



N° 1967

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

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

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 31

### PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS

Rapporteur spécial : Mme Arlette GROSSKOST

Députée

---



## SOMMAIRE

|   | Pages |
|---|-------|
| <b>SYNTHÈSE</b> .....   | 7     |
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 9     |
| <b>I.– LA MISSION <i>PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE</i>, UN OVNI BUDGÉTAIRE</b> .....  | 11    |
| A.– DES MESURES DE RELANCE MULTI-SECTORIELLES REGROUPÉES DANS UNE NOUVELLE MISSION.....   | 11    |
| 1.– Une mission à la durée de vie limitée.....  | 11    |
| 2.– Des mesures temporaires, ciblées et réversibles.....  | 13    |
| <i>a) Des crédits enregistrant, logiquement, un fort repli sur un an</i> .....  | 13    |
| <i>b) Une importante dépense fiscale sur 2009</i> .....   | 16    |
| B.– LES MÉCANISMES DE MISE À DISPOSITION DES CRÉDITS AU BÉNÉFICE DES AUTRES MISSIONS DU BUDGET.....   | 17    |
| 1.– Le délicat suivi de l'exécution budgétaire en 2009.....   | 17    |
| 2.– Des allers-retours qui nuisent au contrôle budgétaire par la Représentation nationale.....  | 20    |
| <i>a) Les transferts de crédits de la mission Plan de relance de l'économie vers d'autres missions</i> .....  | 20    |
| <i>b) Un exemple : les transferts vers la mission Outre-mer sur l'exercice 2009</i> .....   | 26    |
| 3.– La métamorphose du compte de concours financiers <i>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i> .....                              | 27    |
| <i>a) La vocation de ce compte de concours financiers, ainsi que les montants des crédits concernés, étaient très modestes avant le plan de relance</i> ..... | 28    |
| <i>b) Les mécanismes budgétaires permettant la mise en œuvre de ces prêts à la filière automobile</i> .....   | 30    |
| <i>c) La réforme du Fonds de développement économique et social (FDES)</i> .....  | 30    |
| C.– UN DISPOSITIF DE SUIVI DE LA PERFORMANCE À INVENTER.....  | 31    |
| 1.– Des indicateurs de performance insuffisants.....  | 32    |
| 2.– Les relations de l'État avec les opérateurs compliquent le suivi de la performance....  | 34    |
| <b>II.– UNE MOBILISATION QUI A EU UN IMPACT IMMÉDIAT SUR L'ÉCONOMIE</b> .....   | 36    |
| A.– LE SOUTIEN À LA TRÉSORERIE DES ENTREPRISES A DÉJÀ PRODUIT SES EFFETS EN 2009.....   | 37    |
| 1.– Le remboursement anticipé des créances fiscales sera recentré sur l'innovation.....   | 37    |
| <i>a) La plupart des dérogations fiscales prendront fin en 2010</i> .....   | 37    |
| <i>b) Seuls la mensualisation des remboursements de TVA et le remboursement anticipé du crédit impôt recherche sont pérennisés.</i> .....                     | 38    |

|  |    |
|--|----|
| 2.– La mobilisation des dispositifs de soutien public au financement des PME .....   | 39 |
| <i>a) La mobilisation de la Caisse des dépôts et consignations.</i> .....  | 40 |
| <i>b) Oséo, un outil au service du financement des PME.</i> .....  | 41 |
| <i>c) L'action du médiateur du crédit en faveur des PME</i> .....  | 42 |
| 3.– La création d'un fonds stratégique d'investissement .....  | 44 |
| <i>a) Quelle sera la stratégie d'investissement du FSI ?</i> .....   | 44 |
| <i>b) La montée en puissance du FSI</i> .....  | 45 |
| B.– LES INVESTISSEMENTS PUBLICS SE POURSUIVront EN 2010 .....  | 47 |
| 1.– Les grands projets d'équipement démarreront, pour la plupart, en 2010 .....  | 47 |
| 2.– Le plan de financement des collectivités locales, premier investisseur public, sera prorogé .....  | 51 |
| <i>a) Les collectivités co-financent certains projets dans le cadre du plan de relance</i> .....   | 51 |
| <i>b) Les collectivités territoriales signataires d'une convention FCTVA s'engagent sur la progression de leurs investissements</i> .....  | 52 |
| 3.– La mobilisation des entreprises publiques en faveur de l'investissement .....  | 53 |
| 4.– Quelle articulation du plan de relance avec les « dépenses d'avenir » financées par le grand emprunt ? .....   | 55 |
| C.– LES DISPOSITIFS EN FAVEUR DU LOGEMENT ET DE LA FILIÈRE AUTOMOBILE DEVront ÉVOLUER EN 2010 .....  | 55 |
| 1.– Les mesures mises en œuvre en faveur du logement .....   | 55 |
| <i>a) Les mesures prises dans le cadre et dans le prolongement de la loi d'accélération des programmes de construction et des investissements publics et privés</i> .....            | 56 |
| <i>b) Les mesures en faveur du logement financées par la mission Plan de relance de l'économie</i> .....   | 57 |
| <i>c) Les autres mesures de simplification en faveur du logement et de la construction</i> .....   | 59 |
| 2.– Le soutien à la filière automobile : l'extinction progressive de la prime à la casse .....   | 59 |
| <b>III.– DES MESURES À PROLONGER POUR SOUTENIR NOS CONCITOYENS FACE À LA CRISE</b> .....   | 60 |
| A.– DE NOUVELLES MESURES EN FAVEUR DU POUVOIR D'ACHAT NE SERAIENT PAS JUSTIFIÉES .....   | 61 |
| 1.– La modération de l'inflation et le niveau satisfaisant de la consommation justifient l'arrêt des mesures en faveur du pouvoir d'achat .....                                      | 61 |
| <i>a) La fin du crédit d'impôt sur le revenu</i> .....   | 61 |
| <i>b) L'arrêt des différentes primes exceptionnelles versées en 2009</i> .....   | 62 |
| 2.– La montée en puissance du revenu de solidarité active (RSA) .....  | 63 |
| B.– L'EFFORT DOIT SE PORTER SUR L'EMPLOI .....   | 65 |
| 1.– Des mesures de politiques actives en faveur du maintien dans l'emploi, de la création d'emploi ou du retour à l'emploi sont renvoyées, pour partie, dans d'autres missions ..... | 65 |

|  |    |
|--|----|
| 2.– Des mesures d'indemnisation du chômage, en soutien au pouvoir d'achat des demandeurs d'emploi, sont portées en 2009 et en 2010 par la mission <i>Plan de relance de l'économie</i> ..... | 69 |
| 3.– Les mesures en faveur de l'emploi des jeunes annoncées en cours d'année 2009 se poursuivent en 2010 .....  | 70 |
| 4.– Deux mesures importantes du plan de relance viennent également soutenir l'emploi, en marge des crédits du FISo .....   | 74 |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....  | 77 |
| <b>ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....  | 79 |

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 86 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial. Celui-ci salue la disponibilité et la réactivité des collaborateurs du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, qui se sont livrés avec diligence à cet exercice inédit pour eux.



## SYNTHÈSE

Annoncé le 4 décembre 2008 par le Chef de l'État, le plan de relance devait permettre de traverser la crise que la France a connue ces derniers mois. Il était également prévu qu'il se prolonge en 2010 afin d'accompagner la reprise économique.

C'est pourquoi **le projet de loi de finances pour 2010 propose l'inscription de crédits supplémentaires afin de prolonger d'une année certaines mesures initiées en 2009**. Il procède, pour la mission *Plan de relance de l'économie*, à de nouvelles ouvertures à hauteur de 2,34 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 4,102 milliards d'euros en crédits de paiement.

Ce faisant, il offre au Rapporteur spécial l'occasion de revenir à la fois sur les crédits votés en 2009, de commenter les crédits demandés pour 2010 et de formuler dix propositions d'amélioration des dispositifs.

### **Proposition n° 1**

Demander à la Cour des comptes un rapport sur la mise en œuvre du plan de relance.

### **Proposition n° 2**

Renseigner l'ensemble des indicateurs de performance dans le rapport annuel de performances (RAP) pour 2009.

### **Proposition n° 3**

Assouplir les conditions du report en arrière des déficits (*carry-back*).

### **Proposition n° 4**

Élargir l'éligibilité au crédit d'impôt recherche afin d'y inclure les dépenses d'innovation des PME.

### **Proposition n° 5**

Pérenniser et donner un fondement législatif au dispositif de médiation du crédit, par exemple à l'occasion de l'examen du projet de loi sur la régulation bancaire et financière.

**Proposition n° 6**

Transformer le fonds de modernisation des équipementiers automobiles (FMEA) en outil de politique industrielle, destiné à soutenir l'innovation et à favoriser la concentration des entreprises de sous-traitance afin qu'elles atteignent une taille critique suffisante.

**Proposition n° 7**

Mettre à disposition du Parlement un compte rendu semestriel de l'avancement des projets d'investissement publics financés ou cofinancés dans le cadre du plan de relance, en distinguant par région et par nature (infrastructures et équipement civil, enseignement supérieur et recherche, patrimoine).

**Proposition n° 8**

Modifier la règle du remboursement anticipé du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) qui veut que ce remboursement ne s'applique qu'aux dépenses mandatées jusqu'au 31 décembre 2009 au maximum.

**Proposition n° 9**

Proroger le taux réduit de TVA dans le secteur du bâtiment.

**Proposition n° 10**

Majorer les crédits dédiés à l'activité partielle afin de constituer une réserve de précaution, afin de tenir compte des incertitudes de la conjoncture économique.



## INTRODUCTION

Il y a dix mois, alors que notre pays venait d'être frappé de plein fouet par **la crise bancaire et financière mondiale**, le chef de l'État lançait à Douai un **audacieux plan de relance de l'économie**.

En plus du soutien à l'emploi et à la politique de solidarité, les mesures détaillées se concentraient principalement sur **quatre secteurs économiques** :

– le soutien à la trésorerie des entreprises, grâce à des dispositifs de remboursement de dettes ou d'impôts par l'État en 2009 ;

– l'investissement public porté par l'État, les entreprises publiques et le soutien aux collectivités locales via le remboursement anticipé du FCTVA ;

– le soutien à l'activité et à l'emploi *via* le fonds d'investissement social qui finance des actions d'accompagnement en direction des salariés touchés dans leur emploi ;

– la justice sociale au travers les actions conduites par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et par l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) pour accroître et améliorer l'offre de logements sociaux, la prime de solidarité active.

Ces mesures **temporaires, ciblées et réversibles**, tournées vers l'investissement sans négliger le soutien à l'emploi et au pouvoir d'achat, ont représenté un effort de 26 milliards d'euros, assumé par l'État, les collectivités locales et les entreprises publiques.

Au cours des débats sur **la première loi de finances rectificative pour 2009**, le Parlement a voté les moyens budgétaires nécessaires à ce plan, qui ont été regroupés au sein d'une nouvelle mission divisée en trois programmes (315 *Programme exceptionnel d'investissement public* ; 316 *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* et 317 *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité*). Ces crédits ont été complétés par la deuxième loi de finances rectificative pour 2009 : au total, les crédits ouverts sur les trois programmes de la mission *Plan de relance de l'économie* en 2009 s'élevaient à 13,261 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 12,560 milliards d'euros en crédits de paiement.

Si le plan de relance devait permettre de traverser la crise que la France a connue ces derniers mois, il était également prévu qu'il se prolonge en 2010 afin d'accompagner la reprise économique.

C'est pourquoi **le projet de loi de finances pour 2010 propose l'inscription de crédits supplémentaires** afin de prolonger d'une année certaines mesures initiées en 2009. Il procède, pour la mission « Plan de relance de l'économie », à de nouvelles ouvertures à hauteur de 2,34 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 4,102 milliards d'euros en crédits de paiement.

Ce faisant, il offre au Rapporteur spécial l'occasion de revenir à la fois sur les crédits votés en 2009, de commenter les crédits demandés pour 2010 et de formuler des propositions d'amélioration des dispositifs. La création tardive de la mission dans un collectif budgétaire avait *de facto* exclu l'élaboration d'un programme annuel de performances par le Gouvernement et la rédaction d'un rapport spécial au sein de la commission des Finances. Cette lacune est, cette année, comblée.

Sur un an, l'évolution des crédits demandés – qui enregistrent un fort repli – paraît au Rapporteur spécial refléter avant tout la concentration du plan de relance sur l'année 2009.

Trois dispositifs bénéficieront cependant en 2010 de nouvelles autorisations d'engagement et de crédits de paiement pour **des montants significatifs** :

– l'abondement du fonds d'investissement social (FISo), à hauteur de 1,4 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA), à hauteur de 280 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– le soutien au logement social outre-mer, à hauteur de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 21 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces mesures budgétaires sont complétées par **des dépenses fiscales** qui constitueront pour les finances publiques une perte de recettes de près de 3 milliards d'euros en 2010. Là encore, plusieurs dispositifs qui ont déjà produit leurs effets sur 2009 ne seront pas reconduits tandis que d'autres seront neutres ou quasi-neutres sur l'exercice.

Enfin, **l'effort en faveur de la relance n'est pas que budgétaire**. Le Rapporteur spécial veut ainsi rappeler le rôle décisif :

– du Fonds stratégique d'investissement, qui investit dans des entreprises stratégiques ou innovantes, y compris au sein de la sous-traitance automobile ;

– de la médiation du crédit, dont je propose qu'elle reçoive un fondement législatif ;

– et d'Oséo pour le soutien à la trésorerie des PME.

## I.- LA MISSION PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE, UN OVNI BUDGÉTAIRE

La mission *Plan de relance de l'économie* a été créée par la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009. Elle a pour vocation la mise en œuvre de l'un des volets – **le volet budgétaire**, car la dépense fiscale n'est ici qu'évaluée – du plan de relance annoncé par le Président de la République le 4 décembre 2008, à Douai.

Le Rapporteur spécial observe que la mise en œuvre de ce plan, par les services de la direction du Budget, se révèle particulièrement chaotique. Ces difficultés techniques ne remettent pas en cause le bien-fondé du plan de relance de l'économie. Il aurait été toutefois souhaitable, eu égard au volume des crédits en jeu, que ce traitement comptable soit à la hauteur de la mobilisation du chef de l'État et du Gouvernement.

### A.- DES MESURES DE RELANCE MULTI-SECTORIELLES REGROUPÉES DANS UNE NOUVELLE MISSION

#### 1.- Une mission à la durée de vie limitée

Le Gouvernement a choisi de regrouper les crédits budgétaires nécessaires au plan au sein d'**une nouvelle mission** divisée en trois programmes (n° 315 *Programme exceptionnel d'investissement public* ; n° 316 *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* et n° 317 *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité*).

Ce choix s'inscrit à contre-courant des dernières évolutions de la nomenclature des missions. Dans le cadre de la programmation pluriannuelle 2009-2011, les efforts ont davantage porté sur la limitation du nombre de missions interministérielles. Or la mission *Plan de relance de l'économie*, même placée sous l'autorité d'un seul ministre, a une vocation évidemment interministérielle.

Des alternatives auraient permis de traduire différemment dans le budget l'effort consenti en faveur de la relance. Ainsi les crédits abondés par ce plan de 26 milliards d'euros auraient pu être directement ouverts, en loi de finances rectificative, sur des missions déjà existantes, sous forme de nouveaux programmes ou en complétant les programmes existants. Ces techniques auraient peut-être été plus adaptées à **la durée de vie limitée** de la mission.

En effet, l'objectif qui a été assigné à celle-ci est de soutenir la conjoncture économique et l'emploi dans la période de crise que la France a connu en 2009, et d'accompagner ensuite la reprise économique en 2010. Comme l'écrit le Programme annuel de performance, « *la mission Plan de relance de l'économie n'est donc pas pérenne, et est appelée à disparaître à l'issue de l'exercice budgétaire 2010* »<sup>(1)</sup>.

---

(1) PAP pour 2010, p. 8.

La gouvernance opérationnelle de la mission est partagée entre le niveau central interministériel et une mise en œuvre régionale.

Au niveau central, le pilotage interministériel central de chaque programme est assuré par un comité mensuel co-présidé par le ministre en charge du plan de relance ou son représentant, (directeur de cabinet, le plus souvent) et le ministre responsable du secteur concerné (représenté au niveau cabinet) : défense, culture, enseignement supérieur... Le pilotage financier est assuré par un sous-directeur de la direction du budget (respectivement, les sous-directeurs des 1ère, 4ème et 6ème sous directions) qui assume cette charge en complément de ses responsabilités principales.

**LES MOYENS DU MINISTÈRE CHARGÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DU *PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE***

Le ministre auprès du Premier ministre, chargé de la mise en œuvre du plan de relance, dispose d'une équipe de 43 personnes dont 12 conseillers. Ces personnes forment le cabinet du ministre, y compris le bureau du cabinet et certaines fonctions support. Les effectifs sont rattachés aux services du Premier ministre.

Aucune administration n'est rattachée au ministre qui a autorité sur les directions suivantes pour accomplir sa mission :

- la direction générale du trésor et de la politique économique ;
- la direction générale des finances publiques ;
- la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services ;
- la direction générale de l'énergie et du climat ;
- la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer ;
- la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature ;
- la direction générale des collectivités locales ;
- la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires ;
- la direction du budget ;
- la direction des affaires juridiques au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ;
- la direction de l'architecture et du patrimoine ;
- la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins ;
- la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain ;
- la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

Par conséquent, les responsables des trois programmes budgétaires de la mission *Plan de relance de l'économie* sont trois sous-directeurs de la direction du budget.

Au niveau territorial, le pilotage, le suivi des chantiers et la charge de renseigner les indicateurs dans le logiciel *Présage* sont confiés aux préfets de région. Les secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) assument cette fonction de coordination et de suivi en parfaite cohérence avec leurs missions de suivi des fonds européens et des contrats de projets. Cette activité est, en réalité, souvent confondue avec le service général du SGAR, le plan de relance contribuant souvent à des projets connus par ailleurs des services à d'autres titres : CPER, notamment.

## LE RÔLE DES PARLEMENTAIRES EN MISSION

Le Premier ministre a nommé par décret du 23 février 2009 (publié le 24 février 2009) sept parlementaires chargés d'une mission temporaire et placés auprès du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance :

- Brigitte BARÈGES (députée du Tarn-et-Garonne) ;
- François-Noël BUFFET (sénateur du Rhône) ;
- Marc-Philippe DAUBRESSE (député du Nord) ;
- Philippe HOULLON (député du Val-d'Oise) ;
- Valérie ROSSO-DEBORD (députée de Meurthe-et-Moselle) ;
- Jean-Marc ROUBAUD (député du Gard) ;
- François ZOCCHETTO (sénateur de Mayenne).

L'objectif était de favoriser l'application rapide du plan sur le terrain et d'évaluer les premiers résultats des mesures mises en œuvre.

Pour cela, chaque parlementaire a été chargé d'une partie du territoire national. Le choix d'organiser la répartition du suivi du plan de relance de manière géographique et non thématique était guidé par le principe d'équité territoriale, pilier fondamental du plan de relance, et gage de son succès.

Les missions se sont achevées le 30 juin. Chaque parlementaire a remis un rapport, pour la région dont il était responsable, au Premier ministre faisant état d'une première évaluation de la mise en place du plan de relance et du démarrage effectif des projets. Des comités de pilotage régionaux sont souvent formalisés autour des SGAR et le suivi du plan de relance fait dans de nombreuses régions l'objet d'une inscription régulière à l'ordre du jour des comités de l'administration régionale.

### Proposition n° 1

Demander à la Cour des comptes un rapport sur la mise en œuvre du plan de relance.

#### 2.– Des mesures temporaires, ciblées et réversibles

La plupart des mesures du plan de relance se conforment aux prescriptions en faveur de mesures *timely, temporary, targeted (3T)* – que l'on pourrait traduire en français par vite, temporaire et ciblé (VTC).

##### a) *Des crédits enregistrant, logiquement, un fort repli sur un an*

Les crédits ouverts sur les trois programmes de la mission *Plan de relance de l'économie* par les deux lois de finances rectificatives pour 2009 s'élevaient à 13,261 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 12,560 milliards d'euros en crédits de paiement.

Le PLF pour 2010 procède, pour la mission *Plan de relance de l'économie*, à de nouvelles ouvertures de crédits à hauteur de **2,34 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 4,102 milliards** d'euros en crédits de paiement. Le repli est donc très net (respectivement - 81 % et - 66 %) par rapport aux ouvertures en 2009.

Le Rapporteur spécial souligne que cette évolution sur un an reflète, en réalité, la concentration du plan de relance sur l'année 2009.

**CRÉDITS DE LA MISSION *PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE POUR 2010***

(en millions d'euros)

|   | LFR n° 1<br>pour 2009 |              | LFR n° 2<br>pour 2009 |           | PLF 2010<br>(Δ 2010/2009) |                        |
|---|-----------------------|--------------|-----------------------|-----------|---------------------------|------------------------|
|   | AE                    | CP           | AE                    | CP        | AE                        | CP                     |
| <b>Programme 315 <i>Programme exceptionnel d'investissement public</i></b>                  | <b>4 001</b>          | <b>2 737</b> | <b>50</b>             | <b>50</b> | <b>0</b>                  | <b>1 454<br/>-48 %</b> |
| <i>Action 01 : Infrastructures et équipements civils</i>                                    | 1 075                 | 781          | 0                     | 0         | 0                         | 484                    |
| Entretien routier   | 200                   | 120          | 0                     | 0         | 0                         | 80                     |
| Programme de modernisation des itinéraires routiers   | 200                   | 100          | 0                     | 0         | 0                         | 100                    |
| Régénération du réseau ferré  | 100                   | 50           | 0                     | 0         | 0                         | 50                     |
| Accélération des contrats de projets État-régions ferroviaires                              | 150                   | 100          | 0                     | 0         | 0                         | 50                     |
| AFITF   | 50*                   | 50*          | 0                     | 0         | 0                         | 0                      |
| Acquisitions foncières et travaux préparatoires des grands projets ferroviaires et fluviaux | 70                    | 39           | 0                     | 0         | 0                         | 31                     |
| Voies navigables  | 100                   | 50           | 0                     | 0         | 0                         | 50                     |
| Entretien portuaire   | 50                    | 40           | 0                     | 0         | 0                         | 10                     |
| Outre-Mer   | 75                    | 85           | 0                     | 0         | 0                         | 90                     |
| Investissements territoriaux  | 30                    | 105          | 0                     | 0         | 0                         | 15                     |
| Agriculture durable - efficacité énergétique  | 30                    | 22           | 0                     | 0         | 0                         | 8                      |
| Santé - Hôpitaux psychiatriques   | 70                    | 70           | 0                     | 0         | 0                         | 0                      |
| Équipement des écoles   | -                     | -            | 50                    | 50        | 0                         | 0                      |
| Recherches archéologiques préventives   | -                     | -            | 0                     | 0         | 0                         | 0                      |
| <i>Action 02 : Enseignement supérieur et recherche</i>                                      | 731                   | 675          | 0                     | 0         | 0                         | 126                    |
| Études Opération Campus et contrats de partenariat public-privé                             | 75                    | 75           | 0                     | 0         | 0                         | 0                      |
| Mises en sécurité, travaux lourds de rénovation et accessibilité                            | 220                   | 194          | 0                     | 0         | 0                         | 26                     |
| Désamiantage et mise en sécurité de Jussieu   | 0                     | 10           | 0                     | 0         | 0                         | 0                      |
| Contrats de plan État-régions 2000-2006 et contrats de projets 2007-2013                    | 140                   | 140          | 0                     | 0         | 0                         | 30                     |
| Logement étudiant   | 30                    | 30           | 0                     | 0         | 0                         | 0                      |
| TGIR, flotte océanographique et Fonds démonstrateurs  | 86                    | 46           | 0                     | 0         | 0                         | 0                      |
| Nanotechnologies  | 70                    | 70           | 0                     | 0         | 0                         | 0                      |
| Technologies de défense   | 110                   | 110          | 0                     | 0         | 0                         | 70                     |
| <i>Action 03 : Équipements de défense et de sécurité</i>                                    | 1 525                 | 825          | 0                     | 0         | 0                         | 700                    |
| Équipements de défense  | 1 425                 | 725          | 0                     | 0         | 0                         | 700                    |
| Équipements en véhicules de la police et de la gendarmerie                                  | 100                   | 100          | 0                     | 0         | 0                         | 0                      |
| <i>Action 04 : Patrimoine</i>   | 620                   | 406          | 0                     | 0         | 0                         | 144                    |
| Patrimoine du ministère de la justice   | 80                    | 56           | 0                     | 0         | 0                         | 24                     |
| Patrimoine du ministère de la culture   | 100                   | 80           | 0                     | 0         | 0                         | 20                     |
| Immobilier de la Défense  | 220                   | 150          | 0                     | 0         | 0                         | 0                      |
| État exemplaire   | 220                   | 120          | 0                     | 0         | 0                         | 100                    |

|   | LFR n° 1<br>pour 2009 |              | LFR n° 2<br>pour 2009 |              | PLF 2010<br>(Δ 2010/2009)    |                              |
|---|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|------------------------------|------------------------------|
|   | AE                    | CP           | AE                    | CP           | AE                           | CP                           |
| <b>Programme 316 Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi</b>         | <b>5 020</b>          | <b>6 020</b> | <b>1 340</b>          | <b>1 340</b> | <b>2 050</b><br><b>-68 %</b> | <b>2 050</b><br><b>-72 %</b> |
| <i>Action 01 : Financement des petites et moyennes entreprises</i>                      | 600                   | 600          | 240                   | 240          | 0                            | 0                            |
| Augmentation des capacités d'intervention d'OSEO Garantie                               | 200+375*              | 200+375*     | 0                     | 0            | 0                            | 0                            |
| Augmentation des capacités d'intervention de la SIAGI                                   | 25                    | 25           | 0                     | 0            | 0                            | 0                            |
| Fonds de sécurisation du crédit interentreprises  | -                     | -            | 0                     | 0            | 0                            | 0                            |
| <i>Action 02 : Avances versées sur les marchés publics de l'État</i>                    | 0                     | 1 000        | 0                     | 0            | 0                            | 0                            |
| <i>Action 03 : Aide au remplacement de véhicules anciens</i>                            | 220                   | 220          | 0                     | 0            | 240                          | 240                          |
| <i>Action 04 : Aide à l'embauche dans les très petites entreprises</i>                  | 700                   | 700          | 0                     | 0            | 410                          | 410                          |
| <i>Action 05 : Politiques actives de l'emploi</i>                                       | 500                   | 500          | 800                   | 800          | 1 400                        | 1 400                        |
| <i>Action 06 : Fonds stratégique d'investissement</i>                                   | 3 000                 | 3 000        | 0                     | 0            | 0                            | 0                            |
| <i>Action 07 : Financement du CESU</i>  | -                     | -            | 300                   | 300          | 0                            | 0                            |
| <b>Programme 317 Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité</b>      | <b>1 917</b>          | <b>1 520</b> | <b>683</b>            | <b>683</b>   | <b>290</b><br><b>-89 %</b>   | <b>598</b><br><b>-73 %</b>   |
| <i>Action 01 : Soutien à la construction et à l'accession sociale</i>                   | 390                   | 210          | 0                     | 0            | 10                           | 101                          |
| Parc locatif social   | 340                   | 160          | 0                     | 0            | 0                            | 80                           |
| Logement Outre-Mer  | -                     | -            | 0                     | 0            | 10                           | 21                           |
| Accession sociale à la propriété - Pass-foncier   | 50                    | 50           | 0                     | 0            | 0                            | 0                            |
| <i>Action 02 : Accélération de la rénovation urbaine</i>                                | 350                   | 200          | 0                     | 0            | 0                            | 150                          |
| <i>Action 03 : Lutte contre l'habitat indigne et rénovation thermique du parc privé</i> | 200                   | 133          | 0                     | 0            | 0                            | 67                           |
| <i>Action 04 : Hébergement et structures d'accueil</i>                                  | 217                   | 217          | 0                     | 0            | 0                            | 0                            |
| Humanisation des structures d'hébergement   | 80                    | 80           | 0                     | 0            | 0                            | 0                            |
| Veille sociale  | 2,9                   | 2,9          | 0                     | 0            | 0                            | 0                            |
| Hébergement d'urgence   | 25,1                  | 25,1         | 0                     | 0            | 0                            | 0                            |
| Centres d'hébergement et de réinsertion sociale   | 25                    | 25           | 0                     | 0            | 0                            | 0                            |
| Renforcement de l'accompagnement vers et dans le logement                               | 12                    | 12           | 0                     | 0            | 0                            | 0                            |
| Intermédiation locative   | 15                    | 15           | 0                     | 0            | 0                            | 0                            |
| Dotation en capital à l'ADOMA   | 37                    | 37           | 0                     | 0            | 0                            | 0                            |
| Dotation exceptionnelle au titre de l'aide alimentaire                                  | 20                    | 20           | 0                     | 0            | 0                            | 0                            |
| <i>Action 05 : Prime de solidarité active</i>   | 760                   | 760          | 0                     | 0            | 0                            | 0                            |
| <i>Action 06 : Prestation familles modestes</i>   | -                     | -            | 450                   | 450          | 0                            | 0                            |
| <i>Action 07 : Revenu supplémentaire temporaire d'activité</i>                          | -                     | -            | 233                   | 233          | 280                          | 280                          |
| <b>Total</b>  | <b>10 513</b>         | <b>9 852</b> | <b>2 073</b>          | <b>2 073</b> | <b>2 340</b><br><b>-81 %</b> | <b>4 102</b><br><b>-66 %</b> |

Source : PAP 2010 et exposé général du premier PLFR pour 2009.

**Le plafond initial pour 2010** de la mission *Plan de relance de l'économie* était fixé dans l'exposé des motifs du premier projet de loi de finances rectificative pour 2009 à 1,561 milliard d'euros de crédits de paiements. Il s'agissait des moyens nécessaires pour honorer les engagements contractés en 2009.

Ce plafond initial a été majoré par des **dotations complémentaires en crédits de paiement** de 150 millions d'euros destinés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et de 40 millions d'euros pour le Fonds exceptionnel d'investissements (FEI) outre-mer.

Trois dispositifs bénéficient en 2010 de **nouvelles autorisations d'engagement et de crédits de paiement** :

– l'abondement du fonds d'investissement social (FISo), à hauteur de 1,4 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA), à hauteur de 280 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– le soutien au logement social outre-mer, à hauteur de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 21 millions d'euros en crédits de paiement.

*b) Une importante dépense fiscale sur 2009*

Le programme annuel de performance de la mission *Plan de relance de l'économie* comporte une évaluation limitée de la dépense fiscale correspondant aux mesures non-budgétaires de relance.

Ces mesures, que le Rapporteur spécial détaillera plus loin, représentaient en 2009 un coût budgétaire total de 15,2 milliards d'euros, assez important en comparaison du volume de crédits budgétaires inscrits sur la mission. En 2010, certains de ces dispositifs ne seront pas reconduits tandis que d'autres seront neutres ou quasi-neutres sur l'exercice. Le coût pour les finances publiques sera ramené à 3 milliards d'euros. Le tableau ci-dessous détaille les coûts des différents dispositifs.



**COÛT POUR LES FINANCES PUBLIQUES DU VOLET « RECETTES » DU PLAN DE RELANCE  
EN 2009 ET EN 2010**

(en milliards d'euros)

| Mesure   | Prévision 2009 | Réalisation 2009<br>Taux d'exécution | Prévision 2010 |
|--|----------------|--------------------------------------|----------------|
| Amortissement accéléré des investissements                               |                |                                      | 0,7            |
| Remboursement des excédents d'impôt sur les sociétés                     | neutre         | neutre                               | -              |
| Remboursement des sommes dues au titre du crédit d'impôt recherche       | 3,8            | 3,9<br>103 %                         | 2,5            |
| Remboursement des reports en arrière du déficit d'impôt sur les sociétés | 1,8            | 3,9<br>219 %                         | -0,3           |
| Mensualisation du remboursement de la TVA                                | 3,6            | 3,6<br>100 %                         | neutre         |
| Prêt à taux zéro   |                |                                      | 0,1            |
| FCTVA  | 2,5            | 3,8<br>152 %                         |                |
| <b>Total</b>   | <b>11,7</b>    | <b>15,2</b><br><b>130 %</b>          | <b>3</b>       |

Source : ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance (Rapport au Parlement sur la mise en œuvre du Plan de relance) ; Évaluation préalable des articles du PLF pour 2010.

Données actualisées à fin septembre 2009.

**B.– LES MÉCANISMES DE MISE À DISPOSITION DES CRÉDITS AU BÉNÉFICIE DES AUTRES MISSIONS DU BUDGET**

**1.– Le délicat suivi de l'exécution budgétaire en 2009.**

À la date du 15 octobre, le montant des crédits transférés s'élevait à 3,650 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,889 milliards d'euros en crédits de paiement. Ces montants correspondent respectivement à **94 % et 75 %** des crédits dont la gestion est transférée sur d'autres programmes du budget général.

En ce qui concerne les moyens consommés directement sur les trois programmes de la mission, compte tenu des versements programmés jusqu'au 15 octobre, la consommation des crédits s'élève à cette date à 5,676 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4,038 milliards d'euros en crédits de paiement. Cette consommation représente 60 % des autorisations d'engagement et 46 % des crédits de paiement relevant de ce mode gestion.

Toutefois, si l'on met à part le versement du solde (2,45 milliards d'euros) de la dotation au Fonds stratégique d'investissement qui interviendra d'ici la fin de l'année, la part des crédits non consommés ne s'élève au 15 octobre qu'à 14 % des autorisations d'engagement et 26 % des crédits de paiement. Il convient par ailleurs d'indiquer que des conventions avec des opérateurs sont en cours de signature ou d'engagement et donneront lieu à des versements d'ici la fin de l'année. Par ailleurs, selon les informations recueillies par le Rapporteur spécial,

des versements seront également effectués sur la base des appels de fonds mensuels, notamment au profit de l'Agence de services et de paiement et de Pôle Emploi.

Néanmoins, en tenant compte des redéploiements opérés ou envisagés, la consommation des crédits devrait être globalement en phase avec les ouvertures opérées en 2009. Le seul écart significatif porte sur la mesure du plan de relance relative à la majoration des avances sur marchés publics : il apparaît entre les crédits ouverts pour couvrir le besoin estimé de trésorerie consécutif à la majoration et l'estimation de ce besoin réalisée par chaque administration.

CRÉDITS DE LA MISSION PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE (EXÉCUTION 2009)

(en millions d'euros)

|  | Ouvertures 2009 |               | Crédits transférés vers d'autres missions |              | Crédits consommés |              | Crédits versés aux opérateurs |              | Crédits consommés |              | Consommation totale |              | Taux d'exécution 2009 |             |
|--|-----------------|---------------|---|--------------|-------------------|--------------|-------------------------------|--------------|-------------------|--------------|---------------------|--------------|-----------------------|-------------|
|  | AE              | CP            | AE  | CP           | AE                | CP           | AE                            | CP           | AE                | CP           | AE                  | CP           | AE                    | CP          |
| <b>Programme 315 « Programme exceptionnel d'investissement public »</b>                | <b>4 101</b>    | <b>2 797</b>  | <b>2 844</b>                              | <b>1 997</b> | <b>1 930</b>      | <b>735</b>   | <b>1 010</b>                  | <b>393</b>   | <b>337</b>        | <b>159</b>   | <b>2 266</b>        | <b>894</b>   | <b>55 %</b>           | <b>32 %</b> |
| Action 01 : Infrastructures et équipement civils                                       | 1 225           | 891           | 350                                       | 380          | 190               | 167          | 895                           | 342          | 320               | 149          | 510                 | 316          | 42 %                  | 35 %        |
| Action 02 : Enseignement supérieur et recherche  | 731             | 605           | 460                                       | 354          | 225               | 89           | 88                            | 39           | 9                 | 4            | 234                 | 93           | 32 %                  | 15 %        |
| Action 03 : Équipements de défense et de sécurité                                      | 1 525           | 825           | 1 390                                     | 825          | 1 205             | 422          | 0                             | 0            | 0                 | 0            | 1 205               | 422          | 79 %                  | 51 %        |
| Action 04 : Patrimoine   | 620             | 476           | 594                                       | 434          | 310               | 58           | 26                            | 13           | 8                 | 6            | 318                 | 64           | 51 %                  | 13 %        |
| <b>Programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi »</b>    | <b>6 560</b>    | <b>7 560</b>  | <b>162</b>                                | <b>613</b>   | <b>0</b>          | <b>451</b>   | <b>2 369</b>                  | <b>1 451</b> | <b>1 664</b>      | <b>1 147</b> | <b>1 664</b>        | <b>1 599</b> | <b>25 %</b>           | <b>21 %</b> |
| Action 01 : Financement des petites et moyennes entreprises                            | 1 040           | 1 040         | 0   | 0            | 0                 | 0            | 517                           | 192          | 501               | 192          | 501                 | 192          | 48 %                  | 18 %        |
| Action 02 : Avances versées sur les marchés publics de l'Etat                          | 0               | 1 000         | 0   | 451          | 0                 | 451          | 0                             | 0            | 0                 | 0            | 0                   | 451          |                       | 45 %        |
| Action 03 : Aide au remplacement de véhicules anciens                                  | 220             | 220           | 0   | 0            | 0                 | 0            | 385                           | 243          | 273               | 233          | 273                 | 233          | 124 %                 | 106 %       |
| Action 04 : Aide à l'embauche dans les très petites entreprises                        | 700             | 700           | 0   | 0            | 0                 | 0            | 535                           | 219          | 100               | 27           | 100                 | 27           | 14 %                  | 4 %         |
| Action 05 : Politiques actives de l'emploi   | 1 300           | 1 300         | 162                                       | 162          | 0                 | 0            | 143                           | 102          | 0                 | 0            | 0                   | 0            | 0 %                   | 0 %         |
| Action 06 : Fonds stratégique d'investissement   | 3 000           | 3 000         | 0   | 0            | 0                 | 0            | 490                           | 490          | 490               | 490          | 490                 | 490          | 16 %                  | 16 %        |
| Action 07 : Financement du CFSU  | 300             | 300           | 0   | 0            | 0                 | 0            | 300                           | 206          | 300               | 206          | 300                 | 206          | 100 %                 | 69 %        |
| <b>Programme 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité »</b> | <b>2 600</b>    | <b>2 203</b>  | <b>380</b>                                | <b>276</b>   | <b>107</b>        | <b>23</b>    | <b>2 019</b>                  | <b>1 562</b> | <b>1 485</b>      | <b>1 274</b> | <b>1 591</b>        | <b>1 297</b> | <b>61 %</b>           | <b>59 %</b> |
| Action 01 : Soutien à la construction et à l'accession sociale                         | 390             | 210           | 240                                       | 143          | 103               | 21           | 0                             | 0            | 0                 | 0            | 103                 | 21           | 26 %                  | 10 %        |
| Action 02 : Accélération de la rénovation urbaine                                      | 350             | 200           | 0   | 0            | 0                 | 0            | 350                           | 133          | 40                | 6            | 40                  | 6            | 11 %                  | 3 %         |
| Action 03 : Lutte contre l'habitat indigne et rénovation thermique du parc privé       | 200             | 133           | 0   | 0            | 0                 | 0            | 200                           | 133          | 32                | 4            | 32                  | 4            | 16 %                  | 3 %         |
| Action 04 : Hébergement et structures d'accueil  | 217             | 217           | 140                                       | 134          | 4                 | 2            | 57                            | 32           | 0                 | 0            | 4                   | 2            | 2 %                   | 1 %         |
| Action 05 : Prime de solidarité active   | 760             | 760           | 0   | 0            | 0                 | 0            | 760                           | 760          | 760               | 760          | 760                 | 760          | 100 %                 | 100 %       |
| Action 06 : Prestation familles modestes   | 450             | 450           | 0   | 0            | 0                 | 0            | 448                           | 430          | 448               | 430          | 448                 | 430          | 100 %                 | 96 %        |
| Action 07 : Revenu supplémentaire temporaire d'activité                                | 233             | 233           | 0   | 0            | 0                 | 0            | 204                           | 74           | 204               | 74           | 204                 | 74           | 88 %                  | 32 %        |
| <b>TOTAUX</b>  | <b>13 261</b>   | <b>12 560</b> | <b>3 386</b>                              | <b>2 886</b> | <b>2 037</b>      | <b>1 210</b> | <b>5 398</b>                  | <b>3 407</b> | <b>3 485</b>      | <b>2 580</b> | <b>5 522</b>        | <b>3 790</b> | <b>42 %</b>           | <b>30 %</b> |

Source : Situation mensuelle des dépenses et données transmises par le Ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance

## 2.— Des allers-retours qui nuisent au contrôle budgétaire par la Représentation nationale

Les crédits de la mission *Plan de relance de l'économie* sont mis à disposition des services ou opérateurs dépensiers, soit par gestion directe (70 % des crédits), soit par transfert (30 %).

Dans le cas de la **gestion directe**, les crédits sont notifiés et payés à des opérateurs qui gèrent les chantiers ou ont eux-mêmes une fonction d'établissement payeur.

En revanche, les **transferts de crédits** sont effectués vers un programme budgétaire, rattaché à un ministère technique, lorsque les dépenses s'apparentent, par nature, à celle habituellement assurées par celui-ci. Ce mode de mise à disposition permet de tenir compte des circuits budgétaires existants dans un souci légitime de rapidité et d'efficacité.

Fin juillet 2009, **8,8 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 6,3 milliards d'euros de crédits de paiement** avaient ainsi été mis à disposition des ministères et des opérateurs.

### *a) Les transferts de crédits de la mission Plan de relance de l'économie vers d'autres missions*

Même si seul un tiers des crédits de la mission sont mis à disposition par transfert, ce mode **contrarie le contrôle parlementaire** de l'exécution budgétaire. En effet, les crédits transférés par décret sont dispersés sur une multitude de programmes et abondent des actions ou sous-actions déjà existantes. Il est donc difficile d'isoler *ex-post* les crédits issus du plan de relance.

Au 31 juillet 2009, **cinq décrets de transfert** avaient été signés selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial. Un sixième et un septième décrets devaient être signés au cours du mois d'octobre.

Le premier décret de transfert du 19 février 2009 a permis d'amorcer le financement des différentes opérations d'investissement retenues par le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 2 février 2009. Il a ainsi procédé à la mise à disposition de la totalité des autorisations d'engagement, afin de permettre aux porteurs de projets d'initier les travaux. Une partie des crédits de paiement a également été versée, le solde étant payé au fur et à mesure de l'avancement des opérations, en application des conventions signées avec les ministères.

**DÉCRET DE TRANSFERT DU 19 FÉVRIER 2009**

(en euros)

| Intitulé de la mission, du programme, de la dotation                               | N° du programme ou de la dotation | Autorisations d'engagements ouvertes | Crédits de paiement ouverts |
|--|-----------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales</b>                 |                                   | <b>30 000 000</b>                    | <b>14 600 000</b>           |
| Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires | 154                               | 30 000 000                           | 14 600 000                  |
| <b>Culture</b>   |                                   | <b>93 550 000</b>                    | <b>37 420 000</b>           |
| Création   | 131                               | 8 990 000                            | 2 960 000                   |
| Patrimoines  | 175                               | 78 260 000                           | 31 876 000                  |
| Transmission des savoirs et démocratisation de la culture                          | 224                               | 6 300 000                            | 2 584 000                   |
| <b>Défense</b>   |                                   | <b>1 620 000 000</b>                 | <b>440 000 000</b>          |
| Soutien de la politique de la défense  | 212                               | 220 000 000                          | 100 000 000                 |
| Équipement des forces  | 146                               | 1 096 000 000                        | 300 000 000                 |
| Préparation et emploi des forces   | 178                               | 194 000 000                          | 30 000 000                  |
| Environnement et prospective de la politique de défense                            | 144                               | 110 000 000                          | 10 000 000                  |
| <b>Écologie, développement et aménagement durables</b>                             |                                   | <b>165 000 000</b>                   | <b>80 000 000</b>           |
| Infrastructures et services de transports  | 203                               | 165 000 000                          | 80 000 000                  |
| <b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>                   |                                   | <b>150 000 000</b>                   | <b>70 000 000</b>           |
| Entretien des bâtiments de l'État  | 309                               | 150 000 000                          | 70 000 000                  |
| <b>Justice</b>   |                                   | <b>80 000 000</b>                    | <b>39 000 000</b>           |
| Administration pénitentiaire   | 107                               | 50 000 000                           | 24 000 000                  |
| Justice judiciaire   | 166                               | 30 000 000                           | 15 000 000                  |
| <b>Outre-mer</b>   |                                   | <b>85 000 000</b>                    | <b>78 000 000</b>           |
| Conditions de vie outre-mer  | 123                               | 85 000 000                           | 78 000 000                  |
| <b>Politique des territoires</b>   |                                   | <b>30 000 000</b>                    | <b>97 000 000</b>           |
| Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire              | 112                               | 30 000 000                           | 97 000 000                  |
| <b>Recherche et enseignement supérieur</b>   |                                   | <b>347 100 000</b>                   | <b>228 708 000</b>          |
| Vie étudiante  | 231                               | 27 024 000                           | 13 708 000                  |
| Formations supérieures et recherche universitaire                                  | 150                               | 312 976 000                          | 210 000 000                 |
| Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires                     | 172                               | 7 100 000                            | 5 000 000                   |
| <b>Sécurité</b>  |                                   | <b>100 000 000</b>                   | <b>60 000 000</b>           |
| Police nationale   | 176                               | 50 000 000                           | 30 000 000                  |
| Gendarmerie nationale  | 152                               | 50 000 000                           | 30 000 000                  |
| <b>Ville et logement</b>   |                                   | <b>340 000 000</b>                   | <b>266 667 000</b>          |
| Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables                   | 177                               | 100 000 000                          | 100 000 000                 |
| Développement et amélioration de l'offre de logement                               | 135                               | 240 000 000                          | 148 666 000                 |
| <b>Total</b>   |                                   | <b>3 040 650 000</b>                 | <b>1 393 394 000</b>        |

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

Le décret de transfert du 23 avril 2009 a complété les crédits du programme 309 au titre des diagnostics énergétiques dans le cadre du projet « État exemplaire » dans le domaine de l'éco-responsabilité qui consiste, pour ce dernier, à intégrer les préoccupations environnementales à ses activités.

**DÉCRET DE TRANSFERT DU 23 AVRIL 2009**

(en euros)

| Intitulé de la mission, du programme, de la dotation             | N° du programme ou de la dotation | Autorisations d'engagement ouvertes | Crédits de paiement ouverts |
|--|-----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b> |                                   | <b>30 000 000</b>                   | <b>30 000 000</b>           |
| Entretien des bâtiments de l'État                                | 309                               | 30 000 000                          | 30 000 000                  |
| <b>Total</b>   |                                   | <b>30 000 000</b>                   | <b>30 000 000</b>           |

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

Le décret de transfert du 25 mai 2009 apporte 451,26 millions d'euros de crédits de paiement sur 14 missions et 24 programmes du budget général à partir du programme 316 *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* de la mission *Plan de relance de l'économie*. Il met ainsi à disposition les moyens nécessaires à la mise en œuvre de la mesure de majoration temporaire des avances sur les marchés publics de l'État

**DÉCRET DE TRANSFERT DU 25 MAI 2009**

(en euros)

| Intitulé de la mission, du programme, de la dotation  | N° du programme ou de la dotation | Autorisations d'engagement ouvertes | Crédits de paiement ouverts |
|---|-----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Action extérieure de l'État</b>  |                                   |                                     | <b>1 900 000</b>            |
| Action de la France en Europe et dans le monde  | 105                               |                                     | 1 900 000                   |
| <b>Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales</b>  |                                   |                                     | <b>1 200 000</b>            |
| Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture  | 215                               |                                     | 1 200 000                   |
| <b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation</b>   |                                   |                                     | <b>3 200 000</b>            |
| Liens entre la nation et son armée  | 167                               |                                     | 3 200 000                   |
| <b>Défense</b>  |                                   |                                     | <b>272 000 000</b>          |
| Préparation et emploi des forces  | 178                               |                                     | 110 000 000                 |
| Environnement et prospective de la politique de défense   | 144                               |                                     | 13 000 000                  |
| Soutien de la politique de la défense   | 212                               |                                     | 19 000 000                  |
| Équipement des forces   | 146                               |                                     | 130 000 000                 |
| <b>Écologie, développement et aménagement durables</b>  |                                   |                                     | <b>95 300 000</b>           |
| Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire | 217                               |                                     | 4 800 000                   |
| Infrastructures et services de transports   | 203                               |                                     | 90 500 000                  |
| <b>Économie</b>   |                                   |                                     | <b>2 500 000</b>            |
| Développement des entreprises et de l'emploi  | 134                               |                                     | 2 500 000                   |

| Intitulé de la mission, du programme, de la dotation                       | N° du programme ou de la dotation | Autorisations d'engagement ouvertes | Crédits de paiement ouverts |
|--|-----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Enseignement scolaire</b>   |                                   |                                     | <b>4 500 000</b>            |
| Soutien de la politique de l'éducation nationale                           | 214                               |                                     | 4 500 000                   |
| <b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>           |                                   |                                     | <b>9 960 000</b>            |
| Facilitation et sécurisation des échanges                                  | 302                               |                                     | 3 360 000                   |
| Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État                | 221                               |                                     | 5 600 000                   |
| Conduite et pilotage des politiques économique et financière               | 218                               |                                     | 1 000 000                   |
| <b>Justice</b>   |                                   |                                     | <b>14 300 000</b>           |
| Administration pénitentiaire   | 107                               |                                     | 6 400 000                   |
| Protection judiciaire de la jeunesse                                       | 182                               |                                     | 2 000 000                   |
| Justice judiciaire   | 166                               |                                     | 5 900 000                   |
| <b>Recherche et enseignement supérieur</b>                                 |                                   |                                     | <b>2 100 000</b>            |
| Formations supérieures et recherche universitaire                          | 150                               |                                     | 2 100 000                   |
| <b>Sécurité</b>  |                                   |                                     | <b>37 900 000</b>           |
| Gendarmerie nationale  | 152                               |                                     | 17 900 000                  |
| Police nationale   | 176                               |                                     | 20 000 000                  |
| <b>Sécurité civile</b>   |                                   |                                     | <b>3 400 000</b>            |
| Interventions des services opérationnels                                   | 161                               |                                     | 3 400 000                   |
| <b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>                        |                                   |                                     | <b>1 500 000</b>            |
| Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales                  | 124                               |                                     | 1 500 000                   |
| <b>Travail et emploi</b>   |                                   |                                     | <b>1 500 000</b>            |
| Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail | 155                               |                                     | 1 270 000                   |
| Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail         | 111                               |                                     | 230 000                     |
| <b>Total</b>   |                                   |                                     | <b>451 260 000</b>          |

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

Le décret de transfert du 24 juin 2009 apporte les autorisations d'engagement nécessaires au démarrage des mesures mises en place par la loi de finances rectificative du 20 avril 2009 et complète les dotations en crédits de paiement des autres volets.

**DÉCRET DE TRANSFERT DU 24 JUIN 2009**

(en euros)

| Intitulé de la mission, du programme, de la dotation                      | N° du programme ou de la dotation | Autorisations d'engagement ouvertes | Crédits de paiement ouverts |
|---|-----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Défense</b>  |                                   |                                     | <b>545 000 000</b>          |
| Soutien de la politique de la défense                                     | 212                               |                                     | 120 000 000                 |
| Équipement des forces   | 146                               |                                     | 325 000 000                 |
| Préparation et emploi des forces  | 178                               |                                     | 70 000 000                  |
| Environnement et prospective de la politique de défense                   | 144                               |                                     | 30 000 000                  |
| <b>Écologie, développement et aménagement durables</b>                    |                                   |                                     | <b>45 000 000</b>           |
| Infrastructures et services de transports                                 | 203                               |                                     | 45 000 000                  |
| <b>Enseignement scolaire</b>  |                                   | <b>20 000 000</b>                   | <b>20 000 000</b>           |
| Soutien de la politique de l'éducation nationale                          | 214                               | 20 000 000                          | 20 000 000                  |
| <b>Outre-mer</b>  |                                   | <b>50 000 000</b>                   | <b>10 000 000</b>           |
| Conditions de vie outre-mer   | 123                               | 50 000 000                          | 10 000 000                  |
| <b>Recherche et enseignement supérieur</b>                                |                                   | <b>50 000 000</b>                   | <b>5 000 000</b>            |
| Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle | 192                               | 35 000 000                          | 4 000 000                   |
| Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires            | 172                               | 15 000 000                          | 1 000 000                   |
| <b>Sécurité</b>   |                                   |                                     | <b>40 000 000</b>           |
| Police nationale  | 176                               |                                     | 20 000 000                  |
| Gendarmerie nationale   | 152                               |                                     | 20 000 000                  |
| <b>Travail et emploi</b>  |                                   | <b>148 500 000</b>                  | <b>148 500 000</b>          |
| Accès et retour à l'emploi  | 102                               | 18 500 000                          | 18 500 000                  |
| Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi     | 103                               | 130 000 000                         | 130 000 000                 |
| <b>Ville et logement</b>  |                                   | <b>20 000 000</b>                   | <b>20 000 000</b>           |
| Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables          | 177                               | 20 000 000                          | 20 000 000                  |
| <b>Total</b>  |                                   | <b>288 500 000</b>                  | <b>833 500 000</b>          |

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

Le décret de transfert du 31 juillet 2009 a porté sur 79 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 195 millions d'euros de crédits de paiement.



**DÉCRET DE TRANSFERT DU 31 JUILLET 2009**

(en euros)

| <b>Intitulé de la mission, du programme, de la dotation</b>           | <b>N° du programme ou de la dotation</b> | <b>Autorisations d'engagement ouvertes</b> | <b>Crédits de paiement ouverts</b> |
|---|--|--|------------------------------------|
| <b>Culture</b>  |  | <b>500 000</b>                             | <b>37 420 000</b>                  |
| Patrimoines   | 175                                      | 500 000                                    | 32 276 000                         |
| Création  | 131                                      |  | 2 560 000                          |
| Transmission des savoirs et démocratisation de la culture             | 224                                      |  | 2 584 000                          |
| <b>Enseignement scolaire</b>  |  | <b>30 000 000</b>                          | <b>30 000 000</b>                  |
| Soutien de la politique de l'éducation nationale                      | 214                                      | 30 000 000                                 | 30 000 000                         |
| <b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>      |  | <b>20 000 000</b>                          | <b>15 000 000</b>                  |
| Entretien des bâtiments de l'État                                     | 309                                      | 20 000 000                                 | 15 000 000                         |
| <b>Outre-mer</b>  |  | <b>10 000 000</b>                          | <b>4 300 000</b>                   |
| Conditions de vie outre-mer   | 123                                      | 10 000 000                                 | 4 300 000                          |
| <b>Politique des territoires</b>                                      |  |  | <b>8 000 000</b>                   |
| Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire | 112                                      |  | 8 000 000                          |
| <b>Recherche et enseignement supérieur</b>                            |  | <b>5 566 000</b>                           | <b>87 632 000</b>                  |
| Formations supérieures et recherche universitaire                     | 150                                      | 2 500 000                                  | 77 792 000                         |
| Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires        | 172                                      |  | 2 100 000                          |
| Vie étudiante   | 231                                      | 3 066 000                                  | 7 740 000                          |
| <b>Travail et emploi</b>  |  | <b>13 000 000</b>                          | <b>13 000 000</b>                  |
| Accès et retour à l'emploi  | 102                                      | 9 000 000                                  | 9 000 000                          |
| Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi | 103                                      | 4 000 000                                  | 4 000 000                          |
| <b>Total</b>  |  | <b>79 066 000</b>                          | <b>195 352 000</b>                 |

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

Un sixième décret de transfert était en cours de signature début octobre.

Un septième décret de transfert sera initié au cours de la première quinzaine du mois d'octobre. Son périmètre et son montant ne sont pas encore arrêtés. Ils dépendront des besoins des ministères examinés lors des comités de pilotage sectoriels qui se déroulent depuis le début du mois de septembre.

*b) Un exemple : les transferts vers la mission Outre-mer sur l'exercice 2009*

Le financement par le plan de relance d'investissements et de mesures spécifiques à l'outre-mer illustre bien les mécanismes de gestion directe et de transfert utilisés. Les investissements réalisés dans le cadre du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) ou du logement outre-mer entrent dans la seconde catégorie, tandis que le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) relève de la première et sera évoqué plus loin par le Rapporteur spécial.

● **Au titre du fonds exceptionnel d'investissement (FEI)**, 125 millions d'euros en autorisations d'engagement et 35 millions d'euros en crédits de paiement avaient été ouverts dans les deux lois de finances rectificatives pour 2009 puis transférés sur la mission *Outre-mer* afin de financer des projets des collectivités territoriales, notamment sur des thématiques de développement durable et de prévention des risques outre-mer. En complément, 60 millions d'euros de crédits de paiement ont été inscrits afin de couvrir les dettes sur les contrats de projet État-région (CPER).

Les projets financés comprennent notamment des opérations d'assainissement à Saint-Pierre-et-Miquelon, la mise aux normes des écoles à Mayotte, l'approvisionnement en eau potable à Wallis et Futuna, le site universitaire du camp Jacob en Guadeloupe, la route de Cacao et le dragage du port de Saint-Laurent-du-Maroni en Guyane, la construction du centre d'incendie et secours de Fort de France en Martinique.

Le Rapporteur spécial souligne que le plan de relance a permis d'anticiper et amplifier l'action du FEI, outil à disposition du secrétariat d'État à l'outre-mer. Le transfert vers la mission *Outre-mer* permet ainsi de bénéficier de l'ingénierie administrative des services compétents et d'inscrire les actions du plan de relance en cohérence avec les programmes menés par le secrétariat d'État.

Une convention de mise à disposition et d'utilisation des crédits a été signée entre les ministres. Elle définit les objectifs de la mesure, la gouvernance, ainsi que les modalités de suivi et de corrections

Un comité de pilotage qui regroupe les ministères chargés de la relance, de l'outre-mer, de l'Intérieur et du budget se réunit régulièrement. Il a initialement examiné et validé les propositions de répartition de crédits entre projets et territoires ; il analyse l'exécution budgétaire de la mesure et valide les propositions de mesures correctrices (substitutions d'opérations notamment).

● **Dans le domaine du logement**, les crédits transférés à la mission *Outre-mer* relèvent de trois types d'action :

– le financement de la construction de logement social ou de réhabilitation lourde (10 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 millions d'euros en crédits de paiement en 2009 ; 10 millions d'euros en

autorisations d'engagement sont prévus en 2010) afin de lutter contre l'habitat indigne et de résorber l'habitat insalubre outre-mer. Parmi les opérations retenues, on peut citer sans être exhaustif les travaux de confortement parasismique sur 751 logements répartis sur plusieurs communes de Guadeloupe, les travaux d'amélioration de l'habitat sur 170 logements en Martinique faisant suite au passage du cyclone Dean en 2007 ou encore des opérations de résorption de l'habitat insalubre à Mayotte ;

– le financement d'aménagements dans la zone littorale (10 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4 millions d'euros en crédits de paiement en 2009) menées par les agences des 50 pas géométriques en Martinique, en Guadeloupe et en Guyane ;

– des dotations complémentaires pour les fonds régionaux d'aménagement du foncier urbain (FRAFU) (10 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4 millions d'euros en crédits de paiement en 2009, 10 millions d'euros en autorisations d'engagement sont prévus en 2010) afin de limiter la part des collectivités dans le financement des opérations d'aménagement de terrains destinés à la construction de logements sociaux.

### 3.– La métamorphose du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*

Le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* créé par l'article 46 de loi de finance pour 2006 (n° 2005-1719 du 30 décembre 2005), a remplacé à la fois le compte de prêts n° 903-05 *Prêts du Fonds de développement économique et social*, et le compte d'avances n° 903-59 *Avances à des particuliers et associations* supprimés par le même article de loi.

Ce compte de concours financier comporte deux sections et trois programmes. La première section retrace les prêts et avances consentis à des particuliers ou à des associations et correspond au programme 861. Elle est gérée par le ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État. La seconde section, qui relève du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, est divisée en deux programmes : d'une part, les prêts pour le développement économique et social (programme 862) et, d'autre part, les prêts à la filière automobile (programme 863).

Il totalise, en 2010, 17 millions d'euros de recettes et 110,7 millions de crédits de paiement, dont 100 millions sont affectés aux seuls prêts à la filière automobile. C'est ce dernier élément qui a justifié la décision de la commission des Finances de **rattacher ce compte de concours au rapport spécial sur la mission *Plan de relance de l'Économie***.

*a) La vocation de ce compte de concours financiers, ainsi que les montants des crédits concernés, étaient très modestes avant le plan de relance*

Le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* vise à permettre à des particuliers ou à des organismes privés de financer, dans des conditions satisfaisantes, des besoins concourant à un objectif d'intérêt général. Il comportait jusqu'à l'an dernier deux programmes et cinq actions. Il s'est enrichi en cours d'année 2009 d'un troisième programme qui accueille les prêts à la filière automobile.

- Le programme 861 a pour finalité de permettre à des particuliers ou à des organismes privés de financer dans des conditions satisfaisantes des **besoins concourant à un objectif d'intérêt général**, en favorisant les conditions de prise de fonction et d'exercice des missions des agents de l'État, donc la permanence de l'action de l'État.

Les crédits correspondants à ce programme ont été ouverts par la LFI pour 2009 ; ils sont revus à la baisse en 2010 avec la suppression des avances aux fonctionnaires pour l'acquisition de moyens de transport. Les recettes prévues pour 2010 (correspondant aux remboursements des prêts consentis) représentent 820 millions d'euros.

PRÉVISIONS DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en milliers d'euros)

| Programmes et actions  | LFI pour 2009 | LFR n° 2 pour 2009 | LFI pour 2010  |
|--|---------------|--------------------|----------------|
| <i>Avances aux fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyens de transport</i>    | 25            | 0                  | 0              |
| <i>Avances aux agents de l'État pour l'amélioration de l'habitat</i>                     | 75            | 0                  | 70             |
| <i>Avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général</i>               | -             | -                  | -              |
| <i>Avances aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement</i> | 700           | 0                  | 700            |
| <b>Programme 861 Prêts et avances à des particuliers ou à des associations</b>           | <b>800</b>    | <b>0</b>           | <b>770</b>     |
| <i>Prêts pour le développement économique et social</i>                                  | 10 000        | 100 000            | 10 000         |
| <b>Programme 862 Prêts pour le développement économique et social</b>                    | <b>10 000</b> | <b>100 000</b>     | <b>10 000</b>  |
| <i>Prêts aux constructeurs automobiles</i>   | -             | 6 500 000          | 0              |
| <i>Prêts pour le soutien à l'innovation de la filière automobile</i>                     | -             | 150 000            | 100 000        |
| <b>Programme 863 Prêts à la filière automobile</b>                                       | <b>-</b>      | <b>6 650 000</b>   | <b>100 000</b> |
| <b>Total général</b>   | <b>10 800</b> | <b>6 750 000</b>   | <b>110 775</b> |

Source : PAP pour 2010 et LFR du 20 avril 2009.

● Le programme 862 vise à autoriser une participation publique ponctuelle au plan de **financement d'une entreprise**, par le moyen d'un prêt pour le développement économique et social, dans le cadre de l'accompagnement de sa restructuration.

Les crédits de paiement ouverts en 2009 au titre de ce programme s'élevaient à 115,32 millions d'euros se répartissant en 10 millions d'euros de dotation initiale, 5,32 millions d'euros de reports 2008 et 100 millions d'euros supplémentaires ouverts par l'article 13 et l'état D de la deuxième loi de finances rectificative pour 2009 (n° 2009-431 du 20 avril 2009). Les autorisations d'engagement s'élevaient à 112,82 millions d'euros compte tenu de reports minorés de 2,5 millions d'euros.

Pour 2010, il est demandé d'inscrire une dotation de 10 millions d'euros, au niveau de celle votée en loi de finances initiale pour 2009. Les recettes prévues atteignent 16,256 millions d'euros, en forte hausse du fait d'un volume de remboursements non contentieux estimé à 16 millions d'euros.

• Les dotations relatives aux **prêts à la filière automobile** sont suivies dans le programme 863. Le programme a été créé et les crédits de paiement ont été ouverts en cours d'année, à hauteur de 6,65 milliards d'euros, par la seconde loi de finances rectificative pour 2009.

Les crédits inscrits pour 2010 sont plus modestes, avec 100 millions d'euros, et concernent l'action n° 2 du programme consacrée au soutien à l'innovation de la filière automobile.

Le Rapporteur spécial observe qu'aucune recette n'est à prévoir fin 2009 sur ce compte de concours financier, dans la mesure où aucun remboursement en capital n'interviendra avant 2010.

*b) Les mécanismes budgétaires permettant la mise en œuvre de ces prêts à la filière automobile*

Au total, 6,65 milliards d'euros ont été ouverts en 2009 sur le programme 863 *Prêts à la filière automobile* dont 6,5 milliards d'euros sur l'action 01 *Prêts au secteur automobile* et 0,15 milliard d'euros sur l'action 02 *Prêts pour le soutien de l'innovation de la filière automobile*.

Selon les informations transmises à la commission des Finances, l'exécution du compte au 15 août 2009 fait apparaître 6,25 milliards d'euros de dépenses sur l'action 01 et aucune dépense sur l'action 02, notamment en raison du calendrier de lancement de l'appel à projets consacré aux « Prêts bonifiés véhicules décarbonés ».

Une sous-exécution devrait apparaître sur ce programme, liée à l'absence de décaissement des crédits de l'action 01 initialement fléchés vers Iveco. Ces crédits devraient permettre de gager l'ouverture prévue en décret d'avance, au bénéfice du programme 871 *Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres*.

*c) La réforme du Fonds de développement économique et social (FDES)*

Dans le cadre de leur action d'appui aux entreprises en difficulté, le Comité Interministériel de Restructuration Industrielle (CIRI) et les Comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI) peuvent accorder des prêts pour le développement économique et social, dits prêts FDES, gérés dans le cadre du programme 862.

Ce financement public demeure en principe subsidiaire ; le CIRI et les CODEFI privilégient en effet un rôle d'intermédiation afin d'aboutir, à l'issue d'une négociation collective, à un accord entre l'entreprise, ses actionnaires et l'ensemble de ses partenaires économiques, notamment bancaires, permettant de faciliter le redressement de l'entreprise.

Le décret n° 2009-445 du 20 avril 2009 portant modernisation du fonctionnement du Fonds de développement économique et social fixe les règles applicables à la rémunération des dirigeants des entreprises bénéficiant de prêts d'un montant supérieur à 25 millions d'euros <sup>(1)</sup>.

Ce récent décret dispose notamment que les entreprises emprunteuses s'interdisent d'accorder à leurs dirigeants (président du conseil d'administration, directeur général, directeurs généraux délégués, membres du directoire, président du conseil de surveillance ou gérants) :

– des options de souscription ou d'achat d'actions (stock-options) dans les conditions prévues aux articles L. 225-177 à L. 225-186-1 du code de commerce ;

– des actions gratuites dans les conditions prévues aux articles L. 225-197-1 à L. 225-197-6 du même code.

Il prévoit par ailleurs que les éléments variables de la rémunération des dirigeants doivent être soumis à des critères de performance préalablement fixés. Ils doivent faire l'objet d'une autorisation du conseil d'administration ou de surveillance, rendue publique, pour une durée déterminée qui ne peut excéder une année en fonction de critères de performance quantitatifs ou qualitatifs préétablis et qui ne sont pas liés au cours de bourse. Ces éléments variables ne peuvent pas être versés si la situation de l'entreprise la conduit à procéder à des licenciements de forte ampleur.

Enfin, les retraites chapeaux sont strictement encadrées. La création de nouveaux régimes au bénéfice des dirigeants est interdite. Le bénéfice de ces régimes ne peut être accordé à de nouveaux dirigeants. Il est réservé aux personnes ayant acquis des droits avant l'entrée en vigueur du décret et auxquelles ne peuvent être attribuées de droits plus favorables.

## C.– UN DISPOSITIF DE SUIVI DE LA PERFORMANCE À INVENTER

La loi organique relative aux lois de finances a imposé de joindre au projet de loi de finances de l'année un **projet annuel de performances** (PAP) pour chaque programme, contenant notamment « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* » (5° de l'article 51). Symétriquement, le 4° de l'article 54 de la LOLF a prévu la jonction au projet de loi de règlement de rapports annuels de performances (RAP), destinés notamment à mettre en évidence, pour chaque indicateur, les écarts entre les résultats attendus et obtenus. Ces documents ont vocation à permettre au Parlement d'exercer sa mission de contrôle et d'évaluation budgétaire.

---

(1) Ces dispositions, qui encadrent les rémunérations des dirigeants des entreprises bénéficiant du soutien de l'Etat par l'octroi des prêts FDES, complètent les celles du décret n° 2009-348 du 30 mars 2009 sur les rémunérations des dirigeants des entreprises aidées par l'Etat dans le cadre des plans de soutien au secteur bancaire et au secteur automobile.

Le calendrier de la mise en place du plan de relance en fin d'année 2008, plusieurs semaines après le dépôt du projet de loi de finances pour 2009, a justifié de recourir à la première loi de finances rectificative pour 2009 afin d'en tirer les conséquences budgétaires et de créer la mission *Plan de relance de l'économie*. Ce faisant, la Représentation nationale a été privée d'un PAP en bonne et due forme ; il n'y a pas eu non plus, au mois de juin, de RAP sur l'exécution budgétaire 2008 puisque la mission était postérieure.

Après plusieurs mois de patience, le PAP 2009 de la mission *Plan de relance de l'économie*, et singulièrement son volet sur la performance, devait répondre aux attentes légitimes des parlementaires. Le Rapporteur spécial doit avouer sa déception à la lecture de ce document.

#### 1.— Des indicateurs de performance insuffisants

Interrogés par le Rapporteur spécial, les services du ministre chargé de la relance lui ont indiqué que le suivi de la performance serait effectué, comme il se doit, grâce à une série d'indicateurs complétés dans la mission *Plan de relance de l'économie*.

Spécificité de cette mission, l'établissement du PAP et la compilation des indicateurs de performance sont assurés non par ces services, qui ne disposent pas de personnel en nombre suffisant, mais par la direction du budget. Ainsi, chacun des trois programmes composant la mission s'est vu attribuer un responsable de programme parmi les responsables de cette direction de Bercy. S'il n'est pas sans précédent, ce schéma singulier ne paraît pas de nature à favoriser l'élaboration de documents budgétaires précis et d'indicateurs de performance robustes.

À cet égard, le PAP 2009 présente des **lacunes préoccupantes**.

Les indicateurs de performance choisis sont, pour la plupart, bien loin de l'esprit de la LOLF. Il semble qu'aient été systématiquement privilégiés des indicateurs d'activité ou de moyens : par exemple, sur le programme n° 317 *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité*, les indicateurs 3.1 (nombre de logements neufs financés grâce au plan de relance), 3.2 (nombre de logements rénovés), 4.1 (montant des travaux de rénovation urbaine engagés) ou, plus explicitement encore, les indicateurs 1.1 (taux de consommation des AE par l'État), 1.2 (taux de consommation des CP) et 1.3 (taux de consommation des AE par les opérateurs). Les volets consacrés à la performance des programmes n° 315 *Programme exceptionnel d'investissement public* et n° 316 *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* présentent les mêmes anomalies.

Ces objectifs et indicateurs d'activité ou de moyens n'ont pas leur place parmi les objectifs et indicateurs de performance même s'ils peuvent contribuer, dans une certaine mesure, à l'information du Parlement. Selon le Guide



méthodologique de la performance<sup>(1)</sup>, les choix d'objectifs et d'indicateurs doivent correspondre aux attentes des citoyens, des usagers et des contribuables. Ces choix doivent traduire de manière équilibrée les trois dimensions de la performance :

– les objectifs d'efficacité socio-économique répondant aux attentes des citoyens. Ces objectifs visent à modifier l'environnement économique, social, écologique, sanitaire ou culturel. Ils indiquent non pas ce que fait l'administration, mais l'impact de ce qu'elle fait ;

– les objectifs de qualité de service intéressant l'utilisateur. L'utilisateur peut être externe (utilisateur d'un service public) ou interne (service bénéficiaire d'un programme de gestion interne - gestion des ressources humaines de la mission, par exemple) assuré par un programme dit de « soutien » ;

– les objectifs d'efficacité de la gestion intéressant le contribuable. Il s'agit soit d'accroître les produits des activités publiques à moyens égaux, soit de maintenir le même niveau d'activité, mais avec moins de ressources. Les objectifs d'efficacité se rapportent donc à la productivité.

Au-delà du **choix contestable des indicateurs**, le Rapporteur spécial s'étonne que ces derniers ne soient presque jamais renseignés. Ainsi, sur le programme n° 315 cinq indicateurs sur dix sont totalement dépourvus de données, sur le programme n° 316, seul un indicateur sur treize est renseigné et sur le programme n° 317 ce chiffre est de trois sur huit.

Encore ces données – lorsqu'elles sont présentes – sont-elles souvent incomplètes. Il est compréhensible que la prévision PAP 2009 soit systématiquement absente, puisque la mission a été créée à l'occasion d'un projet de loi de finances rectificative ; il est plus étonnant que certains indicateurs prévoient une prévision actualisée pour 2009 mais aucune prévision pour 2010 (indicateurs 3.1 *Kilomètres de route rénovés grâce aux crédits du plan de relance* et 3.2 *Kilomètres de voies (ferrées) rénovés* sur le programme n° 315).

En l'état, il faut admettre que **le dispositif de performance de la mission Plan de relance de l'économie n'est d'aucun intérêt pour la Représentation nationale**. Il lui est donc impossible d'apprécier l'efficacité de la dépense publique – pourtant considérable, sur cette mission – et de rendre compte de manière satisfaisante de la mise en œuvre du plan de relance sur 2009 et 2010.

---

(1) « La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 », établi en juin 2004 par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la Cour des comptes, le Comité interministériel d'audit des programmes ainsi que les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

### Proposition n° 2

Renseigner l'ensemble des indicateurs de performances dans le rapport annuel de performances (RAP) pour 2009.

#### 2.- Les relations de l'État avec les opérateurs compliquent le suivi de la performance

Ce suivi doit être réalisé en liaison avec les ministères et les opérateurs concernés par le plan de relance. En application des conventions qui ont été signées avec eux, ces derniers seront chargés de renseigner les différents indicateurs de gestion.

Le pilotage du plan s'effectue en temps réel. Un dispositif spécifique a été mis en place à cet effet. Il s'appuie sur la base de données *Présage* qui a été complétée par un logiciel de traitement spécifique permettant notamment de consolider les résultats.

#### LES CONVENTIONS PASSÉES AVEC LES MINISTÈRES OU OPÉRATEURS POUR LA GESTION ET L'UTILISATION DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE, LEUR OBJET ET MONTANT

| Convention signée avec   | Date de signature | Montant   | Objet  |
|--|-------------------|---|--|
| Agence Nationale de l'Habitat (ANAH)   | 27/02/2009        | 40 millions d'euros AE et CP pour 2009 et 2010                      | Fonds d'humanisation de l'ANAH   |
| Agence Nationale de l'Habitat (ANAH)   | 25/02/2009        | 200 millions d'euros AE et 133 millions d'euros CP                  | Fonds de lutte contre l'habitat indigne et les dépenses d'énergie  |
| Ministère du Logement  | 02/03/2009        | 1 146 millions d'euros AE et 749 millions d'euros CP pour 2009      | Logement social, accession sociale, rénovation urbaine, lutte contre l'habitat indigne et rénovation du parc privé, hébergement et structures d'accueil. |
| Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales – Secrétariat d'État à l'Outre-Mer           | 24/02/2009        | 75 millions d'euros AE et CP en 2009 et 50 millions d'euros CP 2010 | Fonds exceptionnel d'investissement (outre-mer).   |
| Ministère de la Santé et des sports - Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP) | 26/02/2009        | 70 millions d'euros AE et CP  | Modernisation et sécurisation des hôpitaux psychiatriques  |
| Ministère de la Défense  | 17/02/2009        | 1 620 millions d'euros AE et 985 millions d'euros CP                | Équipements de défense et de sécurité  |
| Agence de services et de paiement (ASP) – ex-CNASEA  | 13/05/2009        | 30 millions d'euros en AE et 22 millions d'euros en CP              | Agriculture durable - efficacité énergétique   |
| Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales  | 16/02/2009        | 100 millions d'euros AE et 120 millions d'euros CP                  | Investissements territoriaux, équipement de défense et sécurité pour police et gendarmerie nationales  |
| Ministère de l'Enseignement supérieur et recherche   | 17/02/2009        | 347,1 millions d'euros AE et 350,592 millions d'euros CP            | Enseignement supérieur - vie étudiante - recherche scientifique et technologique pluridisciplinaire  |
| Ministère de la Culture et de la Communication   | 17/02/2009        | 93,55 millions d'euros AE et 74,84 millions d'euros CP              | Patrimoine culturel  |

|  |            |   |   |
|--|------------|---|---|
| Ministère de la Justice  | 17/02/2009 | 80 millions d'euros AE et 56 millions d'euros CP                              | Rénovation de palais de justice et d'équipements pénitentiaires   |
| Bibliothèque Nationale de France (BNF)   | 16/03/2009 | 1,45 million d'euros AE<br>1,16 million d'euros CP                            | Financement de projets  |
| Établissement public du Louvre   | 16/03/2009 | 2 millions d'euros AE<br>1,6 million d'euros CP                               | Financement de projets  |
| Établissement public du Château de Versailles  | 16/03/2009 | 3 millions d'euros AE<br>2,4 millions d'euros CP                              | Financement de projets  |
| Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF)                                  | 28/04/2009 | 324 millions d'euros AE et CP + 50 millions d'euros AE et CP                  | Entretien routier, (sécurisation des tunnels), PDMI, régénération ferroviaire, accélération CPER, acquisitions foncières, travaux préparatoires                                   |
| Voies navigables de France (VNF)   | 17/03/2009 | 100 millions d'euros AE pour 2009 et 2010 et 50 millions d'euros CP pour 2009 | Voies navigables : acquisitions foncières et travaux préparatoires  |
| Réseau Ferré de France (RFF)   | 30/03/2009 | 300 millions d'euros AE et 182 euros CP                                       | Accélération des travaux de régénération du réseau ferroviaire et de construction de portons nouvelles prévues aux CPER   |
| MEEDDAT  | 04/03/2009 | 195 millions d'euros AE<br>210 millions d'euros CP                            | Entretien routier et FNADT  |
| Oséo   | 05/05/09   | 549 millions d'euros AE et CP *   | Fonds conjoncturels de soutien à la trésorerie des PME et des entreprises de taille intermédiaire   |
| Agence de services et de paiement (ASP) – ex-CNASEA  | 18/02/2009 | 220 millions d'euros en AE et en CP   | Prime à la casse  |
| Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME)   | 09/04/2009 | 20 millions d'euros AE et CP  | Définition des modalités d'emploi de crédits alloués par l'État à l'ADEME   |
| ADOMA (ex-SONACOTRA)   | 25/03/2009 | 37 millions d'euros AE et 37 millions d'euros CP                              | Opérations de traitement de l'habitat indigne et desserrement de foyers parisiens de travailleurs migrants. Programme de 300 places d'hébergement. Création de 30 maisons-relais. |
| Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU)   | 24/03/2009 | 350 millions d'euros AE<br>200 millions d'euros CP en 2009                    | Accélération de la rénovation urbaine   |
| Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales - Secrétariat d'État à l'Outre-Mer | 04/05/2009 | 20 millions d'euros AE<br>7 millions d'euros CP en 2009 et 2010               | Programme de construction de logements sociaux dans les DOM   |
| Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS)  | 02/04/2009 | 22,3 millions d'euros AE et CP  | Financement de projets  |
| Centre d'Énergie Atomique (CEA)  | 04/03/2009 | 11,1 millions d'euros AE et CP  | Financement de projets  |
| Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale (INSERM)   | 02/04/2009 | 3,8 millions d'euros AE et CP   | Financement de projets  |
| Institut National de Recherche en Informatique et en Automatique (INRIA)                                       | 02/04/2009 | 1,5 million d'euros AE et CP  | Financement de projets  |
| Institut polaire français Paul Émile Victor  | 20/02/2009 | 1,7 million d'euros AE et CP  | Financement de projets  |
| Institut Pasteur   | 02/04/2009 | 0,5 million d'euros AE et CP  | Financement de projets  |
| Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER)   | 02/04/2009 | 3 millions d'euros AE et CP   | Financement de projets  |
| Institut Français de Recherche Agronomique (CIRAD)   | 02/04/2009 | 0,7 million d'euros AE et CP  | Financement de projets  |
| Institut national de la recherche agronomique (INRA)   | 02/04/2009 | 2 millions d'euros AE et CP   | Financement de projets  |
| Centre National du Machinisme Agricole, du Génie Rural, des Eaux et Forêts (CEMAGREF)                          | 24/02/2009 | 0,7 million d'euros AE et CP  | Financement de projets  |
| Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaire (CNOUS)  | 21/04/2009 | 26,934 millions d'euros AE et CP  | Définition des modalités d'emploi de crédits alloués par l'État au CNOUS  |

|   |            |  |   |
|---|------------|--|---|
| Ministère de l'Éducation Nationale  | 04/05/2009 | 50 millions d'euros en AE et CP          | Écoles numériques rurales (tableaux blancs interactifs et ressources informatiques)                         |
| Agence Nationale des Services à la Personne (ANSP)  | 19/05/2009 | 300 millions d'euros en AE et CP         | Chèque Emploi Service Universel (CESU)  |
| Agence Nationale des Services à la Personne (ANSP)  | 26/05/2009 | 17 millions d'euros en AE et CP          | Contrats aidés dans l'Éducation Nationale   |
| Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF) et la Caisse Centrale de Mutualité Sociale Agricole (CCMSA) | 24/03/2009 | 760 millions d'euros AE et CP            | Versement des crédits de la Prime de solidarité active  |
| Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF) et la Caisse Centrale de Mutualité Sociale Agricole (CCMSA) | 18/05/2009 | 450 millions d'euros AE et CP            | Versement des crédits de la prime exceptionnelle pour les familles modestes                                 |
| Pole emploi   | 29/05/2009 | 82 millions d'euros en AE et CP          | Prime exceptionnelle pour certains salariés privés d'emploi   |
| Agence Française de Développement (AFD)   | 30/06/2009 | 25,8 millions d'euros en AE et CP        | Fonds conjoncturels de soutien à la trésorerie des PME et des entreprises de taille intermédiaire outre-mer |
| Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse   | 16/06/2009 | 233 millions d'euros en AE et CP en 2009 | Versement des crédits du Revenu supplémentaire temporaire d'activité outre-mer (RSTA)                       |
| UNEDIC et Pôle emploi   | 10/07/2009 | 41 millions d'euros ** en AE et CP       | Convention de reclassement personnalisé (CRP)   |
| Pole emploi   | 17/03/2009 | 700 millions d'euros en AE et CP         | Aide à l'embauche dans les TPE  |

\* 549 millions d'euros sur les crédits du plan de relance. La convention porte également sur 70 millions d'euros du plan PME financés hors plan de relance. Par ailleurs, 25,8 millions d'euros font l'objet d'une convention ad hoc pour les DOM (convention AFD).

\*\* 41 millions d'euros au titre du plan de relance ; la convention porte également sur 14 millions d'euros de crédits du ministère en charge de l'emploi.

## II.- UNE MOBILISATION QUI A EU UN IMPACT IMMÉDIAT SUR L'ÉCONOMIE

Sur la période 2009-2011, l'effort de relance atteindra plus de 30 milliards d'euros. Il se répartit en quatre volets :

- le soutien à la trésorerie des entreprises, grâce au remboursement de dettes ou d'impôts par l'État concentré sur 2009 ;

- l'investissement, avec des financements pluriannuels portés par l'État, les entreprises publiques et les collectivités locales via le remboursement anticipé du FCTVA ;

- la justice sociale, au travers des actions conduites par l'ANRU et par l'ANAH pour accroître et améliorer l'offre de logements sociaux, la prime de solidarité active, versée à plus de 4 millions de foyers modestes ou encore la prime pour les familles modestes à 3 millions de ménages ;

- le soutien à l'activité et à l'emploi, dont une partie est versée au Fonds d'investissement social (FISo) pour financer des actions d'accompagnement en direction des salariés affectés par le ralentissement de l'activité et touchés dans leur emploi.

## A.— LE SOUTIEN À LA TRÉSORERIE DES ENTREPRISES A DÉJÀ PRODUIT SES EFFETS EN 2009

### 1.— Le remboursement anticipé des créances fiscales sera recentré sur l'innovation

Plusieurs mesures du plan de relance concernent les entreprises, et notamment les plus petites qui rencontrent davantage de difficultés en matière de trésorerie. Ainsi, en 2009, l'effort consenti par l'État a permis de rembourser 11,4 milliards d'euros aux entreprises afin de desserrer les contraintes pesant sur leurs trésoreries.

#### *a) La plupart des dérogations fiscales prendront fin en 2010*

L'amélioration de la santé financière des entreprises et la reprise de l'activité économique au cours de l'année 2010 justifient une sortie progressive de ces dispositifs fiscaux dérogatoires.

#### • le remboursement immédiat des excédents d'impôt sur les sociétés

Le trop perçu d'impôt sur les sociétés au titre de l'année 2008, ou acomptes excédentaires d'impôt sur les sociétés, est normalement restitué après le versement du 1<sup>er</sup> acompte, soit au mois d'avril ou de mai pour la majorité des entreprises (celles qui clôturent leur compte au 31 décembre).

Le plan de relance prévoit que cette restitution puisse être anticipée en 2009 dès le mois de janvier, améliorant ainsi la trésorerie des entreprises sur le début de l'année.

Cette mesure n'a **pas de coût budgétaire en 2009** et, de ce fait, n'a pas été comptabilisée dans le chiffrage total du plan. Elle n'est pas reconduite en 2010.

Fin juin, elle avait donné lieu à des remboursements de 6,526 milliards d'euros pour 25 667 entreprises, dont 25 322 PME. À elles seules, ces dernières ont perçu 1,864 milliard d'euros.

#### • le remboursement anticipé des reports en arrière des déficits (« *carry back* »)

Les entreprises pouvaient jusqu'à présent, sur demande expresse, reporter leur déficit sur leurs bénéfices réalisés lors des trois années antérieures afin d'amortir les variations de l'impôt sur les sociétés, dans un souci d'optimisation de leur trésorerie. Cependant, l'État ne remboursait ces sommes qu'avec retard, dans un délai moyen de cinq ans.

La mesure décidée dans le cadre du plan de relance consiste à rembourser par anticipation dès 2009 la créance que possèdent les entreprises à ce titre sur

l'État, que cette créance soit acquise au titre de 2008 ou antérieurement. Elle ne sera pas prorogée en 2010.

Son coût atteignait 3,8 milliards d'euros pour 2009 et, du fait de l'arrêt de la mesure, 2,5 milliards d'euros en 2010.

### **Proposition n° 3**

Proroger le dispositif et assouplir les conditions d'utilisation du report en arrière des déficits (*carry-back*).

#### **• l'amortissement accéléré des investissements**

L'amortissement dégressif est un amortissement fiscal réservé au bien neuf ayant une durée d'utilisation supérieure à trois ans, hors véhicules de tourisme.

Lorsqu'une entreprise opte pour l'amortissement dégressif, elle multiplie le coefficient d'amortissement linéaire par un taux correspondant à la durée de vie du bien :

- 1,75 pour un bien ayant une durée de vie de 3 à 4 ans ;
- 2,25 pour un bien ayant une durée de vie de 5 à 6 ans ;
- 2,75 pour un bien ayant une durée de vie supérieure à 7 ans.

Ce dispositif permet donc d'amortir plus rapidement les biens qu'avec un amortissement linéaire. L'augmentation du taux permet d'accélérer l'amortissement et dégage donc une marge de manœuvre supplémentaire pour les entreprises désirant investir.

C'est pourquoi, le plan de relance prévoyait l'augmentation d'un demi-point du taux de l'amortissement dégressif sur les investissements à partir de 2009, afin de renforcer les capacités d'investissement des entreprises et de soutenir leur trésorerie.

Cette mesure continuera à produire ses effets en 2010 et aura un coût sur l'exercice de 0,4 million d'euros.

*b) Seuls la mensualisation des remboursements de TVA et le remboursement anticipé du crédit impôt recherche sont pérennisés.*

#### **• la mensualisation des remboursements de TVA**

Lorsque les entreprises ont facturé moins de TVA qu'acquittée auprès de leurs fournisseurs, elles obtiennent une créance sur l'État. Si elles ne peuvent l'imputer sur la TVA collectée, car le montant de celle-ci est insuffisant, cette

créance est remboursée aux entreprises, à un rythme en principe annuel ou trimestriel.

À compter de 2009, le plan de relance a modifié, définitivement, les modalités de ce remboursement, qui devient mensuel. Le coût de cette mesure de trésorerie, désormais **pérenne**, était évalué pour 2009 à 3,6 milliards d'euros. Il est neutre sur 2010.

#### ● le remboursement anticipé du crédit impôt recherche

Jusqu'à présent, les entreprises titulaires d'un crédit d'impôt recherche, prévu à l'article 244 *quater* B du code général des impôts, qui ne pouvaient pas l'imputer immédiatement sur leur bénéfice, notamment lorsque celui-ci est trop faible ou inexistant, n'étaient remboursées qu'avec un décalage de trois ans.

Exceptionnellement en 2009, toutes les créances de crédit d'impôt recherche détenues par les entreprises au titre des années antérieures ont été intégralement remboursées. Cette mesure a eu un coût en 2009 et a généré pour les années suivantes de moindres versements (les sommes dues aux entreprises entre 2010 et 2012 dans l'ancien système ayant déjà été payées dès 2009).

L'article 4 du présent projet de loi de finances pour 2010 proroge d'un an ce dispositif prévu par l'article 95 de la loi de finances rectificative pour 2008 tout en le codifiant.

Fin juin, 3,408 milliards d'euros avaient été remboursés à 10 882 entreprises, dont 9 716 PME qui ont perçu 1,047 milliard d'euros, pour un coût prévisionnel sur l'année de 3,8 milliards d'euros. À cette somme, il faut ajouter le coût du crédit d'impôt lui-même (2 milliards d'euros en année pleine), soit un coût global pour les finances publiques de 5,8 milliards d'euros en 2009.

Pour 2010, ce coût global sera minoré sous l'effet mécanique de moindres versements aux entreprises pour atteindre 4,5 milliards d'euros.

#### **Proposition n° 4**

Élargir l'éligibilité au crédit d'impôt recherche afin d'y inclure les dépenses d'innovation des PME.

#### 2.– La mobilisation des dispositifs de soutien public au financement des PME

Même si elles ne se traduisent pas forcément par l'inscription de crédits au budget de l'État, une palette complète de mesures destinées à financer les petites et moyennes entreprises a été mise en place dans le cadre du plan de relance.

Le Rapporteur spécial estime qu'il s'agit là d'un enjeu essentiel dans la mesure où le maintien d'un tissu de PME dynamiques et innovantes conditionne la reprise économique et, par conséquent, le succès de la relance économique.

*a) La mobilisation de la Caisse des dépôts et consignations*

Les contributions de la Caisse des dépôts et consignations au titre du plan de relance sont multiples : elle intervient pour financer le logement, elle apporte des participations au Fonds stratégique d'investissement ou encore facilite le financement de partenariats public-privé (PPP).

• Le plan de relance comprend un important volet de soutien à la construction du logement social, avec un objectif de construction de 100 000 logements sociaux et intermédiaires sur 2009 et 2010. Ces logements se décomposent ainsi :

– 30 000 logements dans le cadre du programme exceptionnel de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) sous forme de logements sociaux (Prêt locatif aidé d'intégration – PLAI –, prêt locatif à usage social – PLUS – et prêt locatif social – PLS –) et de logements libres. Au 30 juin, 2009 la Société nationale immobilière (SNI), filiale de la Caisse des Dépôts, avait finalisé l'acquisition de 6 663 logements dans le cadre de ce programme, dont 4 161 logements locatifs libres ;

– 30 000 logements sociaux sous forme de 15 000 logements PLUS et 15 000 logements PLAI ;

– 30 000 logements sociaux PLS réalisés par des promoteurs ;

– 10 000 logements à financer directement par la Caisse des Dépôts.

Outre les volets qui concernent directement la Caisse (programme VEFA et 10 000 logements Caisse des Dépôts), ces logements sociaux supplémentaires mobilisent des prêts supplémentaires PLAI et PLUS des fonds d'épargne, gérés par la Caisse des Dépôts.

Le montant des prêts de la Caisse des Dépôts par logement dépend du montage financier de chaque opération mais peut être estimé à environ 50 000 euros pour un logement PLAI et 90 000 euros pour un logement PLUS <sup>(1)</sup>.

Au 30 juin 2009, les décisions de financement accordées étaient de 23 206 logements pour le programme exceptionnel VEFA, 8 863 logements PLUS et 2 754 PLAI.

• La Caisse des dépôts et consignations (CDC), actionnaire majoritaire à 51 % du fonds stratégique d'investissement (FSI) s'est engagée, comme l'État, à lui verser 3 milliards d'euros de liquidités. Une dotation de 1 milliard d'euros a

---

(1) Source : direction générale de l'Aménagement, du logement et de la nature.



déjà été effectuée (490 millions d'euros par l'État ; 510 millions d'euros par la Caisse des dépôts et consignations). En complément, 7 milliards d'euros supplémentaires ont déjà été apportés par la Caisse sous forme de participations.

- Une enveloppe de 8 milliards d'euros de prêts sur fonds d'épargne de la Caisse des Dépôts a été ouverte par le ministre chargé de l'économie pour une durée de cinq ans (2009-2013) pour faciliter la réalisation des partenariats publics privés (PPP). L'objectif est d'apporter aux projets concernés des compléments de financement sur longue durée à des conditions avantageuses, également accessibles à tous les candidats participant à la procédure d'attribution.

Ces prêts sont d'abord destinés aux grands projets d'infrastructures dans les domaines des transports (grands projets ferroviaires, transports en commun en site propre, voies navigables, gestion de l'éco-redevance poids lourds et entretien du réseau routier et énergies renouvelables), pour un montant de 7 milliards d'euros et de l'enseignement supérieur, notamment le plan Campus pour les universités, à hauteur de 1 milliard d'euros. Ces prêts peuvent être accordés aux collectivités territoriales, dans la limite de 50 % de leurs besoins d'emprunt au regard des subventions d'investissement qu'elles versent au projet, et aux sociétés de projet, dans la limite de 25 % du montant total à emprunter (hors fonds propres et quasi fonds propres). Les prêts auront une durée maximum de 40 ans et de 50 ans pour les grands projets d'infrastructures.

#### *b) Oséo, un outil au service du financement des PME*

Les capacités d'intervention d'Oséo ont été considérablement renforcées (+ 815 millions d'euros) dans le cadre du plan de relance. Cet organisme, par ses prêts et ses garanties de prêts, est essentiel pour aider les PME à traverser une période de restriction de l'accès au crédit. Il faut distinguer entre ses différents modes d'intervention.

Issu du rapprochement en juin 2005 de l'Agence nationale de valorisation de la recherche en charge de l'aide à l'innovation (ANVAR) et de la Banque du développement et des PME (BDPME), cet établissement public <sup>(1)</sup> peut en premier lieu accorder des prêts, en cofinancement avec des établissements bancaires. Ces capacités de prêteurs ont été accrues pour faire face à la crise : Oséo est en mesure de cofinancer 2 milliards d'euros de crédits supplémentaires au titre de l'investissement, en partenariat avec les banques. C'est l'une des composantes du plan PME

La garantie des prêts bancaires constitue le second vecteur d'intervention d'Oséo. Celui-ci est en mesure de garantir 2 milliards d'euros supplémentaires de crédits bancaires au titre de son activité de garantie classique des financements bancaires (création, transmission, innovation, international) ;

---

(1) Seule la holding a le statut d'établissement public national à caractère industriel et commercial (EPIC), les filiales étant des sociétés anonymes.

En parallèle, le plan de relance finance deux nouveaux fonds mis en place par Oséo-Garantie, destinés à pallier les difficultés de trésorerie et d'accès au crédit des PME <sup>(1)</sup> et des entreprises de taille intermédiaire :

– le premier fonds, dit de « Renforcement de la trésorerie », est en place depuis fin octobre 2008. Il permet la transformation des crédits bancaires court terme en crédit à moyen terme et ainsi 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).

– Le second fonds, dit des « 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). Au total, ces deux nouveaux fonds permettent de garantir 6 milliards d'euros de crédits bancaires.

À fin juillet, au titre de ces deux fonds conjoncturels financés par le plan de relance, Oséo avait aidé plus de 10 000 entreprises, pour un montant de prêts garantis de plus de 2 milliards d'euros et un nombre d'emplois concernés dans ces entreprises de près de 40 000. Tous modes d'intervention confondus, ce sont pas moins de 12 579 entreprises qui ont été aidées par Oséo, dont 12 204 étaient des PME.

### *c) L'action du médiateur du crédit en faveur des PME*

Le Médiateur du crédit et ses médiateurs départementaux jouent également un rôle précieux pour les PME, depuis leur mise en place en octobre 2008 : 95 % des entreprises en médiation ont moins de 50 salariés dont 77 % ont 10 salariés ou moins.

---

(1) Pour ces deux fonds, dans certains cas, la quotité garantie peut aller jusqu'à 90 %.

## RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA MÉDIATION DU CRÉDIT AUX ENTREPRISES

### Situation nationale consolidée au 13 septembre 2009

- 16 270 entreprises ont saisi la Médiation du crédit depuis le lancement du dispositif dont 650 depuis le précédent rapport d'activité soit entre le 30 août et le 13 septembre 2009.

- 13 742 dossiers éligibles soit 84 % des dossiers déposés, ont été pris en charge par les équipes de médiation, représentant près de 3 milliards d'euros d'encours de crédit traités en médiation.

- 11 114 dossiers sont désormais instruits et clôturés (81 % des dossiers éligibles).

Deux cas sur trois ont été traités avec succès (64,4 %) confirmant 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 7 162 sociétés dans leur activité
- débloquer 1,47 milliard d'euros de crédit, hors écrasement des dettes
- préserver 148 272 emplois en France.

### Tendances constatées

Le flux de dossiers nouveaux déposés en médiation repart à la hausse (325/semaine), soit un niveau qui n'était plus atteint depuis fin avril. Le taux d'éligibilité sur la période est lui en retrait : seulement 74 % des dossiers nouveaux déposés ont été acceptés en médiation au cours de la dernière quinzaine contre 89 % en juin / juillet. Les dossiers transférés à des tiers de confiance de la Médiation ou retournés à l'entreprise pour être complétés ont augmenté de 3 points au cours du dernier trimestre. Le taux de médiation réussie reste stable en léger retrait à 64,4 % et poursuit depuis mi août en flux son rattrapage de la période estivale (61,6 % sur la dernière quinzaine).

Globalement, si le nombre de dossiers en instance ne cesse de diminuer, passant de 26 % fin juin à 19 %, leur complexité s'accroît. La Médiation confirme la tendance du retour des petites entreprises, notamment celles de moins de 10 salariés (plus 2 points au cours du dernier mois), les TPE étant pénalisées par le manque de visibilité et des prévisionnels incertains liés à la dégradation de l'activité.

Les besoins de financements inférieurs à 50 000 € constituent toujours la majorité des dossiers (59 %) mais le flux trimestriel fait apparaître des besoins de financements plus importants, la tranche des encours supérieurs à 150 000 € augmentant de 4 points. Ces dossiers d'entreprises plus importantes, celles de 10 à 50 salariés (+10 points) et de 50 à 250 (+3 points), sur représentées en médiation par rapport au spectre national des entreprises, sont plus complexes à résoudre (restructuration de dettes, besoins en fonds propres, stratégies de redéploiement).

Assurance- Crédit : Les médiateurs départementaux constatent sur le terrain l'amélioration du dialogue avec les assureurs-crédit pour le traitement des dossiers des entreprises en médiation Début septembre près de 30 000 sociétés avaient bénéficié d'un appui de l'État au travers des Compléments d'assurance crédit public CAP et CAP+. L'intérêt et l'utilité de ces dispositifs qui portent sur plus de 800 m€ d'encours client est donc confirmé :

- 12 960 dossiers CAP (392 m€) ont été ouverts depuis le lancement en décembre 2008
- 16 155 dossiers CAP+ (405 m€) ont été ouverts depuis leur mise en place le 25 mai

Au plan sectoriel, les entreprises en médiation sont principalement issues des secteurs des services et du commerce (31 %). Des premiers signes de reprise se dessinent à l'analyse du flux trimestriel avec une baisse des secteurs de l'industrie et du bâtiment (-2 points).

La Médiation a engagé des discussions avec les grands donneurs d'ordre afin que ces derniers rejoignent la chaîne de solidarité au service des PME des TPE et des entreprises de taille intermédiaires. Un groupe de travail s'est constitué avec la compagnie des dirigeants et acheteurs de France (CDAF) en vue d'élaborer une charte d'éthique et un code de bonnes pratiques dans la relation client / fournisseur. Celle-ci devrait être finalisée à la fin du mois d'octobre pour être soumise au Gouvernement d'une part et aux Présidents des grands groupes concernés d'autre part.

Enfin, le Rapporteur spécial salue la passation de pouvoir entre René RICOL et Gérard RAMEIX qui s'est déroulée le 28 septembre.

### **Proposition n° 5**

Pérenniser et donner un fondement législatif au dispositif de médiation du crédit, par exemple à l'occasion de l'examen du projet de loi sur la régulation bancaire et financière.

### 3.– La création d'un fonds stratégique d'investissement

Les entreprises françaises ont besoin d'investisseurs de confiance qui ne soient pas seulement attirés par une logique financière de court terme. Elles ont besoin d'investisseurs stables, qui renforcent leurs fonds propres et accompagnent leur développement. C'est pourquoi le Président de la République et le Gouvernement ont annoncé, le 28 octobre 2008, la création d'un fonds stratégique d'investissement (FSI).

#### *a) Quelle sera la stratégie d'investissement du FSI ?*

Son objectif est double : d'une part, soutenir le développement des petites et moyennes entreprises prometteuses, qui éprouvent des difficultés pour accéder aux financements, et, d'autre part, sécuriser le capital d'entreprises stratégiques.

Ce fonds, détenu par la Caisse des dépôts et consignations à hauteur de 51 % et par l'État actionnaire à 49 %, disposera à terme de 20 milliards d'euros de dotations. Sur cette somme, 6 milliards d'euros seront des liquidités destinées à être investies, dont 1 milliard est d'ores et déjà disponible. La part de l'État (soit 6 milliards d'euros) a été inscrite en 2009 sur la mission *Plan de relance de l'économie*.

En complément, 14 milliards d'euros supplémentaires ont été apportés au mois de juillet sous forme de participations par l'État (France Télécom, Aéroports de Paris et STX France Cruise) et la Caisse (participations dans vingt sociétés cotées, trois sociétés non cotées, mais aussi deux sociétés de participations et plusieurs fonds d'investissement).

Le FSI est doté d'un comité d'orientation chargé de préciser la doctrine d'investissement et les grandes orientations stratégiques. Celui-ci rassemble les représentants des entreprises et des entrepreneurs, les grandes confédérations syndicales et des personnalités qualifiées. Sa présidence a été confiée à Jean-François DEHECQ.

Le conseil d'administration du fonds, présidé par le directeur général de la Caisse des Dépôts, Augustin de ROMANET, rassemble quant à lui 7 membres. Au sein du conseil d'administration, un comité d'investissement, présidé par Patricia BARBIZET, se prononce sur les principaux investissements.

La direction exécutive du fonds a été confiée à Gilles MICHEL. Auditionné par le Rapporteur spécial, celui-ci a assuré que la stratégie d'investissement du FSI n'était pas de soutenir à fonds perdus des entreprises qui ne sont pas viables mais de développer des entreprises qui ont des projets d'avenir. Pour remplir cet objectif, le FSI s'appuie sur quatre principes clairs :

– le fonds agira en investisseur avisé de long terme, guidé par la recherche de rendement et par une vision industrielle ;

– il se limitera, en principe, à des participations minoritaires, l'objectif n'étant pas de constituer un groupe industriel intégré ;

– de ce fait, il privilégiera les co-investissements avec des partenaires privés et même étrangers ;

– l'horizon d'investissement n'est pas figé au niveau de chaque participation. Pour valoriser au mieux son portefeuille, le fonds pourra céder des participations en fonction des opportunités.

#### *b) La montée en puissance du FSI*

Mis en place début 2009, le FSI a, en dépit des critiques relatives à sa supposée lenteur, déjà examiné de nombreux dossiers et réalisé plusieurs prises de participation. Au premier semestre 2009, il a ainsi investi 535 millions d'euros :

– en février, le fonds a stabilisé le capital de Valeo (24 millions d'euros) ;

– en mars, il a financé la stratégie d'investissement et de croissance de l'équipementier aéronautique Daher pour en faire une des grandes références mondiales du secteur (68 millions d'euros) ;

– il a également investi dans Farinia pour aider cette entreprise à consolider le secteur français de la forge et créer un champion industriel (20 millions d'euros) ;

– il a financé à hauteur de 4 millions d'euros la *start-up Led to Lite* (éclairages par diodes électroluminescentes) via le « Programme France Investissement », en faveur des PME de croissance, auquel le FSI apporte 15 millions d'euros ;

– en mai, il a signé un accord d’investissement de 10 millions d’euros dans la société de haute technologie 3S Photonics (composants électroniques) et est également entré au capital de Gemalto, spécialiste français de la sécurité numérique (160 millions d’euros) ;

– le FSI a investi 200 millions d’euros dans le FMEA (fonds de modernisation des équipementiers automobiles), doté au total de 600 millions d’euros (par l’État, PSA et Renault), qui a lui-même investi dans de grands équipementiers comme Trèves, Michel Thierry et Savoy International ;

– enfin, il vient d’investir au mois d’octobre 7,5 millions d’euros dans l’éditeur du site de vidéos en ligne Dailymotion.

#### **LE FONDS DE MODERNISATION DES ÉQUIPEMENTIERS AUTOMOBILES (FMEA)**

Le FMEA a pour mission de favoriser l’émergence d’équipementiers compétitifs et capables d’offrir à leurs clients une capacité de R&D et un ancrage international renforcés.

Géré par CDC Entreprises, il investit de façon minoritaire, en fonds propres ou quasi-fonds propres, dans des équipementiers de premier rang et au-delà avec les caractéristiques suivantes :

- des équipementiers stratégiques pour leurs clients (innovation, développements véhicules et organes, internationalisation) ;
- des équipementiers capables de consolider les filières en réduisant les surcapacités structurelles ;
- des équipementiers ayant des activités industrielles et de R&D significatives mais non exclusives ;
- des équipementiers en croissance ayant besoin de fonds propres pour financer leurs innovations et leurs développements.

Doté de 600 millions d’euros, le FMEA réalise des investissements d’un montant maximal de 60 millions d’euros via trois investisseurs à parité :

- PSA Peugeot-Citroën ;
- Renault SA ;
- le Fonds Stratégique d’Investissement (FSI).

Les projets sur la base de dossiers synthétiques sont présentés aux trois investisseurs. Deux instances se chargent respectivement ensuite de la sélection des dossiers et du choix des investissements :

- un comité de sélection, au sein duquel les constructeurs sont représentés par les directions d’achat.
- un comité d’investissement, au sein duquel les constructeurs sont représentés par leurs directions financières et leurs directions d’achat.

*Source : Caisse des dépôts et consignations*

Pour le second semestre, le FSI a d’ores et déjà annoncé 10 millions d’euros d’investissement dans Heuliez, 60 millions d’euros dans Nexans (leader mondial du câble) et 7 millions d’euros dans Frey Nouvelles Energies (énergies renouvelables). Le FMEA va, de son côté, investir 6 millions d’euros dans Electropoli (traitement de surfaces pour l’industrie automobile). L’objectif fixé par le directeur du FSI prévoit d’avoir investi 1,5 milliard d’euros avant la fin de l’année.

Le FSI finance aussi des fonds sectoriels pour démultiplier son action : outre le FMEA, on recense Aerofund 2 (secteur aérospatial) ou le fonds pour la filière bois. D’autres initiatives sont en préparation (notamment un fonds pour les biotechnologies).

### **Proposition n° 6**

Transformer le fonds de modernisation des équipementiers automobiles (FMEA) en outil de politique industrielle, destiné à soutenir l'innovation et à favoriser la concentration des entreprises de sous-traitance afin qu'elles atteignent une taille critique suffisante.

Le Premier ministre a également annoncé, le 1<sup>er</sup> octobre, la création d'un Fonds de consolidation et de développement des entreprises, doté de 200 millions d'euros (versés à 47,5 % par le FSI et le solde par les établissements de crédit et d'assurances), qui interviendra en fonds propres dans des PME compétitives.

Enfin, le FSI noue des relations avec des investisseurs de long terme, notamment des fonds souverains étrangers (Mubadala, un fonds souverain localisé à Abu Dhabi), pour les accompagner dans leurs investissements en France, dans le cadre d'un partenariat.

## **B.– LES INVESTISSEMENTS PUBLICS SE POURSUIVRONT EN 2010**

Les investissements publics constituent l'un des moteurs du plan de relance. Ils sont déclinés au travers de différents volets : infrastructures de transport, universités, patrimoine et logement notamment. Le FCTVA y concourt en stimulant et en contractualisant l'effort des collectivités locales. Les entreprises publiques y participent également.

### **1.– Les grands projets d'équipement démarreront, pour la plupart, en 2010**

Interrogé par le Rapporteur spécial, le Gouvernement n'a pas été en mesure de détailler le nombre de projets d'investissement publics effectivement commencés en 2009 et le nombre des projets qui commenceront en 2010.

### **Proposition n° 7**

Mettre à disposition du Parlement un compte rendu semestriel de l'avancement des projets d'investissement publics financés ou cofinancés dans le cadre du plan de relance, en distinguant par région et par nature (infrastructures et équipement civil, enseignement supérieur et recherche, patrimoine).

Néanmoins, le suivi de l'exécution budgétaire sur 2009 reflète bien qu'imparfaitement l'avancement des principaux chantiers concernés.

#### **• les transports**

Le plan de relance a consacré 920 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 499 millions d'euros de crédits de paiement en 2009 aux infrastructures de transport. Pour 2010, ces crédits sont ramenés à 371 millions d'euros.

Cette dotation permet de financer de nombreuses opérations, qui concernent tous les modes de transport, dans un souci de développement de l'intermodalité : programmes d'entretien routier (115 millions d'euros en 2009), sécurisation de tunnels routiers (85 millions d'euros), accélération du programme de modernisation des itinéraires routiers (PDMI, 250 millions d'euros), volet ferroviaire des contrats de projets État Régions (150 millions d'euros), travaux de régénération du réseau ferroviaire (100 millions d'euros), travaux d'entretien fluvial et de reconstruction de barrages (100 millions d'euros), réalisation de travaux portuaires (50 millions d'euros). Cette enveloppe permettra également d'accélérer les travaux principaux de grands projets d'infrastructure de transport (LGV Bretagne Pays de Loire, 2<sup>ème</sup> phase du TGV Est et canal Seine-Nord Europe) par la réalisation anticipée d'aménagements connexes et d'acquisitions foncières.

Au 30 juin 2009, 194 millions d'euros avaient été engagés et 48 millions d'euros payés.

#### SUIVI DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS RELATIFS AUX INVESTISSEMENTS PUBLICS

(en millions d'euros)

|                       | Ouvertures 2009 |              | Mise à disposition |              | Consommation effective |              |
|-----------------------|-----------------|--------------|--------------------|--------------|------------------------|--------------|
|                       | AE              | CP           | AE                 | CP           | AE                     | CP           |
| <b>INVESTISSEMENT</b> |                 |              |                    |              |                        |              |
| Infrastructures       | 1 105           | 771          | 1 105              | 609          | 286                    | 233          |
| Équipement de défense | 1 525           | 825          | 1 390              | 825          | 1 049                  | 359          |
| Immobilier public     | 1 541           | 1 271        | 1 253              | 774          | 487                    | 117          |
| Logement              | 1 757           | 1 360        | 952                | 545          | 37                     | 4            |
| Entreprises publiques | 4 134           | 4 134        | n.s.               | n.s.         | 1 008                  | 526          |
| <b>TOTAL</b>          | <b>10 062</b>   | <b>8 361</b> | <b>4 700</b>       | <b>2 753</b> | <b>2 868</b>           | <b>1 239</b> |
| FCTVA                 | 2 500           | 2 500        | n.s.               | n.s.         | n.s.                   | n.s.         |

Source : Rapport au parlement sur la mise en œuvre du plan de relance, 2<sup>ème</sup> trimestre

#### ● les équipements de défense

En réservant une dotation de 1,425 milliard d'euros en autorisations d'engagement, le plan de relance anticipe l'acquisition d'équipements de défense, en cohérence avec les priorités exprimées par le « Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale ». Ces achats de matériels étaient prévus ultérieurement (pour certains à horizon 2020).

La mesure permet ainsi de soutenir des secteurs industriels comme la construction navale, les armements terrestres, l'aéronautique, et l'électronique de défense. Les entreprises concernées sont implantées dans les régions Bretagne, Centre, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de Loire et Rhône-Alpes.



À ce stade, 956 millions d'euros ont été engagés et 275 millions d'euros payés. Les équipements concernés par le programme sont les suivants <sup>(1)</sup> :

– dans le secteur naval, les acquisitions anticipées comprennent, en particulier, un troisième bâtiment de projection et de commandement en complément de la flotte actuellement en service (Mistral et Tonnerre) et des navires amphibies ;

– dans le secteur terrestre, les acquisitions anticipées concernent, notamment, le programme VBCI (véhicule blindé de combat d'infanterie), dont les cadences de production envisagées en loi de programmation militaire sont accélérées de deux ans, l'opération PVP (petit véhicule protégé), avec une augmentation des cadences de livraisons, de véhicules très fortement protégés aptes à assurer l'accompagnement des convois en milieu hostile, et des munitions de différents types ;

– dans le secteur aéronautique figurent cinq hélicoptères Caracal et l'accélération de la production de deux avions Rafale ;

– dans le secteur de l'électronique de défense, des acquisitions anticipées dans le domaine de l'optronique sont prévues.

#### • **L'enseignement supérieur et la recherche**

L'enseignement supérieur et la recherche bénéficient d'une dotation de 731 millions d'euros au titre du plan de relance.

Cette enveloppe se répartit en six volets :

– 214 millions d'euros sont destinés à la mise en sécurité et à l'accessibilité des établissements d'enseignement supérieur et de recherche :

– 145 millions d'euros sont destinés à des opérations inscrites aux CPER, parmi lesquelles figurent notamment la maison des langues et de l'international (Caen), l'IUT de Blois, l'INSA de Rouen, le bâtiment G de la résidence universitaire de Cachan, l'IPSL de Saint Quentin en Yvelines, le campus Saint Charles (Montpellier), la faculté de médecine Lille 2, la faculté de médecine-pharmacie à Nantes, l'UFR de sciences humaines à Poitiers, le projet Agrale de phénotypage haut débit (Bourgogne) ;

– 30 millions d'euros sont destinés au logement étudiant du réseau des œuvres (CNOUS). 27 millions d'euros ont d'ores et déjà été versés au CNOUS, qui a lancé 16 chantiers avec les CROUS.

– 46 millions d'euros sont destinés aux très grandes infrastructures de recherche ;

---

(1) *Se reporter au rapport spécial de M. Louis Giscard d'Estaing sur la mission Défense (Budget opérationnel de la défense).*

– 70 millions d’euros sont destinés aux nanotechnologies ;

– 75 millions d’euros sont réservés aux études du plan Campus : la répartition du capital de fondation (crédits hors plan de relance) de chaque campus prenant du retard, il a été décidé de réorienter une partie des crédits relance vers les campus prometteurs et les campus innovants, initialement exclus du dispositif, mais plus susceptibles de donner lieu à des paiements rapides.

– enfin, 40 millions d’euros sont destinés aux fonds démonstrateurs et 110 millions d’euros aux technologies de défense.

### ● le patrimoine de la culture

Le patrimoine de la culture bénéficie d’une enveloppe de 100 millions d’euros, déclinée selon cinq grands axes et plus de 300 chantiers :

– les grands projets à hauteur de 19 millions d’euros, comprenant des opérations comme le MUCEM à Marseille, les archives nationales à Pierrefitte, la bibliothèque nationale au quadrilatère Richelieu ou le Palais des festivals à Cannes ;

– les équipements culturels en région à hauteur de 15 millions d’euros avec, notamment, l’École nationale supérieure d’architecture de Bordeaux, le musée Adrien Dubouché à Limoges, les archives départementales des Vosges, la Fabrique à Nantes ;

– les cathédrales dotées de 26 millions d’euros ;

– les grands monuments avec 27 millions d’euros, dont le Palais Garnier, la douane de Cayenne, le village d’Oradour-sur-Glane ;

– les monuments des communes à hauteur de 13 millions d’euros, comme la Manufacture de Morlaix, l’abbaye de la Chaise-Dieu ou le théâtre de Saint Dizier.

Les premiers chantiers ont démarré dès février 2009, certains étant même déjà terminés. 45 millions d’euros ont été engagés et 21 millions d’euros payés.

S’il ne méconnaît pas les retombées économiques pour les corps de métiers concernés par ces travaux de restauration, le Rapporteur spécial ne peut s’empêcher de se demander si ces dépenses sont de nature à développer le potentiel de croissance de notre économie, comme des investissements en matière d’infrastructures de transport ou des dépenses d’enseignement supérieur.

2.– Le plan de financement des collectivités locales, premier investisseur public, sera prorogé

*a) Les collectivités co-financent certains projets dans le cadre du plan de relance*

Le plan de relance visait à accélérer la réalisation de projets d'infrastructures et d'équipements répartis sur l'ensemble du territoire français, choisis pour leur capacité à démarrer immédiatement, à accélérer l'activité et favoriser l'embauche. Une liste d'opérations a été annoncée à l'occasion du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT), qui s'est tenu le 2 février 2009 à Lyon.

Seules certaines de ces opérations font l'objet d'un co-financement par l'État et les collectivités territoriales. La part de l'État dans ces projets est financée sur les crédits du programme 315.

Ainsi, une enveloppe de 670 millions d'euros a été prévue en 2009 pour contribuer au financement d'opérations d'infrastructures ferroviaires (régénération et développement) et routières (Programme de développement et de modernisation des itinéraires), d'opérations relevant de l'enseignement supérieur et de la recherche, ou du FNADT.

Pour ces opérations inscrites dans les contrats de plan État-Régions (CPER) ou ayant donné lieu à des conventions de financement entre l'État et les collectivités, les négociations avaient eu lieu avant l'annonce du plan de relance.

Par ailleurs, une dotation de 125 millions d'euros au fonds exceptionnel d'investissement (FEI) outre-mer visait à subventionner des projets dont la maîtrise d'ouvrage revient aux collectivités.

Les autres grands projets d'infrastructures, comme les projets de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse, ne sont pas directement financés par le programme 315 (à l'exclusion de certains de leurs travaux préparatoires ou acquisitions foncières) du fait de leur calendrier prévisionnel de réalisation qui dépasse la période de mise en œuvre du plan de relance.

Ils sont néanmoins parfois rattachés au plan de relance – de manière quelque peu abusive – car ils bénéficient des mesures visant à faciliter le bouclage financier des projets d'infrastructures :

- autorisation des offres partielles et ajustables ;
- garantie des PPP par l'État ;

– prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations sur les fonds d'épargne, en complément des concours bancaires.

Le Rapporteur spécial rappelle, à cet égard, que la mobilisation du Gouvernement sur les LGV a permis la signature du protocole de financement de la LGV Bretagne-Pays de la Loire le 29 juillet dernier.

*b) Les collectivités territoriales signataires d'une convention FCTVA s'engagent sur la progression de leurs investissements*

Dans la grande majorité des cas, les collectivités territoriales interviennent dans des activités expressément soustraites à la TVA : il s'agit, selon l'article 256 B du code général des impôts, des opérations réalisées par leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs, dans la mesure où cette absence d'assujettissement n'entraîne pas de distorsions de concurrence. Il en va différemment pour les dépenses d'investissement qui y sont mécaniquement soumises.

Afin de permettre de compenser aux collectivités une partie de la TVA réglée à l'État, l'article 54 de la loi de finances pour 1977 a mis en place un système de répartition basé sur le seul critère de l'effort d'investissement des bénéficiaires et destiné à assurer un remboursement intégral. À cette fin, a été mis en place un fonds de compensation de la TVA (FCTVA) ayant pour objet de servir aux collectivités locales un remboursement de la TVA ayant grevé leurs investissements, dans les champs d'activités hors TVA. Ce régime vise à ne pas permettre que la TVA soit à la fois déduite par la voie fiscale de droit commun, et remboursée par l'État ultérieurement. Il en résulte un ensemble de règles prévues aux articles L. 1615-2 et suivants du code général des collectivités territoriales.

D'une manière générale, les investissements réalisés une année *n* sont constatés dans les comptes administratifs de l'année *n* + 1 pour une admission à la compensation lors de l'année *n* + 2. Ce principe, posé au II de l'article L 1615-6 du code général des collectivités territoriales, soulève pour les collectivités concernées des décalages de trésorerie importants, voire des difficultés comptables, par exemple lorsqu'un compte de travaux ne peut être clôturé avant le versement des remboursements de TVA.

C'est pourquoi l'article 1<sup>er</sup> de la première loi de finances rectificative pour 2009 (n° 2009-122 du 4 février 2009) a proposé d'anticiper d'un an le versement des remboursements au titre du FCTVA, sous réserve d'une condition d'investissement. En complément, Par ailleurs, le texte a prévu qu'en 2009, les dépenses réelles d'investissement éligibles de 2007 s'ajoutent à celles afférentes à l'exercice 2008 pour le calcul des attributions du FCTVA.

Le bénéfice de cette mesure repose sur un engagement d'investissement de la part des collectivités territoriales. Celles-ci devaient en effet s'engager, avant le 1<sup>er</sup> avril 2009 et après autorisation de leur assemblée délibérante, sur une progression de leurs dépenses réelles d'équipement.

Interrogé par le Rapporteur spécial, le Gouvernement n'a pas été en mesure de fournir un état précis des dépenses réelles d'équipement mais il a fait

savoir que les services de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) réaliseront en 2009 une telle évaluation, sur la base des comptabilités locales, afin de faciliter le suivi de l'engagement des collectivités en volume.

### **Proposition n° 8**

Modifier la règle du remboursement anticipé du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) qui veut que ce remboursement ne s'applique qu'aux dépenses mandatées jusqu'au 31 décembre 2009 au maximum.

#### 3.– La mobilisation des entreprises publiques en faveur de l'investissement

Le plan de relance de l'économie a prévu une contribution de la part de certaines entreprises à participation publique, à hauteur de 4 milliards d'euros d'investissements opérationnels en 2009 :

• **Électricité de France (EDF) doit investir 2,5 milliards d'euros** essentiellement dans les infrastructures de production (dont 300 millions d'euros dans les énergies renouvelables et 300 millions d'euros dans les départements d'outre-mer et en Corse).

Parmi les chantiers illustrant l'effort du groupe EDF, on peut citer :

– le début de construction de cycles combiné gaz à Blénod (Meurthe et Moselle) et Martigues (Bouches du Rhône) ;

– l'installation de 3 turbines à combustion (Seine et Marne) ;

– des opérations de renforcement de maintien du patrimoine (nucléaire, thermique, hydraulique), soit près de 200 opérations réparties sur 50 sites

– des travaux de renforcement des réseaux, pilotés par les filiales ERDF et RTE (notamment une ligne souterraine à Toulon et des mesures destinées à réduire la fragilité d'alimentation de l'Est PACA) ;

– la construction de plusieurs sites de production d'énergies renouvelables dont 3 centrales photovoltaïques (Landes et Hautes Alpes) ;

– le début de la rénovation des centrales thermiques des départements d'outre-mer et de la Corse.

• **Gaz de France Suez investira 200 millions d'euros** dans les activités de transport et de distribution de gaz en France, à savoir :

– pour les installations de distribution : 100 millions d'euros, répartis sur l'ensemble du territoire ;

– pour les installations de transport : 60 millions d'euros, dont 25 millions d'euros pour les stations de Cuvilly (Oise) et Taisnières (Nord) ;

– pour les installations de stockage : 41 millions d’euros dont 20 millions d’euros pour Etrez (Ain), 15 millions d’euros pour Saint-Illier (Yvelines), 3 millions d’euros pour Gournay (Oise) et 2 millions d’euros pour Chemery (Cher).

• **la RATP s’est engagée à investir 450 millions d’euros** pour renouveler et compléter le matériel roulant, améliorer l’accessibilité des stations, les rénover et les moderniser. Ces investissements se répartissent comme suit :

– l’accélération des chantiers du contrat de plan État-Région (lignes 4 et 12 du métro, Pôle Nanterre Université) : 90 millions d’euros ;

– l’accélération de l’acquisition de matériel roulant pour la ligne A du RER : 131 millions d’euros ;

– l’anticipation du renouvellement de bus : 50 millions d’euros ;

– des études de projet sur une rocade structurante, sous réserve de son avancement : 20 millions d’euros ;

– l’anticipation des dépenses d’entretien et de modernisation de l’infrastructure : 76,5 millions d’euros ;

– l’augmentation des capacités de remisage des bus : 15 millions d’euros ;

– la rénovation de matériel roulant ferroviaire : 60 millions d’euros ;

– des mesures de mise en conformité des bâtiments aux dispositions du Grenelle de l’environnement : 7,5 millions d’euros.

• **la SNCF prévoit, pour sa part, une hausse de 300 millions d’euros** de ses investissements par rapport à un effort 2008 déjà très élevé. Cet effort se portera sur le matériel roulant, l’accélération de rénovation et de modernisation des gares, les économies d’énergie et les systèmes d’information. Ces sommes seront consacrées :

– à la révision et transformation du parc actuel des rames TGV : 100 millions d’euros à Bischheim (Bas-Rhin), Romilly sur Seine (Aube), Hellemmes (Nord) ;

– à la révision et transformation du parc actuel des locomotives : 40 millions d’euros à Quatre-Mares (Seine-et-Marne) et Oullins (Rhône) ;

– à l’acquisition de nouvelles locomotives : 70 millions d’euros ;

– à des projets informatiques : 30 millions d’euros ;

– à l’installation de connections Internet wifi à bord du TGV Est : 15 millions d’euros à Bischheim et Hellemmes ;

– à d’autres projets, notamment des rénovations de gares : 150 millions d’euros, pour les gares de Bellegarde, Le Mans, La Roche sur Yon, Épinal, Amiens et Perpignan.

• enfin, **La Poste doit investir 600 millions d’euros** dans l’amélioration de l’accueil dans les bureaux de poste mais également dans la rénovation énergétique de ses bâtiments.

4.– Quelle articulation du plan de relance avec les « dépenses d’avenir » financées par le grand emprunt ?

Le Président de la République a installé officiellement, le 26 août dernier, une commission de réflexion sur les priorités stratégiques d’investissement et l’emprunt national coprésidée par MM. Alain Juppé et Michel Rocard.

Ce grand emprunt, et les dépenses qu’il finance, ont parfois été présentés comme un plan de relance *bis*. En réalité, sans anticiper sur le résultat des travaux de la commission, il est permis de considérer que ces dépenses d’avenir sont d’une autre nature.

Ainsi, le chef de l’État a demandé à la commission de travailler sur trois défis majeurs :

- l’économie de la connaissance ;
- la compétitivité des entreprises ;
- les équipements industriels innovants.

Ces enjeux n’étaient que très indirectement traités par le plan de relance, dont la perspective de court ou moyen terme est concentrée sur le soutien conjoncturel à l’activité économique. Les dépenses d’avenir, elles, ont l’ambition d’accroître la croissance potentielle de l’économie française.

## C.– LES DISPOSITIFS EN FAVEUR DU LOGEMENT ET DE LA FILIÈRE AUTOMOBILE DEVRONT ÉVOLUER EN 2010

1.– Les mesures mises en œuvre en faveur du logement

Ces mesures répondent à deux objectifs :

- favoriser le développement du logement social ;
- soutenir le marché de la construction, notamment par des mesures de simplification des formalités.

*a) Les mesures prises dans le cadre et dans le prolongement de la loi d'accélération des programmes de construction et des investissements publics et privés*

La loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés comportait 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 réduire 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.

**Proposition n° 9**

Proroger le taux réduit de TVA dans le secteur du bâtiment.

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'État.

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 visent la construction d'équipements sportifs, sur la base des recommandations 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 habilite également le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance pour alléger la procédure d'autorisation de certaines installations classées au titre de l'environnement, afin de renforcer les contrôles sur les installations les plus dangereuses.

#### SUIVI DES 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 pris en application de l'article L. 626-6 du Code du commerce) ;

Le dernier projet de décret, auquel renvoie l'article 9, est actuellement en cours d'élaboration et porte sur les 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 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 préparation.

Enfin, dans le contexte de crise économique, deux mesures ont été incluses pour la 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 permet l'entrée en vigueur complète du régime de l'auto-entrepreneur introduit par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, notamment pour les professions libérales non réglementées.

#### *b) Les mesures en faveur du logement financées par la mission Plan de relance de l'économie*

Le plan de relance comporte un volet consacré au logement, qui prévoit des moyens supplémentaires pour développer l'offre de logements locatifs sociaux, l'accession sociale à la propriété et la rénovation de l'habitat et des quartiers sensibles.

La mission *Plan de relance de l'économie* a consacré 1 milliard d'euros à ces actions en 2009. Le présent projet pour 2010 procède, plus modestement, à l'inscription de 290 millions d'euros en autorisations d'engagement et 598 millions d'euros en crédits de paiement.

D'après les informations recueillies par le Rapporteur spécial, 72 040 nouveaux logements ont bénéficié du plan de relance. Sur le premier semestre 2009, ce qui correspond à 86 000 emplois créés ou sauvegardés dans le secteur de la construction <sup>(1)</sup> :

– 23 206 ont été achetés par des bailleurs sociaux à des promoteurs dans le cadre du programme exceptionnel de ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA) ;

– 8 863 et 2 754 logements sociaux ont été financés par des prêts sociaux (PLUS et PLAI) en construction neuve et ont ainsi bénéficié d'une prime de 1 000 euros par logement. Les objectifs de relance du financement de logements PLUS (7 500), que s'était fixé le Gouvernement, sont déjà atteints ;

– le doublement du prêt à taux zéro pour les logements neufs a permis de financer 26 634 logements depuis le début de l'année et de revenir au rythme de vente de l'année 2008. La priorité porte aussi sur la mobilisation des collectivités pour mettre en place des systèmes d'aide pour la réalisation de pass fonciers et le développement d'une offre adaptée par les constructeurs et promoteurs, qui permet à des ménages modestes de devenir propriétaires pour le même prix qu'un loyer dans un logement social. Avec la mise en place progressive du pass foncier, le doublement du prêt à taux zéro a fortement contribué à soutenir l'accession des ménages modestes à la propriété. Ce soutien est mis en évidence par la forte augmentation de la part des primo accédants à revenus modestes dans les achats des promoteurs et des constructeurs de maisons ;

– enfin, la construction d'environ 12 000 logements est programmée dans le cadre des opérations de rénovation urbaine qui bénéficient du plan de relance en 2009 et dont les chantiers démarreront avant la fin de l'année. Sur les 350 millions d'euros attribués à l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), des avenants simplifiés ont été signés entre maître d'œuvre et les délégués de l'agence pour un montant de 330 millions d'euros. Quelques semaines après la signature des avenants, les maîtres d'œuvre bénéficient des avances doublées de l'ANRU pour le lancement des opérations qui démarreront avant la fin de l'année.

L'ensemble de ces mesures, ainsi que hors plan de relance le dispositif Scellier d'investissement locatif, se sont traduits au premier semestre 2009 par un net rebond des statistiques de ventes des promoteurs et de constructeurs de maisons individuelles par rapport au dernier trimestre 2008. Ces transactions et les décisions de financement de logements sociaux vont contribuer à fortement soutenir l'activité du secteur du bâtiment dans la seconde moitié de l'année et en 2010.

L'activité de rénovation est soutenue par les mesures du plan bâtiment (Eco PTZ et Eco prêt pour le logement social) et les moyens supplémentaires attribués à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah) par le plan

---

(1) Se référer au rapport spécial de M. François Scellier sur la mission Ville et logement (Logement).

de relance. L'agence a ainsi accordé 24 200 aides supplémentaires avec le plan de relance, pour un montant de 63 millions d'euros. L'Anah versera prochainement les premières avances aux propriétaires occupants qui réalisent des travaux de réhabilitation et d'amélioration avec un gain thermique.

Les crédits demandés pour 2010 s'inscrivent en majorité dans la prolongation des actions initiées en 2009, avec la mise en place des crédits de paiement correspondant aux autorisations d'engagements ouvertes en 2009 (ANRU, Anah, logement social).

Le Rapporteur spécial souligne que ces dotations n'excluent pas certains reports de 2009 à 2010 de crédits non dépensés, notamment pour le logement social, le pass foncier ou la modernisation des centres d'hébergement.

*c) Les autres mesures de simplification en faveur du logement et de la construction*

Outre les décrets cités plus haut, plusieurs mesures réglementaires ont procédé à des simplifications bienvenues dans le cadre de la mise en œuvre du plan de relance :

– les décrets n° 2009-576 et 2009-577 du 20 mai 2009, concernant le dispositif du Pass Foncier, permettent la mise en place d'un prêt différé et définissent les modalités de remboursement partiel des aides des collectivités ;

– le décret n° 2009-1090 du 4 septembre 2009 relatif à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) supprime le rôle décisionnel des commissions locales d'amélioration de l'habitat et autorise le versement d'avances revalorisées ; il est en cours de signature ;

– un projet de décret mettant en place un régime d'aide simplifié et renforcé pour la modernisation des centres d'hébergement est en cours de préparation.

2.– Le soutien à la filière automobile : l'extinction progressive de la prime à la casse

Pour la période du 4 décembre 2008 (date de l'annonce de cette mesure par le chef de l'État) jusqu'à la fin de l'année 2009, une prime de 1 000 euros est versée :

– pour l'acquisition d'un véhicule particulier neuf émettant moins de 160 g CO<sub>2</sub>/km accompagnée de la mise à la casse d'un véhicule de plus de 10 ans ;

– ou pour l'acquisition d'un véhicule utilitaire léger neuf accompagné de la mise à la casse d'un véhicule de plus de 10 ans (nouveau par rapport au décret).

Le Rapporteur spécial rappelle que le dispositif de superbonus écologique, d'un montant de 300 euros, concerne la seule acquisition d'un véhicule particulier neuf émettant moins de 130 g CO<sub>2</sub> / km accompagnée de la mise à la casse d'un véhicule de plus de 15 ans.

Cette prime à la casse doit permettre, comme les dispositifs mis en place de février 1994 à juin 1995 et de septembre 1995 à septembre 1996, d'accélérer le remplacement des véhicules anciens afin de soutenir la filière automobile en stimulant la demande, de maintenir le renouvellement du parc automobile mais également, pour la première fois, de contribuer aussi à réduire les émissions de CO<sub>2</sub>.

Le coût budgétaire du dispositif de prime à la casse, prévu par la loi de finances rectificatives (n° 2009-122 du 4 février 2009), est de 220 millions d'euros inscrits sur le programme 316 *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi*, à l'action 3 *Aide au remplacement des véhicules anciens*.

Ce montant prévisionnel est largement dépassé en exécution. À fin juillet, 288 000 primes avaient été enregistrées par l'opérateur en charge de la gestion – l'Agence de services et de paiement, ASP – ce qui représente, du fait des décalages entre la vente primée et la demande de remboursement à l'ASP par les concessionnaires, près de 300 000 ventes primées.

### **III.– DES MESURES À PROLONGER POUR SOUTENIR NOS CONCITOYENS FACE À LA CRISE**

L'une des préoccupations majeures du Plan de relance a consisté à défendre la justice sociale, grâce à des mesures de soutien du pouvoir d'achat des ménages modestes et des dispositifs de promotion de l'emploi.

Le ralentissement de l'inflation et la bonne résistance de la consommation des ménages justifient, pour 2010, la réorientation de l'effort de l'État vers l'emploi, au travers de seize mesures permettant :

- d'assurer l'accompagnement et la formation des demandeurs d'emploi (contrat de transition professionnelle, allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation) ;
- de favoriser l'insertion dans l'emploi des jeunes suite au « Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes » et au plan « Agir pour la jeunesse », annoncés respectivement le 24 avril 2009 et le 29 septembre 2009 par le Président de la République ;
- et de soutenir directement l'emploi grâce, par exemple, à la majoration exceptionnelle des taux d'aide en contrats aidés dans le secteur non-marchand.

## A.– DE NOUVELLES MESURES EN FAVEUR DU POUVOIR D'ACHAT NE SERAIENT PAS JUSTIFIÉES

1.– La modération de l'inflation et le niveau satisfaisant de la consommation justifient l'arrêt des mesures en faveur du pouvoir d'achat

### a) *La fin du crédit d'impôt sur le revenu*

Dans le cadre du plan de relance, la seconde loi de finances rectificative pour 2009 (n° 2009-431 du 20 avril 2009) avait accordé une réduction exceptionnelle de l'imposition des revenus de 2008 acquittée en 2009.

Cette mesure était ciblée sur les foyers fiscaux dont le revenu imposable par part n'excédait pas 12 475 euros. Les contribuables imposables dans la première tranche d'imposition (soit un revenu par part entre 5 852 euros et 11 673 euros) ont ainsi bénéficié d'un crédit d'impôt égal aux deux tiers du montant de l'impôt brut dû avant toute déduction. Pour en assurer l'effet immédiat sur le pouvoir d'achat, ceux-ci ont été dispensés, en fonction de leur situation, soit du paiement du deuxième acompte prévisionnel, soit du paiement des six prélèvements mensuels à compter du mois de mai.

### PLAFOND DE REVENU IMPOSABLE AU BARÈME AU REGARD DU QUOTIENT FAMILIAL

(en euros)

| Nombre de parts | Exemple de situation personnelle ou familiale                             | Revenu net imposable au barème du foyer |
|-----------------|---|---|
| 1               | Célibataire   | 12 475                                  |
| 1,5             | Titulaire d'une pension d'invalidité, personne seule ayant eu des enfants | 19 117                                  |
| 2               | Couple sans enfant  | 24 950                                  |
| 2,5             | Couple ou personne seule avec un enfant                                   | 31 187                                  |
| 3               | Couple avec deux enfants  | 37 425                                  |
| 4               | Couple avec trois enfants   | 49 900                                  |
| 5               | Couple avec quatre enfants  | 62 375                                  |

Source : Rapport de M. Gilles Carrez sur la deuxième LFR pour 2009.

Afin de limiter les effets de seuil induits par cette mesure, un crédit d'impôt dégressif a été mis en place pour les contribuables ayant un revenu par part compris entre 11 674 euros et 12 475 euros.

La perte de recettes correspondant à ce crédit d'impôt, qui a bénéficié à 5,1 millions de ménages, est évaluée à 1 milliard d'euros sur l'année 2009 uniquement.

*b) L'arrêt des différentes primes exceptionnelles versées en 2009*

● **la prime de solidarité active**

Une prime de solidarité active a été versée, le 6 avril 2009, à 4,22 millions de ménages par les Caisses d'allocations familiales et les Caisses de mutualité sociale agricole. Ont bénéficiés de cette prime les ménages titulaires au titre de l'un des mois de janvier, février ou mars 2009 de l'une des prestations suivantes : le revenu minimum d'insertion, l'allocation de parent isolé, le revenu de solidarité active expérimental, les primes forfaitaires d'intéressement, les aides au logement (à condition, dans ce cas, que les bénéficiaires travaillent ou soient inscrits comme demandeurs d'emploi et qu'ils soient âgés de plus de 25 ans ou qu'ils aient des enfants à charge).

Le coût de cette mesure a atteint 880 millions d'euros en exécution 2009 alors que les crédits votés n'excédaient pas 760 millions d'euros.

● **les bons d'achat de services à la personne**

Les ménages modestes ont reçu, entre le 1<sup>er</sup> juin et le 10 juillet 2009, des bons d'achat de 200 euros pour des services à la personne, sous la forme de chèque emploi service universel (CESU). Ces bons ont permis aux ménages bénéficiaires d'acheter l'équivalent de 10 à 30 heures de services (aide à domicile, ménage, soutien scolaire, garde d'enfants, etc.). Les bénéficiaires de cette mesure regroupaient :

- les ménages recevant l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile ;
- les bénéficiaires du complément de libre choix du mode de garde, dans le cadre de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), dont les revenus imposables étaient inférieurs à 43 000 euros par an et par foyer fiscal ;
- les parents d'un enfant handicapé bénéficiant de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEH) ou de la prestation de compensation du handicap ;
- les demandeurs d'emploi, élevant des enfants, en formation ou reprenant un emploi (dans la limite d'une enveloppe de 50 millions d'euros).

Pour financer cette mesure, 300 millions d'euros avaient été inscrits au bénéfice d'un public clairement défini de 1,5 million de ménages.

● **la prime pour les familles modestes**

Une prime de 150 euros a également été versée, le 5 juin 2009, à 3 millions de familles aux revenus modestes. Elle a pris la forme d'un complément à l'allocation de rentrée scolaire 2008/2009 pour les familles qui étaient éligibles à cette prestation.

Le coût en 2009 de cette mesure a été évalué à 460 millions d'euros, dépassant de 10 millions d'euros les crédits ouverts en loi de finances rectificative.

## 2.– La montée en puissance du revenu de solidarité active (RSA)

Une prime de solidarité active a été versée, sur tout le territoire, aux ménages modestes. Outre-mer, s'y est ajoutée une mesure d'anticipation du revenu de solidarité active, le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA), dont la mise en place a contribué à mettre fin aux mouvements de grève du printemps dernier.

Dans les deux cas, l'objectif était de protéger les ménages les plus modestes des conséquences de la crise économique en soutenant leur pouvoir d'achat.

### ● la prime de solidarité active

Une prime de solidarité active, d'un montant de 200 euros a été versée à partir du 6 avril à 4,2 millions de ménages par les caisses d'Allocations Familiales et les caisses de Mutualité Sociale Agricole.

Le décret fixant les conditions d'octroi de cette prime a été publié le 20 décembre 2008 ; les bénéficiaires de la prime sont les ménages bénéficiaires au titre d'un des mois de janvier, février ou mars :

- du revenu minimum d'insertion (RMI) ;
- de l'allocation de parent isolé (API) ;
- du revenu de solidarité active expérimental (RSAE) ;
- des primes forfaitaires d'intéressement <sup>(1)</sup> ;
- des aides au logement (APL) à condition que les bénéficiaires travaillent ou qu'ils soient au chômage, qu'ils soient âgés de plus de 25 ans ou qu'ils aient des enfants à charge.

Une seule prime a été versée par foyer, en métropole et dans les départements d'outre-mer. À titre indicatif, les conditions de ressources sont un revenu équivalent au SMIC ou légèrement supérieur pour des personnes seules et jusqu'à environ deux SMIC pour un couple avec deux enfants, ou trois SMIC pour un couple avec quatre enfants.

Cette prime anticipe la mise en place du Revenu de solidarité active (RSA), prévue par la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. Le RSA est

---

(1) Créées par la loi du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux.

entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2009 et son premier versement est intervenu début juillet 2009. Il a pour objectif d'inciter à l'activité en renforçant l'attractivité financière de l'emploi et soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs modestes.

Des crédits de 760 millions d'euros ont été alloués à cette mesure dans le programme 317 de la mission *Plan de relance de l'économie* dans la première loi de finances rectificatives pour 2009 (n° 2009-122 du 4 février 2009). Une convention a été signée le 31 mars 2009 entre le responsable du programme et les organismes qui assurent le versement de ces crédits. Elle précise le calendrier des versements et les exigences en terme d'information et de documents justificatifs.

Le 1<sup>er</sup> avril, 686 millions d'euros et 14 millions d'euros ont respectivement été versés à l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (ACOSS) et à la Caisse Centrale de Mutualité Sociale Agricole, soit 700 millions d'euros au total. Le 30 juin 2009, le solde a été versé à ces organismes.

Le nombre de bénéficiaires est évalué à 4,22 millions de ménages, soit 420 000 plus que les 3,8 millions initialement prévus. La dépense correspondante est de l'ordre de 844 millions d'euros, soit 84 millions d'euros de plus que prévu.

Selon les données recueillies par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), cette prime a bénéficié en priorité à des ménages modestes : plus d'un tiers des bénéficiaires (35,9 %) sont des personnes isolées. Parmi les familles avec enfants, 47,5 % sont monoparentales. Elle a ainsi permis de soutenir leur pouvoir d'achat dans un contexte économique difficile et contribue à la progression de la consommation (1,4 % en juin 2009) dans notre pays.

#### ● le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)

Le RSTA consiste en une prime mensuelle de 100 euros versée aux salariés ou aux agents non-titulaires de droit public, ayant un revenu salarial inférieur ou égal à 1,4 SMIC, dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion) et de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon. Prévue en Guadeloupe dans l'accord salarial dit « Jacques Bino » du 26 février 2009 puis étendue aux autres collectivités en application du décret n° 2009-602 du 27 mai 2009, cette prime était destinée à soutenir le pouvoir d'achat des habitants modestes outre-mer<sup>(1)</sup>, la mise en place du RSA ayant été différée par la loi de 2008 dans ces territoires.

Les premiers versements sont intervenus au mois de juillet pour la période allant de mars à mai 2009. À ce jour plus de 245 000 formulaires de demandes ont déjà été reçus et le cap des 100 000 paiements a été franchi.

Selon les informations communiquées par les services du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, 220 000 salariés pourraient bénéficier de

---

(1) Pour des considérations de contexte, on se reportera au rapport spécial de M. Jérôme Cahuzac sur la mission Outre-mer.



cette mesure. Pour la financer au titre des mois de mars à décembre 2009, 233 millions d'euros ont été inscrits en par la deuxième loi de finances rectificative pour 2009. En année pleine, le PLF 2010 prévoit 280 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Le Rapporteur spécial remarque que le simple report des hypothèses de 2009 sur douze mois aurait dû justifier une dotation complémentaire de 30 millions d'euros, sans préjudice d'une inflation du nombre de bénéficiaires.

L'article 11 du présent projet de loi de finances propose, par ailleurs, la déductibilité du RSTA de la prime pour l'emploi ; cette mesure pourrait permettre au Gouvernement, selon les informations recueillies par le Rapporteur général, de réaliser une économie de 110 millions d'euros en 2010 et 140 millions d'euros en 2011.

## B.— L'EFFORT DOIT SE PORTER SUR L'EMPLOI

En complément des crédits de la mission *Travail et emploi*, l'effort en faveur des politiques de l'emploi, porté par le programme 316 *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* de la mission *Plan de relance de l'économie*, représente en 2010 1,4 milliard d'euros<sup>(1)</sup>. En 2009, l'effort budgétaire atteignait 1,3 milliard d'euros sur la mission. S'y ajoutaient, pour l'État, 150 millions d'euros sur deux ans du fonds d'expérimentation jeunes et 80 millions d'euros de FSE (fonds social européen).

Le Gouvernement prévoit que cette somme constitue l'essentiel de l'apport de l'État au FISo (Fonds d'Investissement Social – annoncé le 18 février et mis en place le 10 avril). Cependant ces dépenses seront fléchées vers des dispositifs ciblés qui, pour une partie existaient déjà et sont abondés, pour l'autre constituent des mesures nouvelles.

### 1.— Des mesures de politiques actives en faveur du maintien dans l'emploi, de la création d'emploi ou du retour à l'emploi sont renvoyées, pour partie, dans d'autres missions

Si elles étaient financées, au moins partiellement, sur les crédits de la mission *Plan de relance de l'économie* en 2009, six mesures ont été renvoyées en 2010 sur d'autres missions.

#### ● **L'activité partielle se substitue au chômage partiel**

Afin de tenir compte des conséquences de la crise et après avis du Conseil national de l'emploi, un décret du 29 avril 2009 a fixé le régime de « l'activité partielle de longue durée » qui se substitue au régime de chômage partiel financé

---

(1) *Se référer, s'agissant de ces mesures, aux rapports spéciaux de Mme Chantal Brunel et de M. Christian Eckert.*

par l'allocation spécifique du Fonds national pour l'emploi (ASFNE). L'objectif de ce dispositif était de permettre une meilleure indemnisation des salariés subissant une réduction d'activité en dessous de la durée légale du travail pendant une période de longue durée (3 mois minimum renouvelables sans que la durée totale puisse excéder 12 mois). Le nouveau dispositif prévoit la signature d'une convention d'activité partielle entre l'organisation professionnelle ou interprofessionnelle ou l'entreprise et le ministre chargé de l'Emploi ou le préfet (le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle en cas de délégation).

En application de cette convention, l'indemnisation versée aux salariés par l'entreprise est au moins égale à 75 % de la rémunération horaire brute (contre 60 % pour le chômage partiel). L'État et l'Unedic participent forfaitairement au financement des allocations versées par l'entreprise (prise en charge par l'État à hauteur de 1,90 euro par heure pour chacune des 50 premières heures indemnisées et prise en charge par l'Unedic à hauteur de 3,90 euros pour les heures indemnisées au-delà). En contrepartie, l'employeur doit, d'une part, maintenir dans l'emploi les salariés subissant une réduction d'activité pendant une période égale au double de la durée de la convention courant à compter de sa signature et, d'autre part, proposer à chaque salarié bénéficiaire de la convention un entretien individuel afin d'examiner les actions de formation ou de bilan à envisager dans la période d'activité partielle. En cas de non-respect de l'engagement de maintien dans l'emploi, l'entreprise peut être amenée à rembourser les sommes perçues au titre de l'allocation d'activité partielle de longue durée selon les conditions définies dans la circulaire du 27 mai 2009 relative à la mise en œuvre de l'activité partielle de longue durée.

La loi de finances pour 2009 avait ouvert 39 millions d'euros au titre de l'allocation spécifique de chômage partiel sur le programme 103. En cours d'année, 258 millions d'euros avaient été ouverts sur le programme 316 et transférés en exécution sur le programme 103 (de la mission *Travail et emploi*). Au 31 août, 170,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 141,2 millions d'euros en crédit de paiement ont déjà été consommés.

Pour 2010, qui devrait être marquée par une reprise de l'activité économique, le projet de loi de finances procède à une forte réduction de cette enveloppe à 60 millions d'euros et inscrit les crédits correspondants sur la mission *Travail et emploi*.

#### **Proposition n° 10**

Majorer les crédits dédiés à l'activité partielle afin de constituer une réserve de précaution, afin de tenir compte des incertitudes de la conjoncture économique.

- **le FNE formation**, au titre duquel l'État contribue à financer le soutien à la formation des salariés, en prévention de licenciements et en alternative au chômage partiel (51 millions d'euros étaient inscrits pour la seule année 2009 sur la mission *Plan de relance de l'économie*) ;

- **le soutien à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences** (30 millions d'euros inscrits pour 2009 sur la mission) ;

- **le fonds national de revitalisation des territoires** (4 millions d'euros étaient inscrits pour 2009 sur la mission) ;

- **le soutien aux contrats aidés de l'Éducation nationale** (17 millions d'euros inscrits pour 2009 sur la mission) ;

- **les actions de lutte contre l'illettrisme** (20 millions d'euros inscrits pour 2009 sur la mission).

En sens inverse, sont inscrites sur la mission *Plan de relance de l'économie*, pour la première fois en 2010, des mesures auparavant intégralement financées sur la mission *Travail et emploi*.

- **la convention de reclassement personnalisé (CRP)**

Créées par la loi du 18 janvier 2005, les CRP permettent un accompagnement renforcé vers l'emploi pour une période de 8 mois pour les salariés victimes d'un licenciement économique. L'État contribue au financement des prestations suivantes : appui à la construction de parcours de formation ; appui à la validation des acquis de l'expérience ; parcours qualifiants ; actions d'accompagnements vers et dans l'emploi ; journées d'appui « service public de l'emploi ».

En 2010, un montant de 47,4 millions d'euros est inscrit sur la mission *Plan de relance de l'économie*.

- **le contrat de transition professionnelle (CTP)**

Le CTP s'adresse aux salariés dont le licenciement économique est envisagé dans une entreprise non soumise à l'obligation de proposer un congé de reclassement. Dans les entreprises concernées, l'obligation faite à l'employeur de proposer un contrat de transition professionnelle se substitue à l'obligation de proposer une convention de reclassement personnalisé.

Le contrat de transition professionnelle, d'une durée maximale de 12 mois, a pour objet le suivi d'un parcours de transition professionnelle pouvant comprendre des mesures d'accompagnement, des périodes de formation et des périodes de travail au sein d'entreprises ou d'organismes publics. Pendant la durée de ce contrat, et en dehors des périodes durant lesquelles il exerce une activité

rémunérée, le titulaire du CTP perçoit une « allocation de transition professionnelle » égale à 80 % du salaire brut moyen perçu au cours des 12 mois précédant la conclusion du CTP.

Il a été mis en place par une filiale de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) dénommée TRANSITIO et spécialement créée à cet effet à titre expérimental dans sept bassins d'emplois (Charleville-Mézières, Montbéliard, Morlaix, Saint-Dié, Toulon, Valenciennes, Vitré) à compter de 2006. La loi de finances pour 2009 l'avait étendu à 18 nouveaux bassins d'emploi dans lesquels Pôle emploi est chargé de sa mise en œuvre. Il pourra désormais être appliqué à quarante bassins d'emploi, en application du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, qui vient d'être adoptée par le Parlement.

Le PLF pour 2010 prévoit des crédits à hauteur de 68,1 millions d'euros pour financer ce dispositif.

#### **• le financement de 1 500 postes dans les entreprises d'insertion par l'activité économique**

Cette mesure exceptionnelle, qui se traduit par l'inscription en 2010 de crédits pour un montant de 7,3 millions d'euros, complète les crédits portés sur la mission *Travail et emploi* (soit 23,46 millions d'euros) destinés à financer les aides aux postes dans les entreprises d'insertion ou encore l'accompagnement dans les ateliers et chantiers d'insertion.

Enfin, une mesure complète, via des crédits inscrits en 2009 et en 2010 sur la mission *Plan de relance de l'économie*, des dispositifs financés sur le programme 102 de la mission *Travail et emploi*.

#### **• la majoration à 90 % du taux d'aide pour les contrats aidés dans le secteur non-marchand**

Cette mesure prend la forme d'une majoration forfaitaire (égale à 20 % du SMIC pour 20 heures hebdomadaires), financée par l'État et accordée par mois travaillé, permettant de majorer le taux d'aide d'un contrat aidé non marchand – comme le contrat d'accompagnement dans l'emploi qui deviendra le contrat unique d'insertion au 1<sup>er</sup> juillet 2009 – de 70 % à 90 %.

En 2009, 112 millions d'euros étaient inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Le PLF pour 2010 propose de porter ce montant à 334,58 millions d'euros, pour tenir compte des nouvelles entrées dans le dispositif mais également des bénéficiaires entrés au cours de l'année 2009.

2.– Des mesures d'indemnisation du chômage, en soutien au pouvoir d'achat des demandeurs d'emploi, sont portées en 2009 et en 2010 par la mission *Plan de relance de l'économie*

- **une prime pour certains demandeurs d'emploi**

Il s'agit d'une indemnisation exceptionnelle et forfaitaire de 500 euros, créée par le décret du 27 mars 2009. Elle est versée aux salariés involontairement privés d'emploi entre le 1<sup>er</sup> avril 2009 et le 31 mars 2010, qui ne remplissent pas les conditions pour recevoir les indemnités de l'assurance chômage.

Étant donné la durée limitée de cette mesure, le coût total de la mesure en 2010 est ramené à 15 millions d'euros contre 82 millions d'euros en 2009.

- **la reconstitution de l'allocation équivalent retraite (AER) en 2009**

Cette allocation, dont le financement est assuré par le Fonds de solidarité, a été supprimée au 1<sup>er</sup> janvier 2009. En raison de la crise, le Gouvernement a décidé, par le décret n° 2009-608 du 29 mai 2009 instituant à titre exceptionnel une allocation équivalent retraite pour certains demandeurs d'emploi, de rétablir à titre transitoire l'AER jusqu'au 31 décembre 2009.

Il n'y a pas de nouvelles entrées prévues en 2010 ; les crédits inscrits (161,4 millions d'euros) correspondent aux bénéficiaires entrés en 2009.

- **l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF)**

Le décret n° 2009-458 du 22 avril 2009 institue une allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF) qui prend le relais, le cas échéant, de l'assurance chômage pour des demandeurs d'emplois en formation, et ce jusqu'à l'achèvement de leur formation, dans la limite de 3 années d'indemnisation chômage plus AFDEF. Cette allocation se substitue exceptionnellement, en 2009, à l'allocation de fin de formation (AFF) supprimée au 31 décembre 2008. Aucune nouvelle entrée n'est prévue en 2010 ; le coût de cette mesure pour l'an prochain est de 65,2 millions d'euros.

L'AER et l'AFF étaient, jusqu'en 2008, financées sur les crédits du programme 102 *Accès et retour à l'emploi*, de la mission *Travail et emploi*.

### LE FONDS D'INVESTISSEMENT SOCIAL (FISO)

Annoncé le 18 février par le Président de la République et mis en place le 10 avril dernier pour une durée de deux ans, le FISO a pour objet, aux termes du document constitutif envoyé aux partenaires sociaux « *de coordonner les efforts en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle (...) dans la lutte contre la crise* ».

Ce fonds ne se substitue pas à l'État et aux partenaires sociaux qui conservent la responsabilité des dispositifs qui leur incombent directement ou via des organismes dont ils assurent la tutelle ou la gestion. Il « *accorde un label aux programmes, actions ou dispositifs légaux, réglementaires ou partenariaux, existants ou à créer... [et] favorise une coordination étroite avec les initiatives prises par les collectivités locales pour lutter contre la crise.* »

Tripartite, le pilotage du FISO est assuré par une cellule composée des représentants des partenaires sociaux et de l'État.

L'objectif initial prévoyait de doter le fonds de 2,5 à 3 milliards d'euros par an, financés pour moitié par l'État. En 2009, la deuxième loi de finances rectificatives a inscrit 800 millions d'euros sur la mission *Plan de relance de l'économie* et fléché 500 millions votés dans le cadre du premier collectif budgétaire au profit du FISO, soit 1,3 milliard d'euros. À cette somme, il faut ajouter 150 millions en provenance du fonds d'expérimentation en faveur de la jeunesse. Le PLF pour 2010 propose de porter la dotation inscrite sur la mission *Plan de relance de l'économie* à 1,4 milliard, tout en continuant à flécher cette enveloppe vers des mesures ciblées.

Les partenaires sociaux ont accepté de verser 200 à 240 millions d'euros via les fonds paritaires de la formation professionnelle. L'Unédic pourrait apporter 200 à 300 millions supplémentaires.

### 3.— Les mesures en faveur de l'emploi des jeunes annoncées en cours d'année 2009 se poursuivent en 2010

Dans le cadre du « Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes », annoncé par le Président de la République le 24 avril 2009, huit mesures ont été mises en œuvre en cours d'année et financées sur la mission *Plan de relance de l'économie*.

#### • la prime pour l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation (144,5 millions d'euros)

Créée par le décret n° 2009-694 du 15 juin 2009, cette aide est gérée par Pôle emploi, avec lequel l'État a conclu une convention.

Tout employeur qui embauche un jeune de moins de 26 ans en contrat de professionnalisation pour une durée supérieure à un mois entre le 24 avril 2009 et le 30 juin 2010 ou qui transforme un contrat de professionnalisation à durée déterminée conclu avant le 24 avril 2009 en contrat de professionnalisation à durée indéterminée peut recevoir une aide à l'embauche d'un montant de 1 000 euros, qui est portée à 2000 euros pour les embauches des jeunes ayant un niveau d'études inférieur au baccalauréat.

La moitié de l'aide est versée à l'issue des deux premiers mois d'exécution du contrat ; le solde est versé à l'issue du sixième mois d'exécution du contrat. La demande d'aide est adressée à Pôle emploi dans un délai de trois mois suivant l'embauche.

**• la prime pour l'embauche d'un apprenti supplémentaire (36 millions d'euros)**

La prime pour l'embauche d'un apprenti supplémentaire a été créée par le décret n° 2009-693 du 15 juin 2009 instituant une aide à l'embauche pour les employeurs de moins de 50 salariés recrutant des apprentis supplémentaires.

L'aide est accordée pour toute embauche d'apprentis réalisée entre le 24 avril 2009 et le 30 juin 2010. Le montant de l'aide est de 1 800 euros par embauche. Le tiers de l'aide est accordé à l'issue des trois premiers mois d'exécution du contrat d'apprentissage et le solde de l'aide est versé à l'issue du sixième mois d'exécution du contrat. L'aide est versée par Pôle emploi avec lequel l'État a conclu une convention. La demande d'aide est adressée à Pôle emploi à l'issue des deux mois qui suivent l'embauche.

**• le dispositif « zéro charge » pour le recrutement d'un apprenti dans les entreprises de plus de 10 salariés (55,3 millions d'euros)**

Ce dispositif consiste en un remboursement des charges précitées, pour une période de douze mois, pour toutes les embauches d'apprentis réalisées dans des entreprises de plus de 10 salariés entre le 24 avril 2009 et le 30 juin 2010 et dont la durée effective du contrat d'apprentissage est supérieure à deux mois.

La mesure a été créée par le décret n° 2009-695 du 15 juin 2009 instituant une aide à l'embauche d'apprentis pour les employeurs de 11 salariés et plus. L'aide est gérée par Pôle emploi, avec lequel l'État a conclu une convention.

**• la prime pour l'embauche d'un ancien stagiaire en contrat durable (30 millions d'euros)**

Le décret n° 2009-692 du 15 juin 2009 institue une prime de 3 000 euros pour les entreprises qui recrutent en CDI (à temps plein ou à temps partiel et à l'exclusion des contrats aidés des secteurs marchands et non marchands) entre le 24 avril 2009 et le 30 septembre 2009 un jeune de moins de 26 ans qu'elles ont préalablement accueilli en stage et dont le stage, d'une durée cumulée d'au moins huit semaines, a débuté entre le 1er mai 2008 et le 24 avril 2009.

L'aide est versée par l'Agence de services et de paiement (ASP), avec laquelle l'État a conclu une convention.

**• les contrats initiative emploi (CIE) pour des jeunes dans des secteurs prioritaires (102,1 millions d'euros)**

Le CIE est un contrat aidé du secteur marchand visant à favoriser l'insertion professionnelle durable des personnes présentant des difficultés d'accès à l'emploi. Le Président de la République a annoncé que 50 000 de ces contrats seraient ouverts au cours du second semestre 2009 aux jeunes de moins de 26 ans, prioritairement en direction des métiers porteurs, notamment ceux du

développement durable, des entreprises de l'économie sociale et solidaire. L'aide accordée par l'État à l'employeur peut aller jusqu'à 47 % du SMIC brut par heure travaillée.

**• le contrat d'accompagnement formation (CAF) (181,5 millions d'euros)**

Le CAF est un dispositif exceptionnel mis en place durant la période de crise économique pour proposer aux jeunes d'élever leur niveau de qualification et d'adapter leurs compétences aux besoins du marché du travail, afin qu'ils bénéficient à plein de la reprise.

Annoncé le 24 avril 2009 par le Président de la République, ce dispositif prévoit l'entrée de 50 000 jeunes au cours du dernier trimestre 2009 au sein d'un programme :

- comportant des actions de formation qualifiantes et pré-qualifiantes sur des métiers porteurs ;
- associant des périodes en entreprise ;
- offrant aux jeunes le statut, la protection sociale et la rémunération de stagiaire de la formation professionnelle ;
- permettant l'obtention d'une certification ou l'accès à un emploi durable.

Cette action s'adresse prioritairement d'une part, à des jeunes non qualifiés ou en rupture de contrat d'alternance et, d'autre part, à des jeunes qualifiés à la recherche d'un emploi.

La gestion de la mesure est confiée à Pôle emploi pour la partie formation et à l'ASP pour la partie rémunération des stagiaires.



**MESURES DU FISO FINANÇÉES PAR LE PLAN DE RELANCE**

*(hors FSE et hors fonds d'expérimentation jeunes, pour l'État ;*

*et hors financement Formation professionnelle et Assurance chômage, pour les partenaires sociaux)*

|   | <b>CRÉDITS<br/>2009</b> | <b>CRÉDITS<br/>2010</b>  |
|---|-------------------------|--|
| Activité partielle  | 258                     | 0  |
| Accompagnement CRP - CTP  | 41                      | 115,5  |
| AFF 2009  | 53                      | 65,2   |
| Mesures de GPEC   | 30                      | 0  |
| Mesures IAE   | 19                      | 7,3  |
| FNE - Formation   | 51                      | 0  |
| FNRT  | 4                       | 0  |
| Contrats aidés Éducation nationale  | 17                      | 0  |
| Illettrisme (ACSE)  | 20                      | 0  |
| AER   | 131                     | 161,4  |
| Prime de 500 euros pour les salariés perdant leur emploi entre 1 <sup>er</sup> avril 2009 et 31 mars 2010 | 82                      | 15   |
| Majoration à 90 % du taux d'aide des CAE 2009 signés à compter d'avril                                    | 112                     | 334,6 <sup>(67</sup><br>CAE2009 + 267,6<br>CUI 2010-contrat<br>unique d'insertion) |
| Prime contrat de professionnalisation   | 113                     | 72,25  |
| Zéro charges pour employeurs d'apprentis  | 14                      | 55,3   |
| Primes à l'embauche apprenti supplémentaire   | 18                      | 36   |
| Flash stage pour 50 000 jeunes (6 mois d'aide CIE à l'employeur qui propose un CDI)                       | 97                      | 30   |
| 50 000 CIE supplémentaires  | 75                      | 102,1  |
| Écoles de la 2 <sup>ème</sup> chance  | 9                       | 17   |
| Contrat d'accompagnement formation  | 80                      | 53,7   |
| 30 000 CAE passerelle (au-delà de 330 000 en LFI 2009)  | 77                      | 167,4  |
| Mesures du plan Jeunesse (missions locales, CIVIS, plateformes d'orientation)                             | 0                       | 150  |
| Frais de gestion (ligne isolée uniquement en 2010)  | -                       | 17,2   |
| <b>TOTAL financement plan de relance</b>  | <b>1 300</b>            | <b>1 400</b>   |

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

**• le renforcement des écoles de la deuxième chance (17 millions d'euros)**

Dans le cadre du « Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes », cette mesure est destinée à augmenter le nombre de places dans les écoles de la deuxième chance qui, elles, existaient déjà.

Le financement de cette mesure était assuré, en 2009, par le programme 102.

**• le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) « passerelle » (167,4 millions d'euros)**

Le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) est un contrat aidé réservé aux employeurs du secteur non-marchand. Le Président de la République a annoncé le 24 avril 2009 que 30 000 CAE « passerelle » seraient ouverts au

second semestre 2009 aux jeunes de moins de 26 ans. Le CAE « passerelle », d'une durée de 12 mois, a pour objectif de fournir aux jeunes une première expérience professionnelle et des compétences transférables dans le secteur privé.

Les crédits correspondants au CIE et au CAE étaient inscrits en 2009 sur le programme 102 de la mission *Travail et emploi*.

Par ailleurs, trois mesures supplémentaires ont été annoncées le 29 septembre dernier, dans le cadre d'un plan « Agir pour la jeunesse ». Elles sont financées sur les crédits de la mission *Plan de relance de l'économie* ;

- **le financement de contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) supplémentaires**, y compris une aide au financement du permis de conduire, à concurrence de 80 millions d'euros en 2010 ;

- **le renforcement des moyens des missions locales**, dédiées à l'accompagnement des jeunes, pour 40 millions d'euros ;

- **la création de plateformes régionales d'orientation** qui seront généralisées à la rentrée 2010 (30 millions d'euros).

4.– Deux mesures importantes du plan de relance viennent également soutenir l'emploi, en marge des crédits du FISO

- **l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises (TPE)**

Mise en place par le décret du 19 décembre 2009, cette mesure prévoit un allègement de charges pour toute nouvelle embauche réalisée dans les entreprises de moins de 10 salariés, à compter du 4 décembre 2008 (date de l'annonce de la mesure par le Président de la République) et jusqu'au 31 décembre 2009, sont aidées en 2009 à hauteur de l'intégralité des charges patronales au niveau du SMIC. Sont ainsi exonérées l'ensemble des charges patronales au niveau du SMIC, puis en partie jusqu'à 1,6 SMIC.

L'aide est prolongée en 2010 et des crédits sont inscrits sur l'action n° 4 *Aide à l'embauche dans les très petites entreprises* afin de compenser ces exonérations aux organismes de Sécurité sociale, à concurrence de 410 millions d'euros (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

- **la distribution, en 2009, de bons de 200 euros sous forme de CESU**, déjà évoquée, est également une mesure en faveur de l'emploi dans la mesure où elle contribue à solvabiliser la demande de services à la personne. Elle n'est cependant pas reconduite en 2010.

\*

\* \*

Le Rapporteur spécial est convaincu que, dans une conjoncture internationale incertaine, l'activité économique française bénéficiera des investissements financés par le Plan de relance en 2009 et prolongés l'an prochain.

À ce titre, le projet de loi de finances pour 2010 constitue un budget de transition, marqué par **une mobilisation inédite en faveur de la croissance économique et du soutien à l'emploi.**



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de la séance du 27 octobre 2009 à 17 heures, la commission des Finances examine les crédits de la mission Plan de relance de l'économie et du compte spécial Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés sur le rapport de Mme Arlette Grosskost, Rapporteur spécial.*

*Après l'exposé du **Rapporteur spécial**, une discussion a lieu*

**M. Jean Launay, président.** Nous allons procéder au vote des crédits de la mission *Économie*. M. Jérôme Chartier, Rapporteur spécial sur le programme *Développement des entreprises et de l'emploi* me fait dire qu'il est favorable au vote des crédits de la mission *Économie*. M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur spécial sur le programme *Tourisme* me fait dire qu'il est défavorable au vote des crédits de la mission *Économie*. J'interroge maintenant M. Olivier Dassault, Rapporteur spécial sur les crédits relatifs au *Commerce extérieur et à l'action internationale* et M. Jean-Claude Mathis, Rapporteur spécial sur les programmes *Statistiques et études économiques* et *Stratégie économique et fiscale*.

**M. Olivier Dassault.** Je suis favorable au vote des crédits de la mission *Économie*.

**M. Jean-Claude Mathis.** Je suis favorable au vote des crédits de la mission *Économie*.

**M. Jean Launay, président.** Je mets aux voix les crédits de la mission *Économie*. Qui est pour ? 6 votes pour. Qui est contre ? Personne.

La commission des Finances **adopte** les crédits de la mission *Économie*.

Nous en venons aux articles rattachés à la mission *Économie*.

**Article 53** : Prorogation de la garantie accordée à Dexia

Je mets aux voix l'article 53 du projet de loi de finances pour 2010.

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission **adopte** l'article 53.

*Après l'article 53, la Commission est saisie d'un amendement présenté par le groupe Nouveau Centre tendant à demander au Gouvernement de remettre un rapport avant le 1<sup>er</sup> mars 2010 sur l'état des lieux du remboursement des établissements bancaires dans le cadre du plan de relance.*

Cet amendement n'est pas défendu. Il n'est donc pas mis aux voix.

**Article 54 :** Prorogation de la garantie accordée à la société de financement de l'économie française (SFEF).

Je mets aux voix l'article 54 du projet de loi de finances pour 2010.

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission **adopte** l'article 54.

Nous allons désormais procéder au vote des crédits de la mission *Plan de relance de l'économie* et du compte spécial *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*. Mme Arlette Grosskost, Rapporteur spécial, êtes-vous favorable à l'adoption de ces crédits ?

**Mme Arlette Grosskost.** Je suis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Plan de relance de l'économie* et du compte spécial *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*.

*La Commission est saisie de trois amendements de crédits déposés par M. Christian Eckert.*

**M. Jean Launay, président.** Je dois vous présenter trois amendements déposés par M. Christian Eckert tendant à majorer les crédits de trois allocations :

– Amendement n°II- 44- CF : + 100 millions d'euros pour l'allocation équivalent retraite ;

– Amendement n°II- 45- CF : + 60 millions d'euros pour les contrats de transition professionnelle ;

– Amendement n°II- 46- CF : + 50 millions d'euros pour l'allocation en faveur des demandeurs d'emplois en formation ;

en contrepartie d'une baisse équivalente des crédits portant sur les aides à l'embauche des très petites entreprises.

**Mme Arlette Grosskost.** Je suis défavorable aux trois amendements. Contrairement à M. Eckert, je pense que les aides à l'embauche des très petites entreprises ont favorisé la création d'emplois, et, à tout le moins, ont évité des destructions d'emplois.

*Suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial, la Commission rejette successivement les amendements II-44, II-45 et II-46-CF.*

*Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission adopte les crédits de la mission Plan de relance de l'économie et du compte spécial Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés.*

## **ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### Ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance

#### *Cabinet du ministre*

- M. Michel JAU, directeur du cabinet de M. le Ministre ;
- M. Guillaume CADIOU, directeur adjoint du cabinet ;
- M. Hugues de BALATHIER, conseiller pour le soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi ;
- M. Jean-Noël CHAVANNE, conseiller chargé des comptes rendus de l'évaluation et du suivi ;
- M. Pierre LAHBABI, conseiller pour l'effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité, la santé et la simplification ;
- Mme Anne-Laure CHESNEAU, attachée parlementaire.

#### Organisations professionnelles et syndicales :

- M. Jacques CHANUT, président de la commission économique, Loïc CHAPEAUX, chef du service des études économiques, et Benoît VANSTAVEL, responsable des relations avec le Parlement, de la Fédération Française du Bâtiment (FFB) ;
- M. Luc BASTARD, vice-président du Comité des constructeurs français d'automobiles ;
- M. Dominique GILLIEZ, secrétaire général de la Fédération générale CFDT des mines et de la métallurgie (FGMM-CFDT) ;
- MM. Pascal LABET, directeur des affaires économiques, et Gérard ORSINI, directeur adjoint des affaires économiques, de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME).

#### Secteur bancaire et financier :

- M. Nicolas JACQUET, directeur général de la médiation du crédit ;
- M. Gilles MICHEL, directeur général du Fonds stratégique d'investissement.