois ans du prêt à taux zéro et le maintien de son doublement jusqu'au 31 décembre 2009. Le coût de cette mesure en 2010 est évalué à 90 millions d'euros.

2. Un coût net sur la période 2009-2010 très supérieur aux estimations initiales

Le coût initial du volet fiscal du plan de relance avait été estimé initialement à 10,5 milliards d'euros pour les mesures résultant de la loi de finances rectificative de décembre 2008, auxquelles il convient d'ajouter le coût du crédit d'impôt sur le revenu institué par la deuxième loi de finances rectificative pour 2009, initialement estimé à 1,1 milliard d'euro.

En exécution 2009, le coût de l'ensemble de ces mesures s'établira vraisemblablement à **15,8 milliards d'euros**. La différence s'explique par le succès plus important que prévu rencontré par les remboursements mensuels de TVA et par les remboursements anticipés du solde des créances de reports en arrière au titre de l'impôt sur les sociétés. Le crédit d'impôt sur le revenu aura finalement coûté 100 millions d'euros de moins que l'estimation associée au collectif budgétaire d'avril 2009.

Pour 2010, le volet fiscal du plan de relance représentera 1,2 milliard d'euros de moindres recettes pour l'Etat. Les remboursements mensuels de TVA et le crédit d'impôt sur le revenu n'ont plus d'incidence sur les recettes. Le doublement du prêt à taux zéro et la mesure d'amortissement exceptionnel commencent à produire des effets, mais limités. Le versement en 2009 de sommes qui auraient dû être payées en 2010, du fait des mesures de remboursement anticipé des créances de reports en arrière ou de crédit d'impôt recherche, engendre une moindre dépense en 2010 de 1,8 milliard d'euros. A l'inverse, la prorogation du dispositif de remboursement anticipé des créances de CIR, prévue à l'article 4 du projet de loi de finances pour 2010, engendre un coût supplémentaire de 2,5 milliards d'euros.

Les mesures fiscales du plan de relance de l'économie

(en milliards d'euros)

	Annnonce initiale (issue des documents fournis par le Gouvernement en janvier 2009)			Données disponibles début octobre 2009			Ecart Total initial/Total automne 2009	Ecart 2009 (estimation initiale)/ 2009 (estimation automne 2009)
	Total	2009	2010	Total	2009	2010		
Remboursements d'IS (crédit d'impôt recherche), dont :	3,8	3,8	-1	5,3	3,8	1,5	39%	0%
<i>Effet mesure 2009</i>	3,8	3,8	-1,0	2,8	3,8	-1,0		
<i>Effet mesure PLF 2010</i>				2,5	-	2,5		
Remboursement d'IS (créances de report en arrière des déficits)	1,8	1,8	-0,3	3,7	4,5	-0,8	106%	150%
Mensualisation du remboursement de la TVA	3,6	3,6		6,5	6,5	-	81%	81%
Amortissement exceptionnel	0,7		0,7	0,4	-	0,4	-43%	
Doublement du prêt à taux zéro	0,6		0,1	0,1	-	0,1	-85%	
Crédit d'impôt sur le revenu				1,0	1,0	-		
Coût pour l'Etat	10,5	9,2	-0,5	17,0	15,8	1,2	62%	72%

Source : commission des finances, d'après les données du Gouvernement

C. LE VERSEMENT ANTICIPÉ DES ATTRIBUTIONS AU TITRE DU FCTVA

1. Un coût supérieur aux prévisions

L'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales prévoit que les collectivités qui, en 2009, consacrent à l'investissement un montant supérieur à celui de la moyenne de leurs dépenses réelles d'investissement de la période 2004, 2005, 2006 et 2007, bénéficient, à compter de 2009, du versement des attributions du Fonds de compensation de taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) afférentes à celles de l'année précédente au lieu de la pénultième année.

Les prévisions initiales envisageaient que cette mesure engendrerait des versements à hauteur de 2,5 milliards d'euros. En réalité, le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de cette mesure sera vraisemblablement de 3,8 milliards d'euros.

2. Une mesure qui soutient l'investissement local

Au début de l'été, 19 540 conventions avaient été signées dans le cadre de la mise en œuvre de cette mesure, dont 17 183 par des communes, 90 par des départements et 23 par des régions.

Il ressort de ces conventions que les signataires se sont engagés sur un montant de dépenses réelles d'investissement en 2009 qui s'établit à 54,5 milliards d'euros, dont 48,4 milliards au titre des communes, départements et régions. Par rapport à la moyenne de référence (les dépenses réelles d'investissement de 2004 à 2007), cela représente une augmentation de 54,3 %.

Par rapport à l'année 2008, ce niveau d'investissement constituerait une progression de 17 %. Ce montant est à rapprocher de celui des dépenses d'investissement de l'Etat qui, en 2009, malgré l'effet des mesures du plan de relance, s'élèvera à 13,8 milliards d'euros.

**Dépenses réelles d'investissement
(hors remboursements et hors subventions d'équipement)**

(en milliards d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (conventions relance à l'été 2009)	Moyenne 04-07	Ecart par rapport à la moyenne 04- 07	Ecart par rapport à 2008
Communes	18,0	19,4	20,9	23,1	21,4	25,2	20,4	24%	18%
Départements	6,9	7,3	7,8	8,3	8,5	14,0	7,6	85%	65%
Régions	2,7	2,6	3,1	3,4	11,4	9,2	3,0	213%	-19%
Total collectivités	27,6	29,3	31,8	34,8	41,3	48,4	30,9	57%	17%
Total collectivités et établissements publics						54,5	35,3		

Sources : Commission des finances, d'après le rapport de l'Observatoire des finances des finances locales sur les finances des collectivités territoriales en 2009 (données 2004-2008) et les données 2009 du ministère chargé de la mise en oeuvre du plan de relance

3. Une mesure reconduite en 2010

Lors de la discussion des articles de la première partie du présent projet de loi de finances consacrés aux collectivités territoriales, le 21 novembre 2009, le Sénat a adopté, après l'article 13 bis et avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, un amendement présenté, au nom du groupe UMP, par notre collègue Charles Guené, qui a présenté ainsi son objet :

« Dans le cadre du plan de relance, des dispositions ont été adoptées afin de permettre aux collectivités de bénéficier d'un versement anticipé au titre du FCTVA à la condition qu'elles engagent, en 2009, des dépenses d'équipement en progression par rapport à la moyenne de celles qui ont été constatées dans leurs comptes sur la période 2004-2007.

« Or force est de constater que certaines procédures de commandes publiques peuvent faire obstacle à la réalisation de cet objectif. Il convenait donc de remédier à cette situation, comme M. le Premier ministre nous y avait encouragés.

*« La meilleure solution consisterait à **prendre en compte les « restes à réaliser »** dans le calcul des dépenses réelles d'équipement, dans la mesure où ces dépenses sont couvertes au titre de l'exercice par des recettes certaines d'un même niveau. L'engagement de la collectivité pourrait ainsi être considéré comme respecté.*

« Ce dispositif est complété par un autre amendement qui tendra à pérenniser le système et permettra aux collectivités d'engager une procédure analogue en 2010.

« Notre objectif est de respecter une certaine équité entre les collectivités qui ont pu s'engager en 2009 et celles qui n'en ont pas eu la possibilité, mais qui s'engageront en 2010.

« Je tiens à souligner que ce dispositif est attendu par un très grand nombre de communes. »

Le Sénat a également adopté, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, un amendement ainsi présenté par notre collègue Christian Cambon :

« Cet amendement, qui vise à compléter celui que vient de présenter Charles Guené, rassurera sans doute nos collègues.

*« Il a pour objet de traduire la décision annoncée par le Premier ministre lors de la session annuelle du Congrès de l'Association des maires de France, le 17 novembre 2009, de **reconduire en 2010, pour les collectivités locales qui n'auraient pu s'engager en 2009, le dispositif de remboursement anticipé du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée**, prévu dans le cadre du plan de relance de l'économie.*

*« Il retient les **mêmes modalités d'éligibilité au dispositif en les décalant d'une année**. Donc, on ne crée pas un autre régime. L'effort d'investissement sera ainsi apprécié au premier euro, par rapport à la moyenne des dépenses réalisées sur les exercices 2005, 2006, 2007 et 2008, au lieu des années 2004, 2005, 2006 et 2007 dans le dispositif mis en œuvre en 2009.*

« Cet amendement permet de donner une deuxième chance aux collectivités locales qui n'ont pu s'engager en 2009. L'annonce anticipée de la reconduction du dispositif devrait leur permettre de préparer dès aujourd'hui le lancement de leurs projets d'investissement et de réduire ainsi les délais d'engagement des opérations en 2010.

« Compte tenu du succès de cette opération en 2009, le fait de l'adopter et de l'annoncer plus rapidement permettra de donner un signal fort et de faire en sorte que les collectivités continuent à participer au plan de relance ».

D. LES CREDITS DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE » : PRINCIPAUX ORDRES DE GRANDEUR

1. Trois programmes qui alimentent 18 missions et de nombreux opérateurs

Le ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance de l'économie n'a pas vocation à gérer lui-même des crédits budgétaires, mais à s'assurer que les enveloppes dédiées aux projets retenus dans le cadre du plan sont bien dépensées dans les délais et selon les modalités prévues.

Selon le ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance, un tiers des crédits des trois programmes de la mission est géré par transfert vers d'autres missions. Le solde relève de la « gestion directe », qui consiste à verser les crédits à des opérateurs de l'Etat.

Depuis le début de l'année 2009, des crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » ont été transférés à 18 missions du budget général et à de nombreux opérateurs :

**Les opérateurs de l'Etat participant à la gestion
des crédits de la mission « Plan de relance »**

(en millions d'euros)

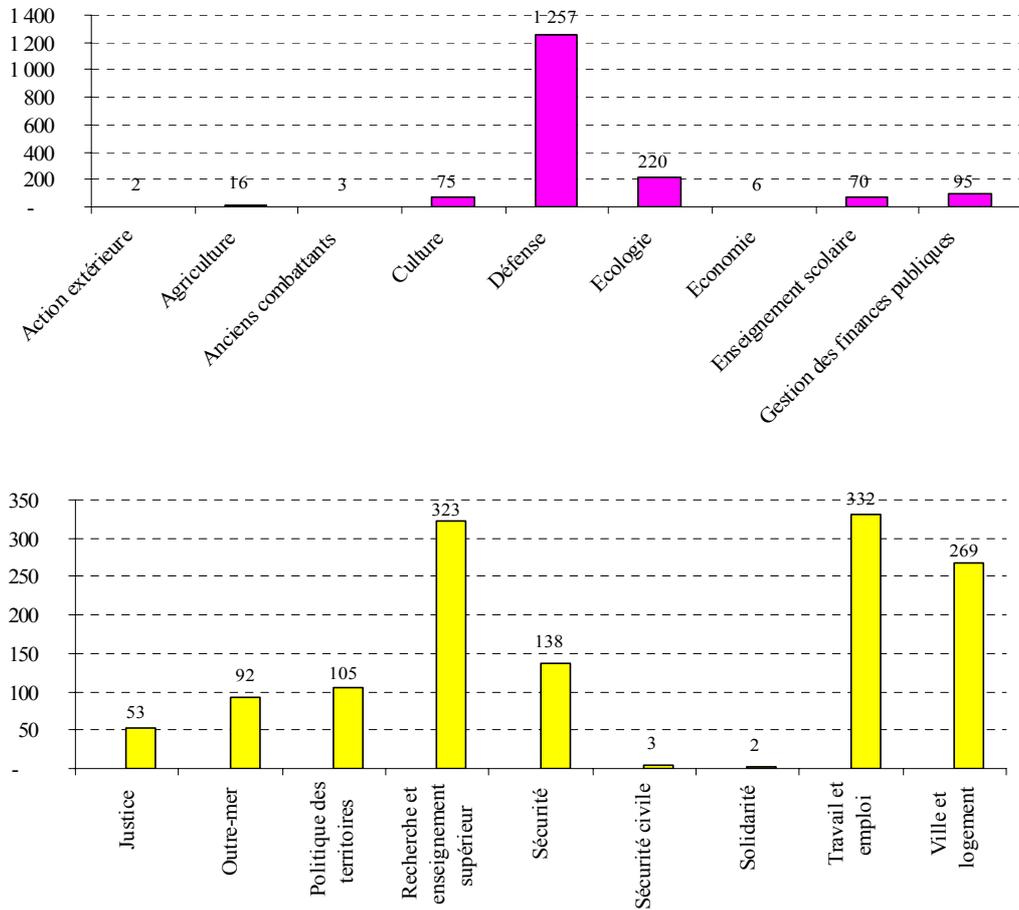
	AE	CP
Agence de financement des transports de France (AFITF)	705	374
Voies navigables de France (VNF)	100	50
INRAP	20	20
Versailles, BNF, Le Louvre	6	5
Universités	28	28
Etablissements de recherche	105	68
CNOUS	27	10
ADEME	20	10
Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP)	70	35
OSEO	491	279
Agence Française de développement (AFD)	26	10
Agence de services et de paiements (ASP)	542	498
Pôle emploi	726	327
Fonds stratégique d'investissement (FSI)	490	490
Agence nationale de l'habitat (ANAH)	220	153
Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)	350	133
ADOMA	37	12
ACOSS/CNAF/CCMSA	1 414	1 330
Agence nationale de service à la personne (ANSP)	300	206
TOTAL	5 677	4 038

Source : ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance, rapport trimestriel au Parlement, octobre 2009

Six décrets de transfert de crédit ont été publiés, portant sur 24,4 % des crédits de la mission. Les missions bénéficiaires de ces transferts sont, au 6 octobre 2009, les suivantes :

Les missions du budget général bénéficiaires des crédits du plan de relance

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances, d'après les décrets de transferts de crédits

18 missions ont été bénéficiaires de crédits transférés au seul titre de la mesure d'avance sur marchés publics.

Les trois programmes de la mission ne sont pas affectés dans les mêmes proportions par les transferts et n'alimentent pas tous les mêmes missions du budget général :

Ventilation, au 6 octobre 2009, par mission et programme bénéficiaire des crédits de la mission « Plan de relance »

(en millions d'euros)

Mission	MISSION PLAN DE RELANCE	Action extérieure de l'Etat (105)	Agriculture (154, 215)	Anciens combattants (167)	Culture (131,175,224)	Défense (212, 146, 178, 144)	Ecologie (203, 217)	Economie (134)	Enseignement scolaire (214)	Gestion des finances publiques (309, 302, 221, 218)	Justice (107, 166, 182)	Outre-mer (123)	Politique des territoires (112, 162)	Recherche et enseignement supérieur (231, 150, 172, 192)	Sécurité (176, 152)	Sécurité civile (161)	Solidarité (124)	Travail et emploi (155, 111, 102, 103)	Ville et logement (177, 135)	Total transféré au 31/07/09	% de crédits transférés au 01/10/09	
Programme 315 "Programme exceptionnel d'investissement public"	2 797		15		75	985	125		65	85	39	85	105	321	100						2 000	71,5
Programme 316 "Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi"	7 560	2	1	3		272	95	6	5	10	14			2	38	3	2	332			785	10,4
Programme 317 "Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité"	2 203											7								269	276	12,5
TOTAL	12 560	2	16	3	75	1 257	220	6	70	95	53	92	105	323	138	3	2	332	269	3 061	24,4	

Source : commission des finances, d'après les décrets de transferts de crédits

2. L'objectif : une consommation rapide des crédits

La stratégie du Gouvernement est de faire en sorte que les crédits du plan de relance soient injectés dans l'économie le plus rapidement possible, de façon à avoir un effet sur l'activité au cœur de la crise, et de favoriser le retour de la croissance.

L'objectif fixé est celui d'une consommation totale des crédits disponibles en 2009, aussi bien en AE qu'en CP. Pour évaluer la part du déficit 2009 qui peut être attribuée aux mesures du plan de relance, les simulations du Gouvernement retiennent une consommation intégrale des CP de la mission « Plan de relance de l'économie »¹.

La consommation des crédits de la mission « Plan de relance » est cependant délicate à évaluer, et les indicateurs disponibles doivent être interprétés avec prudence. En effet, dès lors que des crédits sont transférés en gestion à des programmes d'autres missions, leur consommation est suivie par les outils budgétaires de l'Etat avec celle des programmes d'accueil.

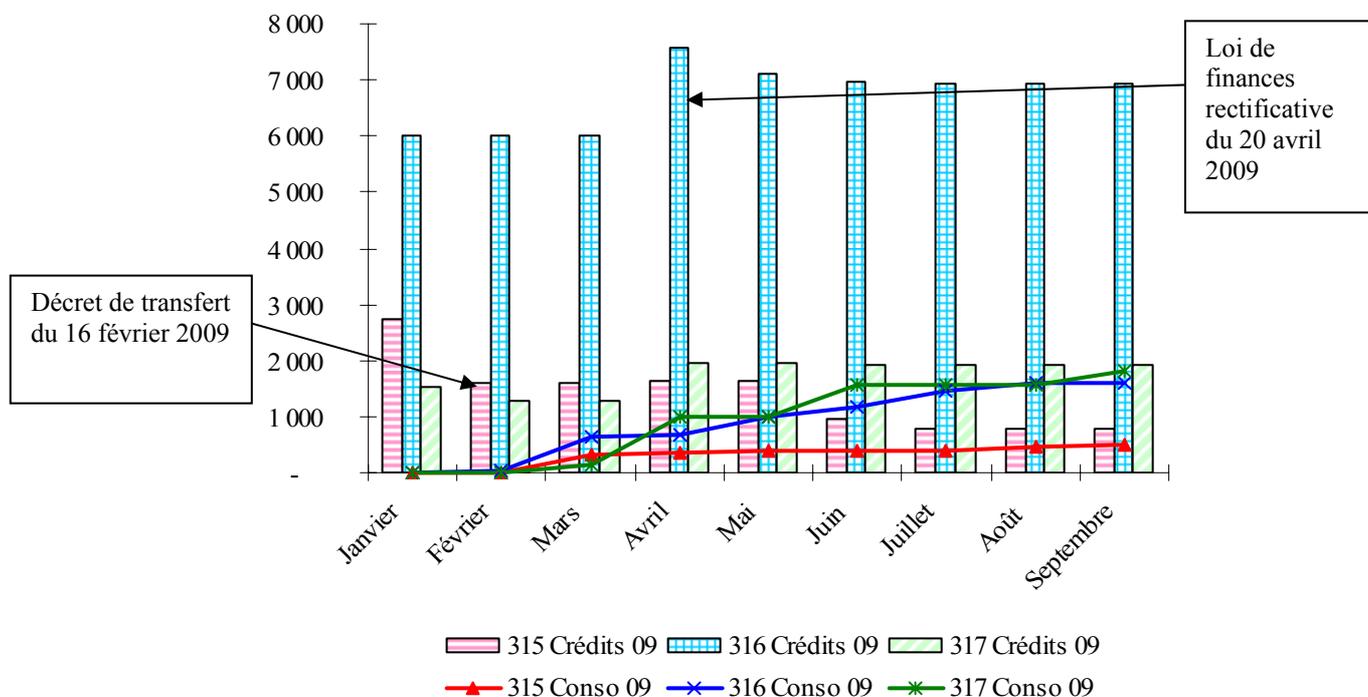
¹ Cf. le 4. du A ci-dessus.

Le taux de consommation des crédits de la mission « Plan de relance de l'économie », tel qu'il résulte des situations mensuelles du budget de l'Etat, n'intègre donc pas les crédits transférés, qui représentaient 24,4 % des crédits de la mission à la fin du mois d'août 2009. Pour les 75,6 % restant, l'analyse du taux de consommation des crédits n'est pas plus parlante, puisque les crédits sont considérés comme consommés dès qu'ils ont été versés à l'opérateur qui les utilisera, sans préjudice de leur consommation effective par ce dernier.

Sous le bénéfice de ces réserves, le profil de consommation des crédits de la mission « Plan de relance » s'établissait à la date du 31 août 2009 (dernière situation mensuelle disponible) de la façon suivante :

Evolution du montant et de la consommation des crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » en 2009

(en millions d'euros)



Source : situations mensuelles du budget de l'Etat

Fin septembre 2009, les taux de consommation des crédits des trois programmes s'établissaient de la manière suivante :

Consommation des crédits des programmes de la mission « Plan de relance de l'économie »

(en millions d'euros)

	Crédits CP 2009	Tranferts			Consommation	
		Total transférés au 30/09/09	Solde non transféré	% transféré au 30/09/09	Conso au 31/08/09	Taux de conso (en %) des crédits non transférés au 31/07/09
Programme 315 "Programme exceptionnel d'investissement public"	2 797	2 000	797	72	507	64
Programme 316 "Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi"	7 560	613	6 947	8	1 810	26
Programme 317 "Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité"	2 203	276	1 927	13	1 810	94
TOTAL	12 560	5 804	6 756	23	4 127	61

Source : commission des finances

Compte tenu d'un taux de consommation de 61 % à la fin du mois d'août, l'objectif d'une consommation intégrale des crédits à la fin de l'année 2009 est-il susceptible d'être atteint ? Le tableau ci-dessous montre **l'ampleur des incertitudes pesant sur le respect de l'objectif de consommation intégrale des crédits en 2009.**

Estimation de la consommation en 2009 de certaines des mesures financées par la mission « Plan de relance de l'économie »

(en millions d'euros)

	Estimation initiale	Coût prévisionnel*	Sous-consommation	Surcoût	Sous-consommation nette
"Zéro charges TPE"	700	500	200		
Prime à la casse	220	450		230	
Prime de solidarité active	760	844		84	
Avance sur marchés publics	1 000	500	500		
SIAGI	25	-	25		
CAP +	200	30	170		
Fonds stratégique d'investissement	3 000	1 000	2 000		
OSEO	815	450	365		
ADOMA	37	12	25		
FISo	1 300	500	800		
Total	8 057	4 286	3 771	314	3 457
Total hors FSI	5 057	3 286	1 771	314	1 457
Entreprises publiques	4,1	3,0	1,1		
Total avec Entreprises publiques	8 061	4 289	3 772		

* Ces montants reprennent les estimations du Gouvernement ou, lorsqu'ils ne le font pas, **extrapolent des consommations à partir des consommations constatées au début du mois d'octobre 2009.** Par exemple, sur le FISo, la consommation est de 200 millions d'euros fin septembre 2009.

Source : commission des finances

Il ressort du tableau ci-dessus que, hors FSI, le taux de consommation des crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » pourrait être plus proche de 85 % que de 100 % (8,1 milliards d'euros sur 9,6 milliards).

3. 2010 : une mise en extinction moins abrupte que prévu, financée en partie par redéploiements

Le cadrage initial du plan de relance prévoyait de concentrer 80 % des dépenses (hors FSI) en 2009, soit 6,8 milliards d'euros sur un total de 8,5 milliards.

Au cours de l'année 2009, le plan de relance de l'économie a étoffé ses moyens et sa période d'application s'est allongée. Les chiffres disponibles aujourd'hui montrent que les dépenses au titre de 2009 ne devraient représenter que 70 % des dépenses totales (hors FSI), soit au mieux 9,6 milliards d'euros¹ sur 13,7 milliards au total.

Le montant des dépenses de la mission en 2010, initialement prévu à 1,5 milliard d'euros, devrait s'établir à 4,1 milliards d'euros. La différence s'explique par l'inflexion « sociale » donnée au plan de relance dans le courant de l'année 2009. En effet, dans le schéma initial, ne devaient être ouverts au titre de 2010 que les CP correspondant à la couverture des AE engagées en 2009 sur les programmes 315 « Programme exceptionnel d'investissement public » et 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité ».

Pourtant, le programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » est désormais, pour 2010, le mieux doté des trois programmes. A la suite de l'annonce par le Président de la République de mesures en faveur des jeunes et de l'emploi, la deuxième loi de finances rectificative pour 2009 a abondé les trois programmes de la mission, principalement au bénéfice du programme 316, au sein duquel a été créé, pour deux ans, le Fonds d'investissement social (FISo).

En 2010, les moyens de ce fonds connaissent une augmentation de 100 millions d'euros par rapport à 2009, pour s'établir à 1 400 millions d'euros. Ils devront prendre en charge, outre les missions initiales du FISo, le coût d'une partie du « plan jeune » annoncé par le Président de la République le 29 septembre 2009.

Par ailleurs, trois mesures initialement limitées à 2009 sont reconduites en 2010 : l'aide au remplacement de véhicules anciens (« prime à la casse »), pour 240 millions d'euros ; l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises (« zéro charges TPE »), pour 410 millions d'euros ; le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) versé outre-mer, pour 280 millions d'euros. Ces trois mesures représentent un coût supplémentaire de 930 millions d'euros.

¹ Ce montant prend pour hypothèse une consommation totale des crédits de 2009, en 2009.

Pour mémoire, dans son rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques du mois de juillet 2009, le Gouvernement évaluait à 3,5 milliards d'euros le montant des dépenses 2010 de la mission « Plan de relance de l'économie ». La majoration d'environ 650 millions d'euros constatée dans le présent projet de loi de finances reflète les arbitrages rendus pendant l'été 2009.

Pour 2009, les crédits de la mission devraient, par redéploiements, absorber le surcoût de certaines mesures, notamment celui de la « prime à la casse », dont le montant devrait s'établir à 380 millions d'euros contre 220 millions initialement prévus.

4. Des crédits de soutien à l'investissement plus que des dépenses d'investissement

Le plan de relance de l'économie est très largement orienté vers le soutien à l'investissement des entreprises mais aussi à l'investissement public.

Le soutien à l'investissement public se manifeste à la fois par les mesures mises en œuvre dans le cadre du plan de relance, et en particulier la mesure de versement anticipé des attributions au titre du FVTVA aux collectivités territoriales, qui réalisent environ les trois quarts des investissements publics, que par le choix du Gouvernement de « libérer » les crédits d'investissement du titre 5, c'est-à-dire de ne pas leur appliquer de gel, dès le début de la gestion 2009.

Toutefois, sur le plan budgétaire, les crédits du plan de relance ne sont pas principalement des crédits d'investissement relevant du titre 5.

En 2010, la répartition par titre des crédits de la mission « Plan de relance » est la suivante :

Répartition par titre des crédits de la mission « Plan de relance de l'économie »

(en millions d'euros)

	AE 2009 (LFR1+LFR2)	AE 2010 (PLF)	CP 2009 (LFR1+LFR2)	CP 2010 (PLF)
Programme 315 "Programme exceptionnel d'investissement public"	4 101	-	2 797	1 454
Titre 3. Dépenses de fonctionnement				317
Titre 5. Dépenses d'investissement				963
Titres 6. Dépenses d'intervention				174
Programme 316 "Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi"	6 560	2 050	7 560	2 050
Titre 3. Dépenses de fonctionnement				17
Titre 5. Dépenses d'investissement				
Titres 6. Dépenses d'intervention				2 033
Programme 317 "Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité"	2 600	290	2 203	598
Titre 3. Dépenses de fonctionnement				
Titre 5. Dépenses d'investissement				
Titres 6. Dépenses d'intervention				598
TOTAL	13 261	2 340	12 560	4 102
Titre 3. Dépenses de fonctionnement				334
Titre 5. Dépenses d'investissement				963
Titres 6. Dépenses d'intervention				2 805
Part (en %) du titre 5 dans les crédits 2010				24

Source : projet annuel de performance pour 2010 de la mission « Plan de relance de l'économie »

E. LES CRÉDITS DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE » : VENTILATION PAR MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL

Le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, comme il s'y était engagé, adresse chaque trimestre un rapport détaillé sur l'état d'avancement des actions financées par ses crédits. Ces actions concourent à l'exercice de quinze missions du budget général et, à ce titre, ont vocation à être évaluées par les rapporteurs spéciaux compétents.

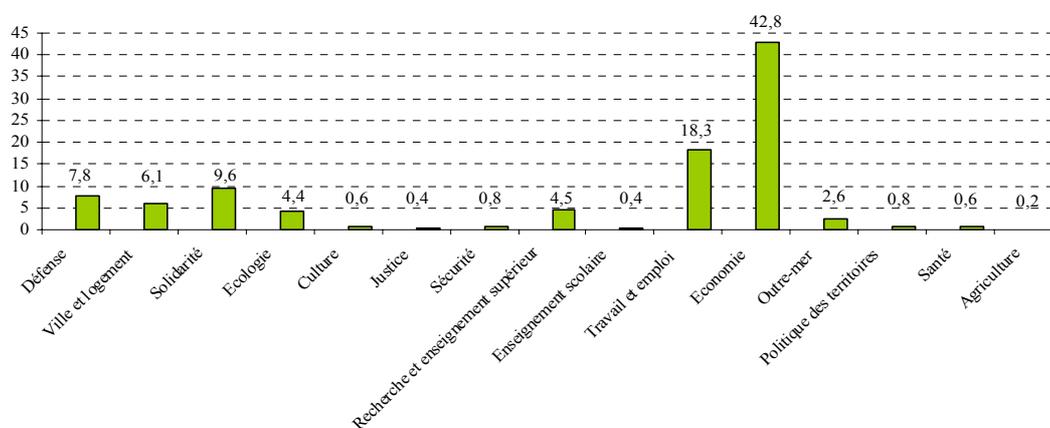
Plutôt que de fournir une nouvelle présentation détaillée des actions financées grâce au plan de relance de l'économie, il a été jugé préférable de mettre l'accent sur la manière dont ce plan « irrigue » l'ensemble du budget général, en présentant une **ventilation des crédits en fonction des missions auxquelles ils se rapportent plutôt qu'en retenant la présentation par programmes de la mission « Plan de relance de l'économie », dont l'intérêt fonctionnel est certain, mais la lisibilité politique limitée.**

1. Ventilation des crédits entre les missions du budget général

Les crédits se rapportant aux missions « Economie » et « Travail et emploi » rassemblent à eux seuls plus de 60 % des crédits de la mission « Plan de relance de l'économie ». Si l'on englobe dans un même ensemble « social » les crédits relevant des missions « Travail et emploi », « Solidarité » et « Ville et logement », on obtient un bloc constituant un tiers des crédits.

Part (dans les crédits 2009) de chacune des missions du budget général auxquelles se rapporte l'objet des crédits de la mission plan de relance

(en %)



Source : commission des finances

2. Les crédits se rapportant à la mission « Economie »

Le montant total des crédits relevant de la mission « Economie » n'est pas représentatif de l'injection réelle de crédits dans l'économie en 2009 et en 2010. En effet, ils ne devraient pas être intégralement consommés, loin s'en faut :

- la dotation de 3 milliards d'euros que l'Etat doit verser au **Fonds stratégique d'investissement** ne sera pas versée dans son intégralité en 2009, dans la mesure où les actionnaires du fonds, l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations, procèdent à de nouveaux apports, sous forme d'augmentation de capital, au fur et à mesure des besoins du FSI (l'Etat a versé 490 millions d'euros à ce jour). Quand bien même le FSI recevrait l'intégralité de la somme en 2009, il ne serait d'ailleurs pas en mesure de l'investir cette année. En revanche, il est probable que les crédits de la dotation au FSI seront transférés avant la fin de l'année au compte d'affectation spéciale des participations financières de l'Etat, par lequel transitent les apports au FSI¹ ;

¹ Il en résultera alors une amélioration optique du taux de consommation des crédits de la mission « Plan de relance de l'économie ».

- les crédits destinés au financement du **Fonds de sécurisation du crédit interentreprises** constituent en réalité les sommes que l'Etat verserait, au titre du dispositif CAP +, à la Caisse centrale de réassurance en cas de défaillance d'une entreprise. La dépense n'est donc pas certaine, elle est même largement hypothétique. En outre, sa garantie étant rémunérée¹, il est concevable que ce dispositif rapporte un gain à l'Etat ;

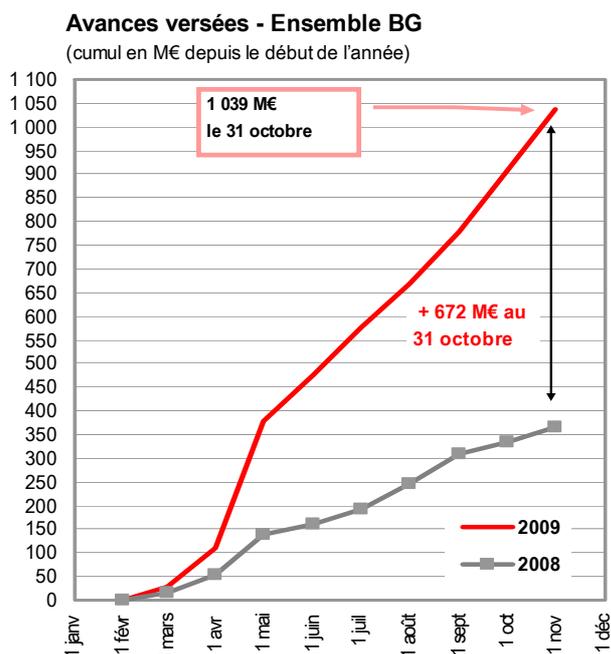
- l'Etat ne devrait finalement pas verser la dotation en capital de 25 millions d'euros qu'il avait prévu d'accorder à la **SIAGI**, organisme de cautionnement mutuel constituant, en quelque sorte, le pendant d'OSEO en faveur de l'artisanat ;

- sur les 815 millions d'euros destinés à OSEO, l'enveloppe de 240 millions d'euros « réservée » au fonds automobile ne sera finalement pas utilisée ;

- la mesure d'**avances sur marchés publics**, mesure ambitieuse destinée à améliorer la trésorerie des entreprises en revalorisant le montant de la première avance versée aux titulaires de marchés publics, n'a consommé ses crédits qu'à hauteur d'environ 50 %, le solde pouvant servir à financer des dépenses supplémentaires constatées pour d'autres actions.

En dépit ce taux de consommation réduit, le ministère chargé de la relance considère que la mesure a permis, en 2009, de soulager la trésorerie des entreprises, mais que le recours aux crédits supplémentaires n'a été que partiellement nécessaire car la plupart des marchés ont été intégralement réglés au cours de l'année (dès lors, le montant majoré du premier versement aux entreprises a été compensé, sur le même budget 2009, par un montant réduit des versements suivants). Le tableau ci-après présente l'écart entre les montants versés par les administrations au titre d'avances sur marchés publics en 2008 et 2009. Il apparaît nettement que l'année 2009 s'est traduite par un triplement des versements :

¹ Les recettes figureraient sur la ligne «2604- Divers produits de la garantie de l'Etat», qui enregistre les sommes versées par la Caisse centrale de réassurance.



Source : ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance

- à l'inverse, la **mesure emblématique du plan de relance de l'économie, l'aide au remplacement de véhicules anciens, dite « prime à la casse »**, dont le montant forfaitaire s'élève à 1.000 euros, est plus dynamique que prévu. Son coût en 2009 sera sans doute de l'ordre du double de la somme initialement prévue (220 millions d'euros). Les 200 à 250 millions d'euros complémentaires nécessaires en 2009 seront financés par redéploiements.

Contrairement à ce qui était prévu initialement, la prime à la casse sera reconduite en 2010, année au cours de laquelle elle s'éteindra en deux phases (700 euros au premier semestre puis 500 euros au deuxième semestre), pour un coût estimé à 240 millions d'euros ;

Au total, **sur les 5.480 millions d'euros se rapportant à la mission « Economie », il est probable que 3.215 millions, soit près de 60 %, ne devraient pas être dépensés en 2009** (même si les crédits du FSI seront budgétairement consommés puisqu'ils quitteront la mission plan de relance pour rejoindre le compte d'affectation spéciale).

Les crédits se rapportant à la mission « Economie » comprennent également un volet de réalisation d'investissements, dans le cadre du programme dit « Etat exemplaire ». Il s'agit de procéder à la **rénovation thermique** de bâtiments. Les crédits correspondant ont été versés au programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat », mais aussi à l'ADEME.

Les crédits se rapportant à la mission « Economie »

(en millions d'euros)

	Mode de gestion *	Progr.	Opérateur	Crédits					Tranferts			
				AE 2009	CP 2009	AE non couvertes en 2009	AE 2010	CP PLF 2010	Ecart AE-CP 09-10	Total transférés au 06/10/09	Prog. dest.	
Action 01 Infrastructures et investissement civil		315								-		
Etat exemplaire	GD/T	315	ADEME	220	120	100		100		-	100	309
Action 01 Financement des petites et moyennes entreprises		316		1 040	1 040	-	-	-		-		
Augmentation des capacités d'intervention d'OSEO Garantie	GD	316	OSEO	815	815	-	-	-		-		
Augmentation des capacités d'intervention de la SIAGI	GD	316	SIAGI	25	25	-	-	-		-		
Fonds de sécurisation du crédit interentreprise	GD	316	CCR	200	200	-	-	-		-		
Action 02 Avances versées sur les marchés publics de l'Etat	T	316		-	1 000	- 1 000	-	-		- 1 000	451	**
Action 03 Aide au remplacement de véhicules anciens	GD	316	ASP	220	220	-	240	240		-		
Action 06 Fonds stratégique d'investissement	GD	316	FSI	3 000	3 000	-	-	-		-		
TOTAL				4 480	5 380	- 900	240	340		- 1 000	551	

* GD = gestion directe ; T = transfert

** Programmes destinataires des crédits de l'action « Avances versées sur les marchés publics de l'Etat » : 105, 215, 167, 178, 144, 212, 146, 217, 203, 134, 214, 302, 221, 218, 107, 182, 166, 150, 152, 176, 161, 124, 155, 111

Source : commission des finances

3. Les crédits se rapportant à la mission « Travail et emploi »

Les crédits relevant de la mission « Travail et emploi » sont ceux qui ont été le plus revalorisés depuis l'annonce initiale du plan de relance en décembre 2008, en raison notamment de la création du **Fonds d'investissement social (FISo)**, doté de 1,3 milliard d'euros en 2009 et de 1,4 milliard en 2010. Sur les deux années d'application du plan de relance, les crédits du FISo auront représenté 2,7 milliards d'euros sur un total de 16,7 milliards d'euros (13,7 si l'on exclut la dotation au FSI), soit 16,2 % du total (20 % si on exclut le FSI).

Le FISo consacre ses crédits à la mise en œuvre de **politiques actives** telles que l'augmentation de la durée maximale du chômage partiel, au soutien du pouvoir d'achat par **l'indemnisation du chômage** (au travers de mesures telles que le versement de 500 euros aux chômeurs ayant travaillé au cours des douze derniers mois et qui ne sont pas éligibles à l'assurance chômage) et à des mesures de soutien à **l'emploi des jeunes**.

En octobre 2009, le FISo n'a dépensé que 200 millions d'euros, sur les 1 300 millions dont il dispose.

La mesure d'**aide à l'embauche dans les très petites entreprises**, dite « zéro charges TPE » (qui, malgré son intitulé, n'est pas une mesure d'exonération de charges mais une subvention versée aux entreprises pour compenser à due concurrence les charges dont elles s'acquittent) se rapporte également à la mission « Travail et emploi ». La sous-consommation de la mesure en 2009 – seulement environ 450 millions d'euros sur 700 millions devraient être dépensés – permettra de financer partiellement sa reconduction en 2010, décidée dans le courant de l'été 2009. Le coût en 2010 est estimé à 410 millions d'euros. 650 000 embauches auraient bénéficié de la mesure en 2009. La prévision pour 2010 s'établit à 325 000 embauches.

Les crédits se rapportant à la mission « Travail et emploi »

(en millions d'euros)

	Mode de gestion	Progr.	Opérateur	AE 2009	CP 2009	AE non couvertes en 2009	AE 2010	CP PLF 2010	Ecart AE CP 09-10	Total transférés au 06/10/09	Prog. dest.
Action 04 Aide à l'embauche dans les TPE	GD	316	Pôle emploi	700	700	0	410	410	0		
Action 05 Politiques actives de l'emploi (FiSO)	GD/T	316	FISo	1300	1300	0	1400	1400	0	334	102, 103, 218
Action 07 Financement du CESU	GD	316	ANSP	300	300	0	0	0	0		
TOTAL				2300	2300	0	1810	1810	0	334	

NB : GD = gestion directe ; T = transfert

En revanche, le versement de **bons d'achat de services à la personne** ne sera pas renouvelé en 2010. Cette mesure a permis de distribuer 200 euros de bons d'achat à 1,5 million de ménages bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie, du complément mode de garde, gagnant moins de 43 000 euros par an ou ayant un enfant handicapé.

4. Les crédits se rapportant à la mission « Solidarité »

Deux mesures de solidarité ont été prises en 2009 et ne seront pas reconduites en 2010 :

- une **prime pour familles modestes** de 150 euros accordée aux familles ayant bénéficié de l'allocation de rentrée scolaire ;

- une **prime de solidarité active**, qui anticipait la mise en œuvre du revenu de solidarité active, a été versée à 4,22 millions de ménages pour un coût estimé à 844 millions d'euros, soit 144 millions d'euros de plus que prévu.

Les crédits se rapportant à la mission « Solidarité »

(en millions d'euros)

	Mode de gestion	Progr.	Opérateur	AE 2009	CP 2009	AE PLF 2010	CP PLF 2010
Action 05 Prime de solidarité active	GD	317	CAF, CMSA	760	760	-	-
Action 06 Prime de solidarité familiale modestes	GD	317	CAF	450	450	-	-
TOTAL				1 210	1 210	-	-

NB : GD = gestion directe ; T = transfert

5. Les crédits se rapportant à la mission « Défense »

Les crédits de la mission « Défense » sont intégralement gérés par transfert. L'ensemble des autorisations d'engagement et des crédits de paiement a été transféré.

En octobre 2010, la consommation effective des crédits de paiement consacrés à l'immobilier de la défense s'établit à 50 millions d'euros sur 220 millions d'euros.

Les crédits se rapportant à la mission « Défense »

(en millions d'euros)

	Mode de gestion	Progr.	AE 2009	CP 2009	AE non couvertes en 2009	AE 2010	CP PLF 2010	Ecart AE-CP 09-10	Total transférés au 01/10/09	Prog. dest.
Action 01 Infrastructures et investissement civil										
Technologies de défense	T	315	110	40	70	-	70	-	40	144
Action 03 Equipements de défense et de sécurité										
Equipements de défense	T	315	1 425	725	700	-	700	-	725	178, 146
Action 04 Patrimoine										
Immobilier de la défense	T	315	220	220	-	-	-	-	220	212
TOTAL			1 755	985	770	-	770	-	985	

NB : T = gestion par transfert

6. Les crédits se rapportant à la mission « Ville et logement »

Le choix de consacrer des moyens importants au secteur du logement dans le cadre du plan de relance s'explique non seulement par les besoins existant dans ce domaine, mais aussi par le fait que les sommes injectées dans ce secteur d'activité ont un effet rapide sur l'activité économique.

Au mois d'octobre 2009, 133 millions d'euros ont été versés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) sur les 220 millions d'autorisations d'engagement ouvertes, et 153 millions d'euros à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) sur les 350 millions d'euros d'autorisation d'engagement ouvertes. Cette part élevée dans le total des AE, si elle est effectivement consommée, témoigne d'un fort dynamisme pour mettre en œuvre les mesures retenues par le plan de relance.

Le troisième rapport trimestriel au Parlement sur la mise en œuvre du plan de relance de l'économie présente de manière très détaillée les modalités de mise en œuvre de ces dispositifs. Comme il s'agit pour une grande part de crédits correspondant à des opérations d'investissement longues, **les autorisations d'engagement ouvertes en 2009 ne seront pas couvertes par les seuls CP dépensés en 2009 et 2010**. Il conviendra donc, l'année prochaine, lorsque la mission « Plan de relance pour l'économie » aura disparu, de s'assurer que les CP correspondant à l'achèvement des programmes engagés dans le cadre du plan seront bien inscrits sur les crédits de la mission « Ville et logement ».

Pour mémoire, le versement à l'ADOMA¹, pour l'instant limité à 12 millions d'euros sur les 37 millions prévus, a pris la forme d'une avance d'actionnaire, de façon à ne pas diluer son capital.

¹ L'ADOMA est l'ancienne Société nationale de construction de logements pour les travailleurs (SONACOTRA).

Les crédits se rapportant à la mission « Ville et logement »

(en millions d'euros)

	Mode de gestion	Progr.	Opérateur	AE 2009	CP 2009	AE non couvertes en 2009	AE 2010	CP PLF 2010	Ecart AE-CP 09-10	Total transferts au 06/10/09	Prog. dest.
Action 01 Soutien à la construction et à l'accession sociale		317		390	210	180	10	101	89	149	135
Parc locatif social	T	317	Bailleurs sociaux, DDE, etc.	340	160	180	-	80	100		
Accession sociale à la propriété Pass foncier	T	317		50	50	-	10	21	- 11	13	135
Action 02 Accélération de la rénovation et de la rénovation urbaine	GD	317	ANRU	350	200	150	-	150	-		
Action 03 Lutte contre l'habitat indigne et rénovation thermique du parc privé	GD	317		200	133	67	-	67	-		
Action 04 Hébergement et structures d'accueil			ANAH	217	217	-	-	-	-	120	177
Humanisation des structures d'hébergement	GD/T	317		80	80	-	-	-	-		
Veille sociale	T	317		3	3	-	-	-	-		
Hébergement d'urgence	T	317		25	25	-	-	-	-		
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale	T	317		25	25	-	-	-	-		
Renforcement de l'accompagnement vers et dans le logement	T	317		12	12	-	-	-	-		
Intermédiation locative	T	317		15	15	-	-	-	-		
Dotations en capital à l'ADOMA	GD	317	ADOMA	37	37	-	-	-	-		
Dotations exceptionnelles au titre de l'aide alimentaire	T	317		20	20	-	-	-	-	20	177
TOTAL				1 157	760	397	10	318	89	268	

NB : GD = gestion directe ; T = gestion par transfert

7. Les crédits se rapportant à la mission « Recherche et enseignement supérieur »

Les crédits en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur ont principalement pour objectif, d'une part, d'assurer la mise en sécurité et l'accessibilité des établissements et, d'autre part, de financer des opérations figurant dans les contrats de plan Etat-région et les contrats de projet. Ils ont également vocation à participer à la rénovation de logements étudiants, à financer la recherche dans le domaine des nanotechnologies ainsi que les études relatives au plan Campus.

Sur le plan budgétaire, les autorisations d'engagement non couvertes par des crédits de paiement en 2009 le sont en 2010. S'agissant de la consommation

des crédits, les difficultés rencontrées porteraient, selon les informations recueillies par votre rapporteur, sur les dépenses de mise en sécurité et d'amélioration de l'accessibilité.

Les crédits se rapportant à la mission « Recherche et enseignement supérieur »

(en millions d'euros)

	Mode de gestion	Progr.	Opérateur	AE 2009	CP 2009	AE non couvertes en 2009	AE 2010	CP PLF 2010	Total transférés au 06/10/09	Prog. dest.
Action 01 Infrastructures et investissement civil										
Opération campus et PPP	GD	315	Univ.	75	75	-	-	-		
Mise en sécurité, travaux lourds de rénovation et d'accessibilité	GD/T	315		220	194	26	-	26	228	150, 231
Désamiantage et sécurité Jussieu	T	315		-	10	- 10	-	-	10	150
CPER 00/06 et contrats de projet 07-13	GD/T	315		140	140	-	-	30	89	150, 172, 231
Logement étudiant	GD/T	315		30	30	-	-	-		
TGIR flotte océanographique et fonds démonstrateurs	GD	315		86	46	40	-	-		
Nanotechnologies	GD	315		70	70	-	-	-		
Serious gaming	T	315				-	-		5	192, 172
TOTAL				621	565	56	-	56	332	

NB : GD = gestion directe ; T = gestion par transfert

8. Les crédits se rapportant à la mission « Ecologie »

Les crédits relevant de la mission « Ecologie » sont, comme ceux de la mission « Recherche et enseignement supérieur », essentiellement des crédits d'investissement versés à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui procède ensuite à la ventilation des crédits entre les opérateurs.

Les crédits se rapportant à la mission « Ecologie »
(en millions d'euros)

	Mode de gestion	Progr.	Opérateur	AE 2009	CP 2009	AE non couvertes en 2009	AE PLF 2010	CP PLF 2010	Ecart AE-CP 09-10	Total transférés au 06/10/09	Prog. dest.
Action 01 Infrastructures et investissement civil											
Entretien routier	GD/T	315	AFITF	200	120	80		80	0	80	203
Programme de modernisation des itinéraires routiers	GD	315	AFITF	200	100	100		100	0		
Régénération du réseau ferré	GD	315	AFITF	100	50	50		50	0		
Accélération des contrats de projets	GD	315	AFITF	150	100	50		50	0		
AFITF	GD	315	AFITF	50	50	0		0	0		
Acquisitions foncières et travaux préparatoires des grands projets	GD	315	AFITF	70	39	31		31	0		
Voies navigables	GD	315	VNF	100	50	50		50	0		
Entretien portuaire	T	315		50	40	10		10	0	20	203
TOTAL				920	549	371	0	371	0	100	

NB : GD = gestion directe ; T = gestion par transfert

Les rapports trimestriels du Gouvernement retracent la mise en œuvre, projet par projet, des chantiers financés par les crédits du plan de relance de l'économie.

Sur le plan budgétaire, tous les crédits de paiement correspondant aux autorisations d'engagement non couvertes en 2009 sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010.

En octobre 2009, l'AFITF a reçu 374 millions d'euros de crédits de paiement sur 705 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes.

9. Les crédits se rapportant à la mission « Culture »

L'Institut national de recherches archéologiques préventives a reçu 20 millions d'euros au deuxième trimestre 2009.

Les autres opérateurs de l'Etat dans le domaine de la culture (Etablissement public de Versailles, Bibliothèque nationale de France et Le Louvre) se sont partagés, au titre de la rénovation de leur patrimoine, 5 millions d'euros de CP et 6 millions d'euros d'AE.

Les crédits transférés au ministère de la culture lui servent à financer des grands projets, tel que le bâtiment des Archives nationales à Pierrefitte, des équipements culturels comme l'opéra d'Angers, la rénovation de cathédrales, des grands monuments comme le Palais Garnier ou le musée de Compiègne ou encore les monuments des communes, tels que le Château de Sainte Suzanne en Mayenne ou les remparts de Bayonne.

Les AE non couvertes par des CP en 2009 le sont en 2010.

Les crédits se rapportant à la mission « Culture »

(en millions d'euros)

	Mode de gestion	Progr.	Opérateur	AE 2009	CP 2009	AE non couvertes en 2009	AE 2010	CP PLF 2010	Ecart AE CP 09-10	Total transférés au 06/10/09	Prog. dest.
Action 01											
Infrastructures et investissement civil											
Recherches archéologiques préventives	GD	315	INRAP	20	20	-		-	-		
Action 04											
Patrimoine											
Patrimoine du ministère de la culture	GD/T	315	Versailles, BnF, Louvres, etc.	100	80	20		20	-	83	131, 175, 224
TOTAL				100	80	20		20			

10. Les crédits se rapportant à la mission « Outre-mer »

Le plan de relance de l'économie contribue au financement du **Fonds exceptionnel d'investissement** créé outre-mer par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, à hauteur de 125 millions d'euros, couverts par 95 millions d'euros de crédits de paiement en 2009 et 30 millions d'euros en 2010. En outre, en 2010, 60 millions d'euros sont ouverts en CP, sans contrepartie en AE, afin de couvrir les dettes nées de la programmation des contrats de plan Etat-région. L'ensemble de ces crédits est transféré sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer ».

Les crédits se rapportant à la mission « Outre-mer »

(en millions d'euros)

	Mode de gestion	Progr.	Opérateur	AE 2009	CP 2009	AE non couvertes en 2009	AE 2010	CP PLF 2010	Ecart AE-CP 09-10	Total transférés au 06/10/09	Prog. dest.
Action 01 Infrastructures et investissement civil		315							0		
Outre-mer	T	315		125	95	30	-	90	-60	85	123
Action 01 Soutien à la construction et à l'accession sociale		317							0		
Logement outre-mer	T	317				-	-	-	0	7	123
Action 07 Revenu supplémentaire temporaire d'activité	GD	317	CNAV	233	233	-	280	280	0		
TOTAL				358	328	30	280	370	-60	92	

En outre, en 2010, le **revenu exceptionnel temporaire d'activité (RSTA)**, prestation réservée aux départements d'outre-mer, est reconduit pour un montant supérieur à celui de 2009 (280 millions d'euros). Le RSTA consiste en une prime mensuelle de 100 euros versée aux salariés ayant un revenu salarial inférieur ou égal à 1,4 fois le salaire minimum.

11. Les crédits se rapportant à d'autres missions

Six missions relèvent du plan de relance au titre d'une seule action :

en millions d'euros)

	Mode de gestion	Progr.	Mission	Opérateur	AE 2009	CP 2009	AE non couvertes en 2009	AE 2010	CP PLF 2010	Ecart AE CP 09-10	Total transférés au 06/10/09	Prog. dest.
Action 01 Infrastructures et investissement civil												
Agriculture durable/efficacité énergétique	T	315	Agriculture		30	22	8		8	0	14,6	154
Equipement des écoles	T	315	Enseignement scolaire		50	50	0			0	50	214
Investissements territoriaux	T	315	Politique des territoires		30	105	-75		15	-90	105	112, 162
Santé hôpitaux psychiatriques	GD	315	Santé	FMESPP	70	70	0		0	0		
Action 03 Equipements de défense et de sécurité												
Equipement en véhicules de la police et de la gendarmerie	T	315	Sécurité		100	100	0		0	0	100	176, 152
Action 04 Patrimoine												
Patrimoine du ministère de la justice	T	315	Justice		80	56	24		24	0	39	166, 107

NB : GD = gestion directe ; T = gestion par transfert

- la mission « **Agriculture** » bénéficie de subventions d'investissements aux agriculteurs qui s'engagent dans un programme d'économies d'énergie sur leur exploitation ;

- la mission « **Enseignement scolaire** » reçoit des crédits au titre de l'équipement des écoles ;

- la mission « **Politique des territoires** » bénéficie principalement du plan de relance au titre de l'apurement des dettes du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), qui a longtemps ouvert plus d'autorisations d'engager les crédits que versé de crédits de paiement. Elle dispose également de moyens pour permettre l'accélération de la mise en œuvre du programme exceptionnel d'investissement en Corse ;

- au titre de la mission « **Santé** » et en application de l'article 11 de la première loi de finances rectificative pour 2009 (n° 2009-122 du 4 février 2009), le Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP) dispose d'une enveloppe de 70 millions d'euros sur 2009 au profit des hôpitaux psychiatriques. En octobre 2009, seuls 35 millions d'euros avaient été versés au fonds ;

- la mission « **Sécurité** » a utilisé son enveloppe de 100 millions d'euros pour procéder à l'acquisition de véhicules « propres ». Le taux de consommation des crédits en 2009 serait proche de 100 % ;

- au titre de son patrimoine, la mission « **Justice** » dispose de 80 millions d'euros, dont 24 millions au titre de 2010, destinés à financer le gros entretien des prisons et des palais de justice, les quartiers de courte peine ainsi que la réalisation par anticipation d'opérations pénitentiaires et judiciaires. Ces crédits servent à financer de multiples opérations pour des montants peu élevés. En octobre 2009, seuls 17 millions d'euros sur 56 millions auraient été effectivement payés.

F. LES PRÊTS ET GARANTIES

1. Les prêts accordés au secteur automobile

En application des dispositions de l'article 7 de la loi de finances rectificative pour 2009 (n° 2009-431 du 20 avril 2009), 6,65 milliards d'euros ont été ouverts au profit du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », sur un nouveau programme intitulé « Prêts à la filière automobile ». Ces crédits étaient destinés à financer la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du « pacte automobile » rendu public le 9 février 2009.

Au sein de cette enveloppe, 6,5 milliards d'euros correspondent au montant des prêts consentis aux constructeurs automobiles et de poids lourds, pour une durée de cinq ans, afin de financer des programmes de développement de véhicules propres. La rémunération de ces prêts se compose d'une part fixe de 6 % et d'une part variable indexée sur les résultats opérationnels des constructeurs. La part fixe devrait donc rapporter à l'Etat, si tous les prêts prévus sont consentis, une rémunération annuelle de l'ordre de 390 millions d'euros. Dans le projet de loi de finances pour 2010, 377 millions d'euros sont prévus à ce titre dans les recettes non fiscales du budget de l'Etat.

Le décret d'avance, sur lequel votre commission des finances a émis un avis le 29 octobre 2009, a annulé 250 millions d'euros sur cette enveloppe, en raison de la décision d'un constructeur de ne pas souscrire de prêt.

Sur le même programme, 150 millions d'euros étaient consacrés au financement de **prêts bonifiés** en faveur de l'innovation dans le domaine automobile. Le taux de ces prêts devait être fonction de la notation du bénéficiaire et du niveau de garantie, et représenter en moyenne 6 %. **En 2010, 100 millions d'euros supplémentaires** sont prévus sur ce programme pour financer des prêts du même type.

2. Les garanties apportées aux partenariats public-privé

Dans le but de faciliter le financement de projets dont la réalisation serait jugée prioritaire, le ministre chargé de l'économie est désormais autorisé 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.

L'objectif est de surmonter les raisons qui ont conduit au développement modeste des contrats de partenariat créés par l'ordonnance n° 2004-559 sur les contrats de partenariat et de favoriser, en particulier, la réalisation de grands projets d'infrastructures.

A la fin du mois de septembre 2009, seul le projet de « Tram train » à La Réunion avait reçu l'accord du ministre chargé de l'économie. D'autres dossiers, concernant notamment des lignes à grande vitesse, sont en cours de constitution ou d'examen.

3. La sécurisation du crédit interentreprises

Le crédit interentreprises est, au même titre que le crédit bancaire, un élément déterminant de la vie des entreprises et notamment des plus petites d'entre elles. La mise en place, à l'article 55 *quinquies* de la loi de finances rectificative n° 2008-1443 du 30 décembre 2008, d'un dispositif de complément d'assurance-crédit public (CAP) par lequel l'Etat apporte sa garantie à la Caisse centrale de réassurance (CCR) pour ses opérations de réassurance risque d'assurance-crédit portant sur des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI), constitue à ce titre **l'une des mesures les plus importantes, malgré sa faible médiatisation, du dispositif global de soutien à l'économie.**

Le dispositif de soutien à l'assurance crédit comporte deux volets :

- CAP, institué par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008, qui prévoit que la CCR peut compléter la garantie des assureurs-crédits qui baissent, sans pour autant les annuler, leurs lignes sur des entreprises. Le risque est alors partagé pour moitié entre l'assureur-crédit et la CCR, qui bénéficient de la garantie de l'Etat à hauteur de 20 milliards d'euros¹ ;

- CAP+ est né parce que les assureurs ont commencé à refuser de couvrir certains risques, rendant ainsi inopérant le dispositif de partage du risque. Le dispositif CAP + consiste en la création d'un Fonds de sécurisation du crédit interentreprises par lequel l'Etat assure, dans la limite d'un plafond de 5 milliards d'euros d'encours, les risques des entreprises dont les dossiers auront été retenus par les assureurs-crédits, dans des conditions définies par conventions. Les assureurs seraient appelés à participer aux pertes si elles atteignaient un niveau jugé anormal. Les 200 millions d'euros inscrits sur le budget de la mission « Plan de relance de l'économie » ont pour objet de compenser à la CCR les pertes éventuelles. Rapporté à l'encours maximal de 5 milliards d'euros, ce montant indique que le taux de pertes envisagé s'établit à 4%.

Au mois de septembre 2009, 430 millions d'encours ont été garantis au titre de CAP (soit un montant largement inférieur au plafond de 20 milliards d'euros) et 435 millions d'euros ont été garantis au titre de CAP+.

III. LES EFFETS DU PLAN DE RELANCE SUR L'ACTIVITE ET L'EMPLOI

L'impact du plan de relance de l'économie sur le **produit intérieur brut** (PIB) a été évalué par le Gouvernement au début de l'année 2009 à **0,8 % en 2009 et 0,3 % en 2010** dont, pour 2009 : 0,5 % au titre des dépenses d'investissement et notamment de la réalisation des infrastructures, qui ont un effet direct sur l'activité et un contenu en importations faible ; 0,2 % au titre des mesures de soutien à la trésorerie, qui stimulent l'investissement des entreprises ; 0,1 % au titre des mesures relatives au logement et à la solidarité, car si les mesures de solidarité soutiennent la consommation des ménages, elles engendrent également un accroissement des importations.

Ces simulations ont été réalisées à partir des ordres de grandeur suivants, dont on s'aperçoit qu'ils ne tiennent pas compte des nouvelles mesures intervenues dans le courant de l'année 2009 :

¹ Ce plafond a été introduit à l'initiative de la commission des finances du Sénat, par amendement à la première loi de finances rectificative pour 2009.

Incidence du plan de relance sur le produit intérieur brut

Mesures	Montants envisagés en milliards d'euros		Impact sur le PIB (en niveau, %)	
	2009	2010	2009	2010
Investissements de l'Etat	2,7	1,3		
Investissements des entreprises publiques	4,0			
FCTVA	2,5			
Investissements en infrastructures	9,2	1,3	0,6	0,1
Mesures fiscales, remboursement de dettes de l'Etat, avances	11,4	-0,9		
Prime à la casse	0,2			
Augmentation de la dotation d'OSEO	0,2			
Soutien aux entreprises	11,8	-0,9	0,2	0,0
Soutien au logement	0,8	1,0		
Prime de solidarité active	0,8			
Politique active de l'emploi	0,5			
Aide à l'embauche dans les TPE	0,7			
Soutien au logement, mesures de solidarité	2,7	1,0	0,1	0,1
TOTAL	23,7	1,4	0,8	0,3

Source : ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance

S'agissant des **effets sur l'emploi**, le ministère de la relance est prudent dans ses estimations. En utilisant, pour différents secteurs d'activité, des ratios d'emplois créés pour un montant donné de travaux, il avance le chiffre de 250 000 créations d'emplois, dont 100 000 emplois dans le secteur du logement. Les effets indirects des autres mesures sociales ou de soutien à l'activité économique sont plus délicats à évaluer en raison de la difficulté à neutraliser les effets d'aubaine ou de prendre en compte l'incidence d'autres paramètres.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Audition de M. Patrick Devedjian, ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance de l'économie

Réunie le mardi 13 octobre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a procédé à **l'audition de M. Patrick Devedjian, ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance**, sur le **projet de loi de finances pour 2010**.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que les membres des commissions de la culture, de l'économie et des affaires sociales ont été conviés à cette audition, de même que les sénateurs François-Noël Buffet et François Zocchetto, qui sont deux des sept parlementaires choisis par le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance pour être les « ambassadeurs de la relance » dans les régions. Il a indiqué que cette audition a pour objet d'entendre le compte rendu trimestriel de la mise en œuvre du plan de relance et de préparer l'examen des crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010. Il a interrogé le ministre sur la conformité des mesures mises en œuvre aux principes retenus lors de l'élaboration du plan, qui sont, d'une part, la rapidité de l'effet sur l'économie, d'autre part, le ciblage sur les secteurs ou les populations ayant la meilleure capacité d'entraînement et, enfin, le caractère temporaire et réversible des mesures.

M. Patrick Devedjian, ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, a considéré que le plan de relance est à un moment charnière de son existence, deux semaines après la présentation d'un projet de loi de finances pour 2010 qui a démontré la pertinence de la démarche de relance. Il a considéré que le plan « tourne à plein régime » et qu'il a pour objectifs principaux, en 2010, de lutter contre la crise et de préparer le retour à la croissance. Il a jugé que le plan s'exécute dans de bonnes conditions et que huit cent cinquante des mille projets sélectionnés au comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, tenu à Lyon le 2 février 2009, ont démarré. Constatant que 22,8 milliards d'euros ont été investis dans l'économie, il a estimé que l'objectif d'injecter dans l'économie les trois quarts des crédits en 2009 est pratiquement atteint. A ce sujet, il a précisé que la France a décidé de concentrer 75 % de ses moyens sur l'année 2009 et le solde en 2010, alors que la plupart des autres pays ont pris le parti inverse. Il a salué ce choix économique qui a permis de soutenir l'activité au cœur de la crise.

Evoquant la mise en œuvre des programmes d'investissement public, **M. Patrick Devedjian** a indiqué que les deux tiers des crédits ont été ouverts, soit 2,9 milliards d'euros sur 4,1 milliards. Le taux d'engagement s'établit à 65 % pour les infrastructures, à 52 % pour les projets conduits dans l'enseignement supérieur et la recherche, à 94 % dans le domaine de la défense et à 66 % pour le patrimoine. Il a insisté sur le succès de la mesure de versement anticipé aux collectivités territoriales des attributions au titre du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), qui a conduit les collectivités à s'engager à dépenser, en 2009,

54 milliards d'euros au titre de leurs dépenses réelles d'investissement. Il a rappelé que le coût prévisionnel de la mesure s'établit à 3,8 milliards d'euros, contre une prévision initiale de 2,5 milliards d'euros. Les collectivités, qui ont massivement soutenu cette mesure quelle que soit la sensibilité politique de leurs dirigeants, avaient effectivement dépensé 25 milliards d'euros à la fin du mois d'août 2009.

Le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance de l'économie a précisé que les entreprises publiques ont déjà investi 1,3 milliard d'euros et que ce montant devrait atteindre 3 milliards d'euros d'ici à la fin de l'année 2009. Il a insisté sur le fait que le financement de 100 000 logements est programmé, que 4 milliards d'euros de travaux sont engagés au titre de la rénovation urbaine et que 70 millions d'euros sont spécifiquement alloués à la construction et la rénovation lourde outre-mer. Il a salué le rôle d'amortisseur de la crise joué par les bailleurs sociaux.

Evoquant les mesures en faveur de la solidarité, il a rappelé la distribution en 2009 de bons d'achats de services à la personne et le versement d'une prime « familles modestes », de la prime de solidarité active et du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA).

S'agissant du soutien aux entreprises, **M. Patrick Devedjian** a rappelé que les mesures fiscales ont rencontré un grand succès et que le coût prévisionnel pour 2009 est supérieur à 14 milliards d'euros, pour une estimation initiale de 9,2 milliards d'euros. Il a noté qu'OSEO a garanti 2,8 milliards d'euros de prêts et que le dispositif de complément d'assurance-crédit public (CAP +) a suscité le dépôt de 19 900 dossiers représentant un encours de 435 millions d'euros. Il a rappelé l'annonce par le Premier ministre de son extension au crédit à l'exportation.

Le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance de l'économie a considéré que l'aide au remplacement de véhicules anciens, dite « prime à la casse », a puissamment soutenu le marché automobile et que son coût, en fin d'année, pourrait atteindre 500 millions d'euros. Il a indiqué que les dispositifs de soutien à l'emploi montent en puissance, notamment dans le cadre du Fonds d'investissement social (FISo), et que 200 millions d'euros ont été dépensés depuis l'été. Il s'est félicité des mesures en faveur de l'emploi des jeunes, relevant notamment que presque toutes les régions se sont dotées d'un plan d'« écoles de la deuxième chance », et a insisté sur la montée en charge du soutien à l'alternance.

Détaillant les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010, il a estimé qu'il convient de ne pas interrompre trop brutalement l'effort de relance pour ne pas casser la dynamique de reprise et pour aider l'initiative privée à prendre le relais de la puissance publique. Il a rappelé, à ce titre, les annonces du Président de la République relatives aux actions en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) conduites par OSEO et le Fonds stratégique d'investissement (FSI).

M. Patrick Devedjian a expliqué que le budget pour 2010, avec 2,34 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 4,1 milliards d'euros de crédits de paiement, conforte les dispositifs mis en œuvre en 2009 pour préparer la France à la reprise. Evoquant les crédits d'investissement, il a indiqué qu'ils sont destinés à couvrir les engagements pris en 2009 et qu'aucune nouvelle autorisation d'engagement ne sera ouverte. S'agissant du volet social du plan de relance, il a confirmé la reconduction jusqu'au 30 juin 2010 de l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises, pour un montant de 410 millions d'euros. Il a souligné que le

FISo sera doté de 1,4 milliard d'euros et que la « prime à la casse » représentera une dépense de 240 millions d'euros. S'agissant de l'effort en faveur de la solidarité et du logement, il a annoncé l'ouverture de 498 millions d'euros de crédits de paiement pour couvrir les engagements en cours, ainsi que, au bénéfice de l'outre-mer, de 280 millions d'euros au titre du revenu supplémentaire temporaire d'activité et de 10 millions d'euros au titre du logement social.

M. Patrick Devedjian a rappelé que le projet de loi de finances prévoit de reconduire en 2010 les versements anticipés, au titre du crédit d'impôt recherche, ainsi que, pendant six mois, le doublement du prêt à taux zéro.

Il a salué la mobilisation collective de tous les acteurs, qui doit permettre de créer les conditions de la reprise, et s'est félicité de l'appréciation portée sur le plan de relance français par les institutions internationales. Il a relevé la forte mobilisation des services de l'Etat et a précisé que la campagne de communication engagée par le Gouvernement pour faire connaître les programmes d'investissement ne constitue pas une forme de propagande, mais traduit une volonté de soutenir les acteurs économiques en jouant sur leurs ressorts psychologiques, si importants dans la formation des anticipations et la prise de décision. Il a considéré, enfin, que le fonctionnement de son ministère constitue une manière nouvelle d'administrer, consistant à rendre compte en temps réel, pour le plus grand bénéfice de la démocratie et de l'efficacité économique.

Répondant à **M. Jean Arthuis**, qui l'interrogeait en sa qualité de rapporteur spécial de la mission « Plan de relance de l'économie », **M. Patrick Devedjian** a souligné que le FSI ne doit pas être considéré comme un instrument du plan de relance mais comme un outil de stratégie industrielle. En raison de la crise, les entreprises françaises innovantes sont fragilisées et susceptibles de passer sous le contrôle « d'intérêts prédateurs » avec les risques de transfert de technologie et de délocalisation liés à ce types d'opérations hostiles. Les huit prises de participation d'ores et déjà effectuées par le FSI entrent dans le cadre de l'objectif de préservation de l'outil industriel français. L'action de ce fonds s'inscrit dans une perspective de retour sur investissements à long terme, son rôle n'étant pas d'être la « voiture-balai » de toutes les entreprises en difficulté.

M. Jean Arthuis, président, a constaté que le dispositif d'incitation des collectivités locales à participer au plan de relance grâce à la réduction à un an du délai de remboursement du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), constitue un puissant effet de levier en direction des entreprises locales. A cet égard, il s'est interrogé sur l'intérêt qu'il y aurait à prolonger en 2010 cet effort d'investissement au niveau territorial.

M. Patrick Devedjian a reconnu que les investissements consentis par les collectivités locales en 2009, qui s'élèvent à 54 milliards d'euros, ne seront probablement pas payés dans leur totalité au 31 décembre. Il a considéré qu'il faut étudier un mode de régulation de la réduction de deux à un an du délai de remboursement par le FCTVA sur des critères plus souples que ceux prévus par le plan de relance.

S'il convient de ne pas pénaliser les collectivités qui, de bonne foi, ont fourni un effort d'investissements en vue de répondre aux critères de remboursement anticipé, il a jugé souhaitable d'allonger, pour des raisons pratiques et de manière

raisonnable, les délais de paiement effectifs des prestataires tout en étant ferme sur le principe d'engagement des dépenses, les ordres de service devant, en tout état de cause, être signifiés avant la fin de l'année.

De plus, il a considéré qu'il serait difficile, à terme, de maintenir un dispositif à deux vitesses faisant cohabiter des collectivités bénéficiant d'un remboursement du FCTVA à un an et d'autres à deux ans. Une harmonisation de ces mesures doit être étudiée.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est félicité du succès rencontré par le plan de relance dans la mobilisation des investissements dont les effets multiplicateurs seront perceptibles à la sortie de la crise. Dans cette perspective, il s'est interrogé sur l'articulation à mettre en place entre le plan de relance proprement dit, dont l'action est concentrée sur les années 2009 et 2010, et le « grand emprunt » qui doit servir à financer des projets à long terme. En outre, il a jugé qu'il serait utile de procéder à une évaluation de la performance du plan de relance sur le plan macroéconomique en fonction de la part d'augmentation du PIB qui lui est imputable.

M. Patrick Devedjian a précisé que si le plan de relance et le grand emprunt ont pour critère commun la réalisation d'investissements pérennes et utiles, ils ne s'inscrivent pas sur la même échelle de durée. En effet, la relance a pour objectif de répondre à très court terme et de manière massive à des besoins de financements pour surmonter la crise, alors que la vocation du grand emprunt est d'améliorer la productivité et l'attractivité de la France à long et très long termes. Certains des investissements prévus par le plan de relance répondent à ces critères : l'augmentation du nombre de sillons ferroviaires ou l'amélioration du « chaînage » entre le port du Havre et le rail constituent des investissements à haut rendement. En revanche, l'Etat soutient également, dans le cadre du plan de relance, des projets d'intérêts sociaux, culturels et collectifs dont l'utilité n'est pas remise en cause mais qui ne répondent pas à une logique de retour sur investissements. Le principe du grand emprunt est, pour sa part, de réduire le coût de levée des fonds sur le marché en permettant qu'il soit effectué à des taux très réduits pour des investissements dans des activités à forte valeur ajoutée. Dans ce cadre, la commission « Juppé-Rocard » a pour mission de réfléchir aux critères de définition de ces investissements ciblés.

Mme Nicole Bricq a rappelé que, lors de l'examen de la première loi de finances rectificative pour 2009, elle avait déjà manifesté son inquiétude quant à la possibilité pour les collectivités de payer l'ensemble des investissements ouvrant droit au délai réduit de remboursement du FCTVA avant le 31 décembre 2009. De fait, une évaluation effectuée par la préfecture de Seine-et-Marne indique que 30 % des communes qui se sont engagées dans le dispositif demeurent sous le niveau requis d'investissements. Elle a souligné qu'un délai supplémentaire au 31 janvier 2010 sera insuffisant pour honorer la masse des engagements consentis et qu'il convient de prévoir un dispositif plus large que la simple « journée complémentaire ». En outre, elle a indiqué que M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, s'est prononcé en faveur d'un assouplissement de ce dispositif dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010.

M. Patrick Devedjian a souscrit à ce constat et s'est inquiété du fait que la clôture des comptes effectuée au 10 décembre par les trésoreries sera d'autant plus

préjudiciable qu'elle raccourcira de vingt jours la période de paiement alors même que l'essentiel des investissements aura été engagé par les collectivités au cours du second semestre 2009. Pour accorder un délai supplémentaire, il est nécessaire d'adopter une disposition législative dans la mesure où la date limite du 31 décembre 2009 est inscrite dans la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009.

M. Jean Arthuis, président, a souligné qu'il convient de clarifier rapidement les conditions juridiques de sortie du dispositif dans la mesure où, à l'inverse du retard de paiement, des collectivités pourraient être tentées d'effectuer des « pré-paiements » avant service fait afin de ne pas risquer d'être exclues du remboursement anticipé du FCTVA. Cette pratique pourrait donner lieu à de fortes déconvenues si les projets ne sont pas menés à bonne fin.

M. Éric Doligé a mis en lumière le risque de réduction significative des capacités de financement des collectivités locales en 2010 et en 2011, qui pourrait être la conséquence du surcroît d'effort consenti en 2009, et a exprimé son inquiétude concernant l'effet négatif sur la sortie de crise d'une chute brutale des investissements l'an prochain.

M. Patrick Devedjian a rappelé que la France a décidé de porter l'effort principal du plan de relance sur l'année 2009 afin d'amortir immédiatement la crise et de préserver l'outil industriel, alors que l'Allemagne a fait le choix d'engager l'essentiel de ses investissements publics en 2010. Il a considéré que ces politiques sont complémentaires dans la mesure où la relance allemande soutiendra non seulement le marché outre-rhin, qui est le premier partenaire commercial de la France, mais également la production française. A cet égard, ces deux pays auront connu en 2009 une croissance de 0,3 %, parmi les moins mauvaises des pays de l'OCDE.

Mme Michèle André a souhaité que le Gouvernement s'attache davantage à la promotion des formations en alternance et à la sensibilisation des entreprises dans ce domaine car de nombreux candidats peinent à trouver un employeur prêt à les recruter en contrat de professionnalisation ou d'apprentissage.

M. Patrick Devedjian a reconnu que parmi les vingt mesures prévues par le fonds d'investissements social (FISo), certaines nécessitent un temps de mise en œuvre assez long, et a jugé prématuré de présenter dès 2009 une évaluation du FISo dont l'action sera prolongée en 2010 par un renforcement de ses financements.

Tout en indiquant que la réalisation de 120 000 logements sociaux est conforme aux prévisions, **M. Philippe Dallier** s'est étonné que le dispositif du prêt locatif social privé n'ait bénéficié qu'à 600 personnes.

M. Patrick Devedjian a confirmé que le prêt locatif social n'a pas rencontré le succès escompté, probablement victime d'un phénomène de « cannibalisation » par le dispositif « Scellier » de déduction d'impôt au titre des investissements locatifs immobiliers.

En réponse à **M. Denis Badré** qui s'est interrogé sur la relation de cause à effet entre les investissements du plan de relance et l'augmentation du déficit, il a indiqué qu'il est difficile de distinguer d'une part les déficits productifs et d'autre part les déficits inutiles dans la mesure où toutes les mesures, qu'elles soient d'ordre

social ou industriel, produisent des synergies qui, au final, contribuent à soutenir la consommation et à préserver l'outil productif, donc l'emploi. Aussi un défaut d'investissements industriels aurait-il en tout état de cause entraîné des déficits sociaux plus importants.

Examen en commission

Réunie le mercredi 14 octobre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, sur la mission « Plan de relance de l'économie ».

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**, a tout d'abord fait observer que le plan de relance de l'économie constitue la déclinaison d'annonces successives du Président de la République depuis le 4 décembre 2008, date de son discours de Douai annonçant la mise en œuvre de ce plan. Il a observé que le Gouvernement ne s'interdit pas de lui apporter des ajustements en cours d'exécution, pour tenir compte à la fois de l'évolution des besoins et du plus ou moins grand succès des mesures prises.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a rappelé que les mesures du plan de relance de l'économie ont été adoptées dans le cadre de trois lois de finances rectificatives, votées depuis le mois de décembre 2008, et de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés. Le projet de loi de finances pour 2010, outre les crédits de la mission « Plan de relance de l'économie », comporte deux articles reconduisant l'an prochain des mesures fiscales prises dans le cadre du plan. Le rapporteur spécial a considéré que la pratique a confirmé l'utilité d'un ministère et d'une mission spécifiquement en charge de la mise en œuvre du plan de relance de l'économie.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a relevé que l'Etat a mobilisé une large variété d'instruments à sa disposition, tels que les dépenses budgétaires, les mesures fiscales, les prêts et les garanties. Il a même convaincu les entreprises dont il est actionnaire d'accélérer certains de leurs investissements, pour un montant qui, selon les déclarations du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, lors de son audition du 13 octobre 2009 devant la commission, pourrait s'établir à 3 milliards d'euros en 2009.

Après avoir rappelé les principes auxquels obéit le choix des mesures de relance qui sont, d'une part, la rapidité de l'effet sur l'économie, d'autre part, le ciblage sur les secteurs ou les populations ayant la meilleure capacité d'entraînement et, enfin, le caractère temporaire et réversible des mesures, le rapporteur spécial a souligné que la mise en œuvre du plan s'inscrit dans une politique économique de sortie de crise et de rattrapage de la croissance potentielle. Relevant que le plan de relance, comme le plan de soutien aux banques, amorcent leur reflux, il a constaté le chemin parcouru depuis le déclenchement de la crise il y a un an. En outre, il a considéré que le niveau du déficit budgétaire, évalué par le Gouvernement à 141 milliards d'euros pour 2009 et à 116 milliards d'euros pour 2010, hors conséquences éventuelles du futur

« grand emprunt », constitue le prix du soutien de l'activité par le libre jeu des stabilisateurs automatiques.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a ensuite fait le point sur les différents montants évoqués dans les documents budgétaires au sujet du plan de relance, en distinguant l'enveloppe initiale de 26 milliards d'euros sur deux ans annoncée par le Président de la République le 4 décembre 2008, le montant des crédits de la mission « Plan de relance de l'économie », qui s'établissent à 12,6 milliards d'euros en 2009 et à 4,1 milliards d'euros en 2010, la somme prise en compte pour calculer la norme de dépense de l'Etat en 2010, soit 15,1 milliards d'euros au titre de 2009 et 4,1 milliards d'euros au titre de 2010 et, enfin, le montant retenu par le Gouvernement pour déterminer la part des mesures de relance dans le déficit, évaluée à 39,1 milliards d'euros en 2009 et 7,1 milliards d'euros en 2010.

Constatant que la masse totale dépensée par l'Etat, au titre des deux années du plan de relance, s'élève, selon les chiffres du Gouvernement, à environ 46,2 milliards d'euros, il a jugé que le surcoût constaté par rapport aux évaluations initiales illustre à la fois l'enrichissement du plan au cours de l'année 2009, en particulier par des mesures sociales et par les prêts aux constructeurs automobiles, et le grand succès tant des mesures fiscales que du versement anticipé des attributions au titre du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Il a souscrit à l'idée selon laquelle il convient de ne pas prendre en compte la dotation de l'Etat au fonds stratégique d'investissement (FSI) dans le périmètre du plan de relance de l'économie.

Après avoir rappelé que, devant la commission des finances, le 30 septembre 2009, le ministre du budget avait évalué l'incidence des mesures du plan de relance à 39,1 milliards d'euros en 2009 et 7,1 milliards d'euros en 2010, **M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**, a considéré que ces montants sont sans doute surestimés. S'agissant de 2010, il a rappelé que le coût des mesures fiscales nouvelles sera partiellement compensé par l'effet positif des sommes versées en 2009 au titre des remboursements anticipés d'impôt sur les sociétés, qui n'ont plus à l'être en 2010. On peut estimer ce gain à 1,8 milliard d'euros. Pour 2009, il a douté que l'Etat verse au FSI l'intégralité de sa dotation avant la fin de l'année et a envisagé une sous-consommation des crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » à hauteur de 1,5 milliard d'euros. Il a jugé raisonnable de penser que le montant du déficit de 2009 pouvant être attribué au plan de relance ne sera pas de 39,1 milliards d'euros mais de 35,6 milliards d'euros.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a rappelé que le volet fiscal du plan de relance a rencontré un grand succès, puisque son coût s'établira à 15,8 milliards d'euros en 2009, la prévision initiale étant de 9,2 milliards d'euros. Deux mesures seront reconduites en 2010 : le doublement du prêt à taux zéro et le remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche, jugé particulièrement efficace pour soutenir la trésorerie des entreprises.

Il a également souligné l'intérêt des collectivités territoriales pour le dispositif de versement anticipé des attributions au titre du FCTVA, en contrepartie duquel elles se sont engagées à réaliser 54 milliards d'euros d'investissement en 2009, soit 19 milliards d'euros de plus que la moyenne de la période de référence. Il s'est interrogé sur les critères qui seront retenus pour apprécier le respect par chaque collectivité de ses engagements et sur la viabilité, à terme, de la coexistence de dispositifs distincts pour le versement des attributions au titre du FCTVA.

Le rapporteur spécial a rappelé que plusieurs mesures de prêts et de garanties, rémunérées, avaient été prises et a souligné l'importance du soutien au crédit interentreprises, qui constitue une composante vitale du bon fonctionnement des circuits économiques.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a alors présenté les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010, soit, en crédits de paiement, 4,1 milliards d'euros répartis en 1,8 milliard d'euros au titre du financement des programmes d'investissement engagés en 2009, dont il s'agit de couvrir la deuxième tranche, 1,4 milliard d'euros au titre du Fonds d'investissement social (FISo) et 0,9 milliard d'euros au titre de trois mesures reconduites en 2010 : la « prime à la casse », pour 240 millions d'euros, l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises (TPE), pour 410 millions d'euros, et le revenu supplémentaire temporaire d'activité versé outre-mer (RSTA) pour 280 millions d'euros.

Il a observé que, pour les deux années 2009 et 2010, 89 millions d'euros d'autorisations d'engagement dans le domaine du logement n'avaient pas été couverts par des crédits de paiement en raison de la durée de réalisation supérieure à deux ans des opérations correspondantes.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a alors expliqué que les crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » s'inscrivent dans la mise en œuvre de quinze missions du budget général, en particulier les missions « Economie » et « Travail et emploi », et que les rapporteurs spéciaux doivent être incités à s'y intéresser. Il s'est interrogé sur la probabilité que le Gouvernement respecte son objectif, affiché dans les prévisions de déficit budgétaire, de consommer l'intégralité des crédits disponibles en 2009.

Il a confirmé que la sous-consommation est probable sur plusieurs mesures et qu'il pourrait en résulter, sans prendre en compte la dotation au FSI, une moindre dépense de l'ordre de 1,5 milliard d'euros. Il a cependant jugé encourageantes les conditions de mise en œuvre des programmes d'investissement, qui sont les dépenses publiques ayant le plus fort effet d'entraînement sur l'activité économique et le produit intérieur brut (PIB).

Pour conclure, le rapporteur spécial a rappelé que, lorsque le plan de relance a été élaboré au début de l'année 2009, son incidence sur la croissance du PIB avait été évaluée à 0,8 point en 2009 et 0,3 point en 2010. Il a indiqué que le Gouvernement évalue les créations d'emploi directement liées à la mise en œuvre du plan à 250 000, dont 100 000 dans le secteur du logement.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Plan de relance pour l'économie » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position tendant à l'adoption sans modification des crédits de la mission « Plan de relance de l'économie ».