

N° 1969

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

TOME IX

PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE

PAR Mme LAURE DE LA RAUDIÈRE

Députée.

Voir le numéro : 1967 (annexe 31)

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— LE PLAN DE RELANCE	7
A.— L’EFFORT DE L’ÉTAT POUR RELANCER L’ÉCONOMIE	7
1. Les chiffres clés de la relance.....	7
2. Les effets sur l’économie.....	7
B.— LA MISSION « PLAN DE RELANCE DE L’ÉCONOMIE ».....	9
1. La consommation des crédits 2009.....	9
a) <i>Les crédits du plan de relance en dehors de la mission « plan de relance de l’économie »</i>	9
b) <i>Éléments quantitatifs sur les crédits de la mission</i>	9
c) <i>Éléments qualitatifs sur les crédits de la mission « plan de relance »</i>	10
2. Les dotations budgétaires pour 2010.....	11
C.— LE SOUTIEN À LA TRÉSORERIE DES ENTREPRISES	11
1. La justification des mesures visant à renforcer la trésorerie des entreprises et leur contexte politique	11
2. Le détail des mesures prises pour renforcer la trésorerie des entreprises.....	13
3. Les mesures envisagées pour 2010.....	15
II.— LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 17 FÉVRIER 2009 POUR L’ACCÉLÉRATION DES PROGRAMMES D’INVESTISSEMENT PUBLICS ET PRIVÉS	16
A.— RAPPEL DU CONTENU DE LA LOI.....	16
B.— TABLEAU D’APPLICATION	19
EXAMEN EN COMMISSION	26

MESDAMES, MESSIEURS,

La mission qui fait l'objet du présent avis budgétaire est atypique. Destinée à soutenir temporairement l'économie, elle n'est pas pérenne mais appelée à disparaître à l'issue de l'exercice budgétaire 2010. Clairement additionnelle par rapport au reste des dépenses de l'Etat, elle comprend des sommes qui sont soit destinées à être transférées à d'autres missions, soit directement versées à des opérateurs, après signature d'une convention définissant un cadre précis de la dépense.

Le travail d'évaluation de cette mission ne l'est pas moins.

En effet, il existe depuis plusieurs années un consensus sur la nécessité de maîtriser la dette et les dépenses récurrentes de l'Etat, exprimé de manière emblématique dans le rapport de la commission présidée par Michel Pébereau, président du conseil d'administration de BNP Paribas, intitulé *Rompre avec la facilité de la dette publique*. Dans cette perspective, l'un des objectifs du travail budgétaire est de vérifier que les dépenses de l'Etat n'augmentent pas inconsiderement.

La crise économique a incité le gouvernement à injecter des liquidités considérables dans l'économie, notamment à travers le plan de relance. Si les dépenses du plan doivent être efficaces, il est nécessaire que les crédits votés soient rapidement consommés pour soutenir l'économie alors qu'elle en a encore besoin. C'est l'objectif un peu spécifique de ce travail d'avis budgétaire sur la mission « Plan de relance de l'économie ».

Votre rapporteure tient à saluer l'action efficace du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, Monsieur Patrick Devedjian, et de son équipe. La transparence vis-à-vis du Parlement a été totale : des parlementaires ont été associés à la mise en œuvre du plan région par région ; des rapports trimestriels

ont été transmis ; enfin, le ministre est venu présenter régulièrement son action. La mise en œuvre du plan est pilotée avec succès.

Votre rapporteure souhaite aussi souligner que si l'essentiel des 30 milliards de dépenses du plan de relance est orienté vers l'investissement et les entreprises, les ménages les plus modestes ont reçu un soutien financier à même d'amortir en partie les effets de la crise, 3 milliards d'euros leur ayant été consacrés.

Cet avis budgétaire est enfin l'occasion de faire un premier bilan de l'application de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes d'investissement publics et privés.

I.— LE PLAN DE RELANCE

A.— L'EFFORT DE L'ÉTAT POUR RELANCER L'ÉCONOMIE

1. Les chiffres clés de la relance

La mission « plan de relance de l'économie » s'inscrit dans le cadre d'un effort financier considérable de la part de l'Etat pour faire face à la crise économique et financière et n'en constitue qu'une partie.

DÉCOMPOSITION DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT POUR FAIRE FACE À LA CRISE

Au total, ce sont près de 45 milliards d'euros qui ont été injectés dans l'économie :

- 33 milliards pour le plan de relance – 26 milliards annoncées le 4 décembre 2008, 4 milliards de mesures sociale annoncées le 16 février 2009 et 3 milliards pour le Fonds stratégique d'investissement ;
- 4,6 milliards pour la loi TEPA ;
- 3,6 milliards pour la baisse de TVA dans la restauration ;
- 2,3 milliards pour le RSA et 0,5 milliard pour le revenu supplémentaire temporaire d'activité ;
- 1,8 milliard pour l'imposition forfaitaire ;
- 0,3 milliard pour la revalorisation du minimum vieillesse.

Source : Lois de finances.

2. Les effets sur l'économie

Il faut constater que ce soutien spécifique a contribué, à coté du jeu des stabilisateurs automatiques, à la forte hausse du déficit et, par voie de conséquence, de l'endettement de l'Etat. Après avoir augmenté de dix points en 2009, le ratio d'endettement des administrations publiques devrait encore augmenter de près de sept points en 2010.

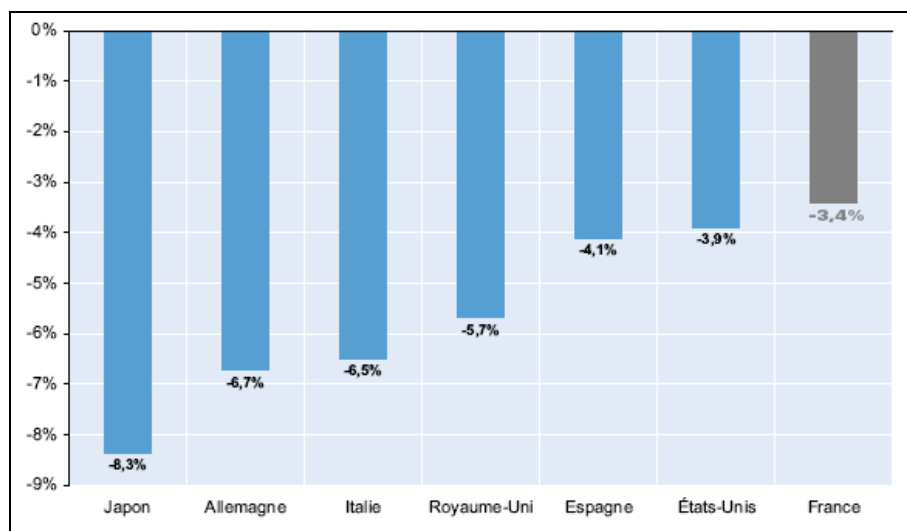
RATIO D'ENDETTEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Points de PIB	2007	2008	2009	2010
Ratio d'endettement (1)	63.8	67.4	77.1	84.0
Croissance nominale (2)	4.9	2.9	- 0.9	2.0

Source : rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2010.

Mais comparativement aux autres pays occidentaux de taille comparable, la France a relativement bien résisté à la crise mondiale, ce qui est à mettre au crédit de la rapidité de décisions et du bon choix d'actions du gouvernement pour la mise du plan de relance.

BAISSE CUMULÉE DU PIB EN 2008/2009



Source : Comptes nationaux.

La bonne performance française s'explique en effet par trois facteurs :

- des propriétés particulières de l'économie française : un retournement du marché immobilier moindre qu'à l'étranger et la relative résistance du secteur financier et des exportations ;

- l'importance des stabilisateurs automatiques – c'est-à-dire de l'effet de lissage du cycle économique par les recettes et les dépenses publiques, contra-cycliques – en raison du poids de l'Etat en France, plus important qu'à l'étranger ;

ABSORPTION COMPARÉE D'UN CHOC ÉCONOMIQUE EN POURCENTAGE

	Allemagne	Espagne	France	Royaume-Uni	Italie
Efficacité des stabilisateurs automatiques face à un choc de... (en%)					
...consommation	18	18	23	18	20
...investissement	9	10	13	9	11
... export	10	11	13	8	11
...productivité	9	10	13	11	7

Source : Commission européenne.

- les dépenses additionnelles visant clairement à soutenir l'économie et dont les montant ont été rappelés ci-dessus, avec au total un effort budgétaire complémentaire de l'Etat qui représente 2,4 % du PIB contre 0,9 % en Italie,

1,5 % au Royaume-Uni, mais 3,6 % en Allemagne, 4,6 % en Espagne et 5,5 % aux États-Unis.

B.— LA MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE »

1. La consommation des crédits 2009

La mission « plan de relance de l'économie » ne figurait pas dans le projet de loi de finance initial pour 2009. Elle a été introduite dans le budget de l'Etat par la première loi de finances rectificative pour 2009 du 4 février 2009. Des crédits ont été ajoutés ultérieurement par la seconde loi de finances rectificative du 20 avril 2009.

Le dernier rapport au Parlement sur la mise en œuvre du plan de relance de l'économie permet de tirer un bilan très positif de la consommation des crédits du plan de relance. En effet, au 25 septembre 2009, 22 milliards d'euros avaient déjà été consommés pour 33 milliards ouverts.

a) Les crédits du plan de relance en dehors de la mission « plan de relance de l'économie »

Les meilleures performances sont dues à des mesures en dehors de la mission budgétaire « plan de relance de l'économie ». Les mesures qui contribuent le plus à la dépense sont :

– les mesures fiscales qui ont dépassé leur objectif (11 milliards consommés contre 9,9 milliards prévus) ;

– l'attribution anticipée du fonds de compensation de la TVA aux collectivités territoriales s'engageant à continuer à investir (3,8 milliards consommés contre 2,5 milliards prévu) ;

– la réduction de l'impôt sur le revenu, avec 932 millions d'euros de dépenses pour 1,1 milliard budgété.

Les autres mesures hors mission « plan de relance de l'économie » sont moins avancées : les dépenses des entreprises publiques financées par le plan s'élèvent à 1,2 milliard d'euros sur 4 milliards prévus.

b) Éléments quantitatifs sur les crédits de la mission « plan de relance de l'économie »

Le bilan de la mission « plan de relance de l'économie » est un peu en retrait par rapport aux chiffres globaux. Sur les 13 et 12 milliards d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) ouverts pour 2009, seuls 6,5 milliards d'AE et 4,6 milliards de CP ont été dépensés.

Les lignes budgétaires de la mission « plan de relance de l'économie » se répartissent en trois programmes :

– le programme 317 « effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité », qui est plutôt bien avancé avec 1,8/1,4 milliard dépensé en AE/CP sur 2,6/2,2 milliards ouverts soit 70 % environ de consommation ;

– le « programme exceptionnel d'investissement public », qui est à moitié dépensé (2,7/1,2 milliards sur 4,1/2,7 milliards) ;

– le programme « soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi », moins avancé, avec 1,9 milliard en AE/CP sur 6,5/7,5 milliards prévus, soit 30 % de consommation.

c) Éléments qualitatifs sur les crédits de la mission « plan de relance »

Les crédits peuvent être regroupés autour de quatre thématiques : le volet « investissement public » (programme 315), le volet « soutien aux entreprises » (programme 316), le volet « aide à l'emploi » (programme 316) et le volet « logement » (programme 317).

Concernant les investissements publics, un grand nombre de chantiers ont aujourd'hui été lancés. La principale difficulté rencontrée par le Gouvernement concerne le plan campus et se traduit par une importante sous-consommation à l'action 2 du programme 315 (1 million d'euros dépensés en AE/CP contre 75 prévus).

Les mesures de soutien aux entreprises sont à la fois des mesures de renforcement de trésorerie (cf. ci-dessous), d'aide sectorielle (comme la prime à la casse), de soutien aux très petites entreprises (exonérations de charges sociales) et d'apport de fonds propres (fonds stratégique d'investissement). La difficulté essentielle liée à ces mesures, qui ont rencontré un vrai succès, est de trouver des mécanismes de lissage permettant de les faire disparaître lorsqu'elles ne seront plus justifiées économiquement, sans créer de choc de croissance négatif.

L'aide à l'emploi sera l'enjeu principal du plan de relance l'année prochaine. Les fonds alloués au fonds d'investissement social (FISO) ont en effet été largement sous consommés pour l'instant. Les dispositifs financés à destination des jeunes, des personnes au chômage partiel ou visant à la réinsertion professionnelle des chômeurs devraient monter en charge rapidement.

Enfin, le volet « logement » a été un vrai succès. Les aides à la construction de logements sociaux, notamment, ont permis *a minima* de doubler le nombre de projets de construction dont le financement est bouclé par rapport aux années précédentes. L'effet sur le secteur des entreprises du bâtiment de ce surcroît de projets devrait se faire sentir dès l'année prochaine.

2. Les dotations budgétaires pour 2010

Le plan de relance n'a pas vocation à être maintenu. Les dotations prévues pour 2010 expriment cet objectif avec 4,1 milliards d'euros en crédit de paiement contre 2,3 milliards en autorisation d'engagement, ce qui signifie qu'un peu moins de la moitié des autorisations de dépenses (la différence entre AE et CP) servira uniquement à payer les engagements décidés cette année. Il est important de noter que le reste des crédits a pour objet de reconduire des autorisations d'engagement pour des mesures prévues cette année et devant se réaliser l'année prochaine, sans pouvoir servir à financer des mesures d'un nouveau type, et que l'essentiel des nouvelles autorisations d'engagement ne vise plus les entreprises mais l'emploi à travers le FISO.

Le détail des crédits pour 2010 est le suivant :

– 2 milliards pour le programme 315 dont 240 millions pour la prime à la casse dont le montant devrait néanmoins être diminué, 410 millions d'exonérations de charges à l'embauche dans les très petites entreprises, et 1,4 million pour le FISO ;

– 600/290 millions en AE/CP pour le programme 317, dont 101/10 millions en AE/CP pour le soutien à la construction et à l'accession sociale à la propriété, et 499/280 millions en AE/CP pour le revenu supplémentaire temporaire d'activité :

– 1,45 milliard de CP uniquement pour le programme 315.

Le budget 2010 de la mission « plan de relance de l'économie » est donc essentiellement un budget de continuité ; il est modéré ; et il est orienté vers les mesures de soutien à l'emploi.

C.— LE SOUTIEN À LA TRÉSORERIE DES ENTREPRISES

1. La justification des mesures visant à renforcer la trésorerie des entreprises et leur contexte politique

Le développement des PME est important en raison du poids de ces entreprises dans l'économie française et des contraintes spécifiques auxquelles elles sont soumises. Comme le souligne un rapport récent du Conseil d'analyse économique, les PME représentent 65 % de l'emploi dans les entreprises en France, dont 54 % pour les PME indépendantes.

RÉPARTITION DE L'EMPLOI MARCHAND ET DE LA VALEUR AJOUTÉE SELON LA TAILLE DES ENTREPRISES EN 2005

	Personnes occupées		Valeur ajoutée marchande	
	Nombre (en millions)	Répartition par taille (en %)	En milliards d'euros	Répartition par taille (en %)
PME indépendantes	8,8	54,4	328,4	41,5
• très petites entreprises				
– micro-entreprises de 0 à 9 salariés	4,9	30,4	162,6	20,6
– autres TPE de 10 à 19 salariés	1,2	7,2	50,4	6,4
• autres petites entrepr. de 20 à 49 salariés	1,5	9,5	67,0	8,5
• moyennes entreprises	1,2	7,3	48,4	6,1
PME filiales de groupes	1,8	11,0	109,2	13,8
Entreprises de plus de 250 salariés	5,6	34,7	353,5	44,7
Ensemble des entreprises	16,2	100,0	791,1	100,0

Source : Rapport du Conseil d'analyse économique sur le financement des PME, février 2009.

En période de croissance, les PME françaises avaient déjà des difficultés pour emprunter, qui semblaient plus importantes que dans certains pays étrangers. Le rapport du CAE mentionné ci-dessus conclut qu'« *il semble [...] exister des contraintes de crédit pour les PME françaises, qui témoignent d'un mauvais fonctionnement du couple risque-rendement. L'ampleur de ces contraintes varie selon les études, mais [elle] paraît supérieure aux ordres de grandeur des estimations réalisées aux Etats-Unis et au Royaume-Uni* ». Le rationnement du crédit a d'ailleurs un impact plus important sur les PME puisque celles-ci ne peuvent, contrairement aux grandes entreprises, recourir aux marchés de capitaux pour se financer.

En période de crise, les entreprises sont en outre soumises à des difficultés de financement accrues. Les prévisions des banques se dégradent et celles-ci réduisent leur niveau d'exposition au risque en réduisant l'encours de crédits accordés. L'absence de couverture des besoins de financement et de trésorerie peut conduire des entreprises rentables à moyen terme mais qui ont des difficultés de financement à court terme à déposer leur bilan.

C'est pourquoi, dans le cadre du plan de relance notamment, le gouvernement a engagé des mesures fortes afin de permettre aux entreprises, et notamment aux PME, de continuer à se financer.

Il est important de noter que cette action vient en complément de :

– l’action menée par le gouvernement à destination directe des banques, afin de lutter contre la crise financière, qui permet elle aussi d’éviter le rationnement du crédit ;

CHIFFRES CLÉ DE L’ACTION DE L’ETAT EN VERS LES BANQUES

- 320 Mds € : plafond de la garantie accordée par l’Etat pour permettre aux banques de se refinancer
- 40 Mds € : plafond de la garantie accordée par l’Etat pour renforcer les fonds propres des banques, ou prendre des participations au capital
- 3 à 4 % : pourcentage d’augmentation du montant total des crédits accordés aux entreprises et aux particuliers sur lequel les banques se sont engagées soit 75 milliards d’euros

Source : médiateur du crédit.

– de mesures non budgétaires, notamment l’installation du médiateur du crédit qui a pour mission de faciliter la résolution des problèmes de financement ou de trésorerie rencontrés par les entreprises.

L’ACTION DU MÉDIATEUR DU CRÉDIT

- 17 490 entreprises ont saisi la médiation du crédit depuis le lancement du dispositif
 - 14 634 dossiers éligibles, soit 84% des dossiers déposés, ont été pris en charge par les équipes de médiation, représentant 3,13 milliards d’euros d’encours de crédit traités en médiation
 - 12 173 dossiers sont désormais instruits et clôturés (83% des dossiers éligibles)
 - dans deux cas sur trois avec succès (64,2%), ce qui confirme la stabilité du taux de médiation réussie en cumul du nombre de dossier depuis le lancement du dispositif
- Le dispositif de médiation du crédit aux entreprises a ainsi contribué depuis son lancement à :
- conforter près de 7 809 sociétés dans leur activité
 - débloquer 1,64 milliard d’euros de crédit, hors écrasement des dettes
 - préserver 155 689 emplois en France.

Source : rapport d’activité du médiateur au 20 octobre 2009.

2. Le détail des mesures prises pour renforcer la trésorerie des entreprises

Le plan de relance comporte, pour 2009, diverses mesures visant à renforcer la trésorerie des entreprises :

– des mesures fiscales qui ne sont pas dans la mission « plan de relance de l’économie » comprenant le remboursement anticipé des sommes dues au titre du

crédit impôt recherche, le report en arrière des déficits d'impôt sur les sociétés, l'amortissement accéléré des investissements et la mensualisation des remboursements de TVA : ces mesures représentent 11 milliards consommés sur 10 milliards budgétés, ce qui en montre le succès et l'impact majeur ;

– des mesures concernant les avances sur les marchés publics qui figurent dans la mission « plan de relance de l'économie », et consistant à augmenter le taux d'avance de 5 % à 20 % : de janvier à août, les avances sur marché public s'élevaient à 904 millions contre 336 l'année précédente ; cependant, il semble que la mesure n'ait pas correspondu aux besoins des entreprises, qui n'auraient pas souhaité modifier leurs plans de gestion, et elle ne paraît pas avoir touché les entreprises qui en ont le plus besoin – de ce fait, elle ne sera pas reconduite en 2010 ;

– des mesures destinées à garantir des crédits bancaires et interentreprises, qui figurent eux aussi dans la mission « plan de relance ».

Les différents dispositifs de garantie sont les suivants.

Le fonds de garantie « lignes de crédit confirmées » s'adresse aux TPE/PME (moins de 250 salariés) et entreprises de taille intermédiaire (ETI – moins de 5 000 salariés) rencontrant des difficultés de trésorerie non structurelles. Il a pour objet de garantir de lignes de crédit à court terme confirmées pour 12 à 18 mois, avec un plafond fixé à 1,5 million pour les TPE/PME et 15 millions pour une ETI. La garantie apportée par OSEO peut être de 50 % à 90 % selon les cas. Ce fonds permet donc de consolider à moyen terme une partie des besoins courants de trésorerie.

Le fonds de garantie « renforcement de la trésorerie » obéit aux mêmes règles, mais il concerne des prêts à moyen terme (2 à 7 ans). Il permet pour sa part de transformer des autorisations de découvert en prêts à moyen terme, ou encore d'augmenter l'assiette de crédits pour honorer de nouvelles commandes.

Le dispositif CAP + a pour objet de garantir les créances interentreprises que les assureurs crédits ne veulent plus couvrir, et pour lesquels le risque de défaillance estimé de l'entreprise n'est pas trop élevé (2 à 6 %).

Les sommes versées par l'Etat à OSEO et la CRR représentent des fonds propres qui permettent de garantir un encours de crédit dont le montant est égal à la somme versée multipliée par le taux de défaillance attendue. Au total, les plafonds de versements pour 2009 permettent de garantir 6 milliards d'euros d'encours de crédits pour OSEO et 5 milliards pour la CRR. En réalité, plus de 13 000 entreprises ont bénéficié de garanties de prêt d'OSEO et 2,7 milliards ont été garantis, tandis que 19 000 entreprises ont bénéficié de CAP + pour un encours de 435 millions d'euros de créances.

La procédure d'attribution des aides est relativement souple. Officiellement, ce sont les banques qui doivent saisir OSEO suite à une demande

de crédit. Il arrive toutefois que face à un refus des banques, les entreprises saisissent directement OSEO, qui peut leur proposer de garantir les crédits dont l'entreprise a besoin. OSEO facture ses garanties en fonction de la notation de l'entreprise par la Banque de France.

Il est étrange dans ce contexte qu'il n'y ait pas d'articulation « spécifique » de l'action d'OSEO et du médiateur du crédit.

3. Les mesures envisagées pour 2010

La question du lissage des mesures fiscales constitue le premier problème. L'extinction des différentes mesures de remboursement anticipées des entreprises (crédit d'impôt recherche et reports en arrière des déficits d'impôt sur les sociétés notamment) représentera un choc de trésorerie négatif pour les entreprises.

La pérennité des mesures de garanties des crédits et créances des entreprises constitue le second problème. La ligne budgétaire concernée n'a pas de dotation pour 2010, mais des sommes pourront être transférées à OSEO avant la fin de l'année sur les crédits 2009 pour que les fonds continuent à être actifs. La suppression des fonds de garantie mentionnés ci-dessus diminuerait les capacités dont disposent les entreprises pour couvrir leurs besoins de trésorerie ; cependant le maintien de taux de garantie exceptionnels à 90 % risque d'avoir des effets pervers en incitant les banques et les assureurs crédits et à ne pas faire leur travail d'évaluation des risques de défaillance. Il faut noter que dans tous les cas, la garantie est facturée par l'opérateur public et est payée par les entreprises ; le coût final de ces mesures pour l'Etat dépend du taux de défaillance final des entreprises dont les créances ou les crédits ont été garantis.

La politique du Gouvernement à destination des entreprises se réorientera dès l'année prochaine vers le renforcement des fonds propres. Le 5 octobre 2009, le Président de la République a annoncé la mobilisation de deux milliards d'euros pour renforcer les fonds propres des entreprises, essentiellement à destination des PME. Un milliard d'euros sera confié à OSEO pour financer des prêts participatifs, de longue durée (5 à 7 ans), sans garantie, à remboursement différé, dont pourront bénéficier les entreprises de moins de 5 000 salariés, pour un montant maximum de 3 millions d'euros. Le FSI recevra le milliard d'euros restant. Ces mesures, adaptées à la faiblesse des fonds propres des PME, ne se traduisent pas dans la mission « plan de relance de l'économie » du projet de loi de finances pour 2010.

II.— LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 17 FÉVRIER 2009 POUR L'ACCÉLÉRATION DES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT PUBLICS ET PRIVÉS

Les éléments qui suivent n'ont pas vocation à remplacer le contrôle d'application de la loi de 2009 pour l'accélération des programmes d'investissement en tant que tel. Ils permettent de dresser un premier bilan de l'édiction des textes d'application et de l'impact de cette loi, inscrite dans le cadre de la mise en œuvre du plan de relance. Ils nécessiteront d'être complétés par un travail ultérieur plus approfondi.

A.— RAPPEL DU CONTENU DE LA LOI

La loi de 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés comprend un ensemble de mesures de simplification des procédures dans le domaine de l'urbanisme et de la commande publique, notamment pour les contrats de partenariat, ainsi que diverses mesures visant à faciliter et encourager les investissements dans différents secteurs de l'économie. L'ensemble de ces mesures concerne la relance de l'économie.

Dans le domaine de l'urbanisme, la loi comprend des dispositions qui visent à simplifier les règles de construction en mitoyenneté et la modification des plans locaux d'urbanisme. Elle permet aussi de lever certains freins procéduraux dans la réalisation d'opérations d'intérêt national (aménagement de zones portuaires par exemple). D'autres mesures contribuent à la mise en œuvre rapide du volet logement du plan de relance en facilitant l'acquisition par les bailleurs sociaux de logements en VEFA, en simplifiant les procédures d'instruction de subventions pour la rénovation de logements par l'agence nationale de l'habitat ou encore en améliorant les outils juridiques pour la construction de logements sociaux. Afin d'accélérer la réalisation des constructions, plusieurs articles visent à encadrer les délais de l'archéologie préventive (délais de lancement et de réalisation des opérations de diagnostic et des fouilles) et augmentent les produits de la redevance d'archéologie préventive pour renforcer les moyens des services qui opèrent ces diagnostics.

Pour les marchés publics, la loi prévoit deux mesures de simplification qui font suite à celles prises par décret en décembre 2008. Elle autorise les assemblées des collectivités territoriales à déléguer à leur exécutif la passation de marchés publics et supprime l'obligation de réunir une commission d'appel d'offre pour les avenants pour les marchés publics de l'Etat.

Pour les contrats de partenariat publics privés, plusieurs dispositions ont été introduites afin de tenir compte de l'impact de la crise économique sur le développement de ces montages. Le texte permet ainsi le financement partiel des projets par les personnes publiques et élargit le régime de cession de créance par

la personne privée, dont l'exposition au risque d'exécution est maintenue. La loi allège les conditions de bouclage financier des offres au moment de leur remise.

La loi comporte aussi des mesures destinées à faciliter les investissements dans plusieurs secteurs. La procédure de déclassement d'une installation hospitalière est assouplie pour faciliter les restructurations d'hôpitaux et permettre de continuer l'exploitation pendant les travaux de réaménagement. Des dispositions juridiques sont prises pour faciliter la construction d'équipements sportifs, dans la suite des recommandations du rapport de la commission « Grands stades 2016 ». Deux mesures concernent le déploiement des réseaux de fibre optique, dans les réseaux d'assainissement et ceux de transport d'électricité. Le texte autorise également le gouvernement à prendre une ordonnance pour alléger la procédure d'autorisation de certaines installations classées au titre de l'environnement, ce qui permettra ainsi de renforcer les contrôles sur les installations les plus dangereuses.

Dans un contexte de crise économique, deux mesures ont été prises pour préserver l'emploi. La première vise à éviter les faillites en cascade d'entreprises en assouplissant les conditions de remises de dettes par les créanciers publics dans les procédures collectives. La seconde mesure permet l'entrée en vigueur complète du régime de l'auto-entrepreneur introduit par la loi de modernisation de l'économie de 2008, notamment pour les professions libérales non réglementées et nouvellement créées.

Enfin, la loi permet au Gouvernement de lancer une modernisation de certains organismes agricoles, en regroupant l'ensemble des offices agricoles. Les procédures de paiement sont rationalisées au travers de la fusion du CNASEA et de l'Agence unique de paiements.

Concernant les décrets d'application, la loi d'accélération des programmes de construction et des investissements publics et privés nécessite cinq décrets d'application dont quatre ont déjà été publiés :

– article 2 : éléments pour lesquels la modification d'un PLU ou d'un POS peut être effectuée selon une procédure simplifiée (décret n°2009-179 du 18 juin 2009) ;

– article 14 : seuil en deçà duquel le financement définitif d'un projet doit être majoritairement assuré par le titulaire d'un contrat de partenariat (décret n°2009-987 du 20 août 2009) ;

– article 16 : seuil des contrats à partir duquel les entités adjudicatrices peuvent recourir à la procédure négociée avec mise en concurrence préalable (décret n° 2009-243 du 2 mars 2009) ;

– article 20 : conditions des remises de dettes par les créanciers publics pour les procédures collectives (décret n° 2009-385 du 6 avril 2009) ;

Le dernier projet de décret est actuellement en cours de consultation :

– article 9 : activités pour lesquelles des contrats de travail peuvent être conclus par l'établissement public en charge des diagnostics d'archéologie préventive.

Par ailleurs, l'engagement avait été pris par le Gouvernement d'adopter un décret pour relever le seuil des enquêtes publiques dites enquêtes Bouchardeau. Un projet de décret qui relève ce seuil financier de 1,9 à 3,7 millions d'euros est en cours de signature.

B. — TABLEAU D'APPLICATION

Article du projet de loi	Mesures d'application	Pratiques d'application (éléments transmis par le gouvernement)	Observations (éléments transmis par le gouvernement)
<p>Art. 1 Cet article prévoit que, jusqu'au 31 décembre 2010, les modifications d'un plan local d'urbanisme ayant pour objet d'autoriser l'implantation de constructions en limite séparative ne donneront plus lieu à enquête publique</p>			
<p>Art. 2 Cet article crée une procédure de modification simplifiée pour les rectifications d'erreurs matérielles, ainsi que pour les modifications mineures des plans locaux d'urbanisme</p>	<p>Décret pour fixer la liste des éléments mineurs : publié</p>	<p>Le décret n° 2009-722 du 22 juin précise les éléments pour lesquels la modification d'un PLU ou d'un POS peut être effectuée selon une procédure simplifiée. Il s'agit de la rectification d'une erreur matérielle, de l'augmentation, dans la limite de 20%, de certaines règles de constructibilité, de la diminution des obligations de recul des constructions, de la diminution, dans la limite de 20%, de la superficie minimale des terrains constructibles, de la suppression des règles interdisant la mise en place de diverses installations ou procédés de construction protégeant l'environnement et de la réduction de l'emprise ou de la suppression d'emplacements réservés.</p>	
<p>Art. 3 Cet article supprime le droit de préemption urbain et le droit de priorité des communes sur les terrains compris dans le périmètre d'une opération d'intérêt national</p>			
<p>Art. 4 Cet article autorise les organismes HLM à acquérir directement en vente en l'état futur</p>		<p>Cette possibilité a été utilisée dans le cadre du programme exceptionnel « 30 000 VEFA » lancé le 1^{er} octobre 2008 et qui s'est terminé en septembre 2009,</p>	

Article du projet de loi	Mesures d'application	Pratiques d'application (éléments transmis par le gouvernement)	Observations (éléments transmis par le gouvernement)
d'achèvement (VEFA) plus de 50 % d'une même opération immobilière		les objectifs ayant été atteints. Cette opération a permis de débloquer plusieurs centaines d'opérations de promoteurs qui étaient gelées à l'automne 2008, pour construire plus de logements sociaux.	
Art. 5 Cet article simplifie les avis donnés par les commissions locales d'amélioration de l'habitat		Cette simplification de procédure est importante pour accélérer l'octroi des aides de l'Anah. Elle était nécessaire dans le cadre du plan de relance qui a confié à l'agence la gestion d'un fonds spécifique de 200 M€ en 2009. Au 30 septembre 2009, 43 280 subventions avaient été attribuées par l'Anah dans le cadre du plan de relance, en plus des aides classiques de l'Anah.	
Art. 6 Cet article transfère aux maires de la délivrance des autorisations préalables de changement d'usage des logements			
Art. 7 Cet article donne la faculté à l'Etat de conclure des baux emphytéotiques administratifs pour construire des logements sociaux		De nombreux offices publics de l'habitat ont pris contact avec les services ministériels pour examiner cette possibilité. Les services centraux ont préparé un guide explicatif sur l'intérêt de la mesure, qui sert de support pour des formations et est diffusé auprès des services de l'Etat et des bailleurs.	
Art. 8 Cet article tend à ramener d'un mois à vingt-et-un jours le délai fixé pour la prescription d'un diagnostic archéologique, à fixer un délai de six mois pour l'engagement des opérations archéologiques, et à fixer un autre délai de dix-huit mois, reconductible une fois pour leur achèvement. En contrepartie, il relève le taux de la redevance d'archéologie préventive		Le dispositif s'applique à toutes les opérations pour lesquelles la convention (diagnostic) ou le contrat (fouilles) a été signé postérieurement à la loi. Excepté pour les grands projets linéaires qui présentent un degré de complexité important, toutes les autres opérations se déroulent sans difficulté particulière.	En plus de ces dispositions, une subvention exceptionnelle de 20 M€ a été attribuée dans le cadre du plan de relance afin renforcer les moyens de l'INRAP et du FNAP. Ces crédits ont permis d'augmenter de 39% la capacité opérationnelle de l'INRAP dédiée aux diagnostics (+141 ETPT).
Art. 9	Décret pour		

Article du projet de loi	Mesures d'application	Pratiques d'application (éléments transmis par le gouvernement)	Observations (éléments transmis par le gouvernement)
Cet article prévoit d'expérimenter des « contrats de fouilles » par l'INRAP	préciser les modalités d'application : en cours		
Art. 10 Cet article permet à l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale de déléguer à l'exécutif la passation des marchés publics sans limite de montant, pour la durée du mandat			
Art. 11 Cet article oblige le Gouvernement à présenter, dans un délai de six mois, un rapport étudiant les solutions permettant d'assurer aux entreprises un accès simple aux appels publics à la concurrence, tout en assurant la plus grande sécurité juridique aux acheteurs publics	Rapport : en cours	La rédaction d'une enquête a été confiée à la direction des affaires juridiques de Bercy, en liaison avec le centre d'analyse stratégique.	
Art. 12 Cet article de clarification rédactionnelle distingue nettement l'opération de cession de créances dans un contrat de partenariat, d'une part, de la notion d'acceptation de créances, d'autre part. La cession de créance « <i>acceptée</i> » est un mécanisme financier essentiel, car il permet à la personne publique de baisser le coût de son projet en payant à la banque, de manière quasi irrévocable, les travaux de construction achevés et réalisés par le titulaire du contrat		Cette clarification a satisfait l'ensemble des acteurs concernés. Alors que la précédente version de l'article L. 313-29-1 du code monétaire et financier faisait l'objet d'interrogations sur son interprétation, la rédaction actuelle ne pose plus de difficulté et est appliquée à l'ensemble des projets de contrats en cours.	Une circulaire d'application de l'article 6 de la loi n° 2009-122 de finances rectificatives pour 2009 instituant une garantie de l'Etat et de la loi n° 2009-179 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés, dans ces dispositions relatives aux contrats de partenariat, datée du 28 juillet 2009, est venue préciser les articles de cette loi relatifs aux PPP et leurs modalités d'application.
Art. 13 Cet article prévoit, pour 2009 et 2010, que les offres finales faites par les candidats à		Le projet de contrat de partenariat relatif au regroupement des états-majors et services centraux du ministère de la défense sur le site Balard exploite les	

Article du projet de loi	Mesures d'application	Pratiques d'application (éléments transmis par le gouvernement)	Observations (éléments transmis par le gouvernement)
<p>un contrat de partenariat puissent être présentées sans bouclage financier définitif. En revanche, le candidat retenu sera tenu de réaliser son bouclage financier dans un délai de réflexion fixé par la personne publique</p>		<p>nouvelles possibilités ouvertes par la loi. L'avis d'appel public à concurrence a été publié le 5 juin 2009 et prévoit la possibilité pour les candidats de remettre une offre finale dont les modalités de financement présenteront un caractère ajustable. Il en est de même pour l'ensemble des projets ferroviaires lancés par RFF, comme le projet Bretagne Pays de Loire (BPL).</p>	
<p>Art. 14 Cet article donne la faculté à la personne privée de supporter tout ou partie du financement d'un contrat de partenariat</p>	<p>Décret pour fixer le seuil au-dessus duquel le financement du projet peut n'être pas assuré par le titulaire du contrat : publié</p>	<p>Le décret n° 2009-987 du 20 août 2009 relatif au seuil au-delà, duquel les contrats de partenariat passés par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics peuvent ne pas être financés majoritairement par le titulaire du contrat de partenariat fixe le seuil à 40 M€ HT. Pour le projet Ballard, un financement partiel de l'Etat (crédits budgétaires) pour la seconde tranche de travaux est prévu. Pour le projet BPL, le financement devrait être assuré à 2/3 par les collectivités locales.</p>	
<p>Art. 15 Cet article donne la faculté pour le titulaire d'un contrat de partenariat de recourir à des procédures d'expropriation</p>		<p>Cette disposition va être utilisée pour plusieurs projets. Pour le projet BPL, le partenaire privé pourra recourir à l'expropriation.</p>	
<p>Art. 16 Cet article permet aux entités adjudicatrices (RFF, SNCF, EDF entre autres) utilisant les contrats de partenariat, de recourir à la « <i>procédure négociée classique</i> », comme n'importe quelle personne publique, pour tous les projets de moins de 5,15 millions d'euros, et à la « <i>procédure négociée spécifique</i> » réservée à ces entités pour les projets dépassant ce seuil</p>	<p>Décret pour fixer le seuil au-delà duquel l'usage de la procédure est possible : publié</p>	<p>Le décret n° 2009-243 du 2 mars 2009 définit le seuil à partir duquel les entités adjudicatrices peuvent recourir à la procédure négociée avec mise en concurrence préalable. Cette possibilité a été utilisée par les entités adjudicatrices, telles que RFF pour le projet BPL.</p>	
<p>Art. 17</p>			

Article du projet de loi	Mesures d'application	Pratiques d'application (éléments transmis par le gouvernement)	Observations (éléments transmis par le gouvernement)
Cet article précise la notion de subvention pour les contrats de partenariat			
Art. 18 Cet article assouplit les règles relatives au mécénat pour les monuments historiques			
Art. 19 Cet article permet aux établissements publics de santé de vendre des bâtiments tout en continuant à les utiliser pendant une période maximale de trois ans			
Art. 20 Cet article vise à faciliter la remise de créances de l'Etat aux entreprises en difficulté en supprimant sa subordination à un effort concomitant des autres créanciers	Décret pour fixer les conditions de la remise de la dette par les administrations : publié	Le décret n° 2009-385 du 6 avril 2009 pris en application de l'article L. 626-6 du code de commerce, définit les conditions des remises de dettes par les créanciers publics pour les procédures collectives. Ce décret a levé 3 verrous à l'octroi de ces remises : - la nécessité d'une remise de dettes concomitantes par les créanciers privés. - le plafond de remises de dettes publiques à trois fois les montant accordés par les créanciers privés - le plafond du taux de remise fixé au taux de remise moyen des créanciers privés. Au 30 septembre 2009, 151 demandes de remises de dettes avaient été adressées et 29 remises accordées. Le montant total des remises atteint 6 M€, soit un montant moyen de 208 K€. Ces remises étaient auparavant exceptionnelles et pour des montants très inférieurs.	Pour mémoire, cette mesure s'ajoute à d'autres mesures d'assouplissement des recouvrements de créances publiques pour la période de crise, telle que la suspension de l'inscription du privilège lorsqu'un plan d'apurement est décidé.
Art. 21 Cet article vise à faciliter la réalisation de grands équipements sportifs, en créant un bail emphytéotique administratif « Equipement sportif ». En outre, il élargit aux délégations de service public les dispositions en matière de contrats de			

Article du projet de loi	Mesures d'application	Pratiques d'application (éléments transmis par le gouvernement)	Observations (éléments transmis par le gouvernement)
<p>partenariat permettant aux partenaires privés d'occuper des parcelles du domaine privé de l'autorité contractante, le cas échéant pour une durée plus longue que celle du contrat de partenariat</p>			
<p>Art 23 Cet article facilite l'installation des réseaux de fibre optique dans les réseaux publics affectés à la distribution d'énergie ou d'eau</p>			
<p>Art 24 Cet article permet l'activation des câbles optiques déjà déployés par RTE</p>			
<p>Art 25 Cet article précise les conditions de la prolongation d'un an des concessions autoroutières</p>			<p>Des négociations ont été engagées avec les sociétés autoroutières mais un point de blocage est vite apparu sur le coût de financement et le montant des travaux. Il a finalement été décidé en juillet de ne pas donner suite aux propositions des sociétés d'autoroute, jugées insuffisantes d'un point de vue financier. Les discussions ont repris au mois de septembre mais il est peu probable qu'elles aboutissent avant la fin de l'année.</p>
<p>Art 27 Cet article habilite le Gouvernement à réformer par ordonnance les règles applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement</p>	<p>Ordonnance : publiée</p>	<p>Ordonnance n°2009-663 du 11 juin 2009, relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement (J.O du 12 juin 2009) et projet de loi ratifiant l'ordonnance susvisée, n°1987, déposé sur le bureau de l'assemblée nationale le 21 octobre 2009</p>	<p>La mise en œuvre de l'ordonnance nécessite la publication de deux décrets en Conseil d'Etat : un décret qui définit les conditions de mise en œuvre du régime d'enregistrement et un décret qui définit la nomenclature des installations classées et les soumet à autorisation, à enregistrement ou à déclaration suivant la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation. Le premier décret devrait être publié prochainement suite à la consultation du conseil supérieur des installations classées et le</p>

Article du projet de loi	Mesures d'application	Pratiques d'application (éléments transmis par le gouvernement)	Observations (éléments transmis par le gouvernement)
<p>Art. 28 Cet article tend à ajouter les paysages parmi les intérêts pris en compte par le régime des installations classées pour la protection de l'environnement</p>			second est en cours de préparation.
<p>Art. 29 Cet article valide une procédure de remembrement liée à la construction de l'A 28 en Indre-et-Loire</p>			
<p>Art. 30 Cet article prévoit l'information du maire par le préfet des demandes d'installations classées jugées recevables</p>			
<p>Art. 34 Cet article exempte de la soumission à la commission d'avis d'appel d'offre les avenants concernant les marchés conclus par l'Etat, un établissement public de santé ou un établissement public médico-social</p>			
<p>Art. 37 Cet article prévoit la fusion, par voie d'ordonnances, de l'Agence unique de paiement et du CNASEA et création de FranceAgriMer</p>	Ordonnance : publiée	Ordonnance n° 2009-325 du 25 mars 2009 relative à la création de l'Agence de services et de paiement et de l'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer. L'agence et l'établissement ont été créés et sont opérationnels	
<p>Art. 38 Cet article permet la prise en compte de l'ensemble des titres de formation pour la reconnaissance des diplômes reconnus dans les Etats tiers</p>			

EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de la commission élargie (*voir compte rendu analytique officiel de la réunion du mardi 27 octobre 2009*), la commission des affaires économiques a examiné pour avis les crédits de la **mission « Plan de relance de l'économie »**, sur le rapport de Mme Laure de La Raudière, rapporteure pour avis.

Conformément à l'avis de la rapporteure, la Commission a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » pour 2010*.

