



N° 1364
—
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 décembre 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances rectificative pour 2009** (n° 1359),

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.– UN EFFORT BUDGÉTAIRE EXCEPTIONNEL POUR RENOUER AVEC LA CROISSANCE	11
A.– UNE FORTE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT	11
B.– UNE DIMINUTION DES RESSOURCES DE L'ÉTAT DE 2,5 MILLIARDS D'EUROS	15
1.– Une baisse des ressources de l'État exclusivement imputable au versement anticipé du FCTVA	15
2.– Un coût des mesures fiscales liées au plan de relance déjà intégré dans la loi de finances initiale	15
C.– UN DÉFICIT PORTÉ À UN NIVEAU SANS PRÉCÉDENT	18
D.– UN ENDETTEMENT PUBLIC SENSIBLEMENT ALOURDI	21
II.– LES PRINCIPALES OUVERTURES DE CRÉDITS PROPOSÉES	25
A.– LES OUVERTURES EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC	25
1.– Les infrastructures	25
2.– L'enseignement supérieur et la recherche	27
<i>a) L'accélération des investissements dans l'immobilier universitaire</i>	28
<i>b) Des investissements supplémentaires dans les grands équipements de recherche</i>	30
3.– La défense	31
<i>a) Une réduction significative du report de charge</i>	32
<i>b) Une augmentation de l'effort de recherche</i>	32
<i>c) Une accélération des programmes d'équipement</i>	32
B.– LES OUVERTURES EN FAVEUR DU SOUTIEN AUX ENTREPRISES	33
1.– Des crédits supplémentaires pour améliorer le financement des entreprises	33
<i>a) Une première réponse au besoin de financement des entreprises</i>	33
<i>b) Des mesures nécessaires pour renforcer l'accès au crédit des entreprises et améliorer leur situation de trésorerie</i>	35
2.– De nouveaux crédits pour soutenir l'activité et la compétitivité de la filière automobile, principale victime de la crise	37
<i>a) Les mesures destinées au soutien de la demande de véhicules neufs</i>	37
<i>b) Les mesures destinées à la restructuration de l'offre</i>	38
C.– LES OUVERTURES EN FAVEUR DU LOGEMENT	38
1.– Soutenir la construction de logements	39
<i>a) La construction de logements locatifs</i>	39
<i>b) La construction de résidences principales</i>	40
<i>c) L'accélération du programme de rénovation urbaine</i>	40

2.– Favoriser la réhabilitation du parc locatif privé et lutter contre l'habitat indigne.....	41
a) La mise en place d'un fonds exceptionnel de lutte contre l'habitat indigne et les dépenses d'énergie...	41
b) Des crédits en faveur des structures d'hébergement et d'accueil spécialisées	42
D.– LES OUVERTURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ	44
1.– Une prime à l'embauche pour aider les très petites entreprises à passer le cap de la crise	44
a) Une aide centrée sur le SMIC et dégressive jusqu'à 1,6 SMIC	44
b) Une prime temporaire.....	45
2.– Une dotation exceptionnelle destinée à financer les politiques actives de l'emploi	45
3.– Une avance de 200 euros versée aux futurs bénéficiaires du revenu de solidarité active	46
AUDITION DE M. ÉRIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, ET DE M. PATRICK DEVEDJIAN, MINISTRE EN CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE	47
EXAMEN DES ARTICLES.....	77

PREMIÈRE PARTIE :

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

<i>Avant l'article premier.</i>	77
---------------------------------------	----

RESSOURCES AFFECTÉES

<i>Article premier : Modification du mode de versement du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).</i>	79
<i>Après l'article premier.</i>	87

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

<i>Article 2 : Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois.....</i>	88
---	----

SECONDE PARTIE :

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2009 – CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

CRÉDITS DES MISSIONS

<i>Article 3</i> : Budget général : ouverture de crédits supplémentaires.....	92
<i>Article 4</i> : Comptes spéciaux : ouverture d'un crédit supplémentaire.....	94

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

<i>Avant l'article 5</i>	95
<i>Article 5</i> : Garantie de l'État relative aux partenariats public-privé (PPP).....	95
<i>Après l'article 5</i>	100
TABLEAU COMPARATIF	103
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	113

INTRODUCTION

De façon inédite, le présent projet de loi de finances rectificative a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale deux jours après l'adoption par le Parlement de la loi de finances qu'il modifie, car le Gouvernement a souhaité agir vite. Ce texte traduit une partie des mesures du plan de relance de l'économie annoncé par le Président de la République le 4 décembre dernier à Douai, pour faire face à l'aggravation de la crise financière et économique. Les dispositions fiscales du plan de relance ont déjà été adoptées dans le second projet de loi de finances rectificative pour 2008, tandis que des mesures de simplification des procédures destinées à favoriser la mise en œuvre du plan figurent dans le projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

Le plan de relance de l'économie fait suite au plan de soutien au financement de l'économie, mis en œuvre par la loi de finances rectificative du 16 octobre 2008, et au plan en faveur des PME annoncé par le président de la République le 4 octobre 2008. Il consiste à injecter 26 milliards d'euros dans l'économie nationale entre 2009 et 2010, soit environ 1,3 % du PIB.

La relance est nécessaire, car la menace n'est pas celle d'une petite récession mais d'une grande déflation. Les modalités de cette relance doivent toutefois être adaptées. Les expériences françaises en la matière sont en effet peu rassurantes. En 1975, la relance de 2,2 % du PIB décidée par le Gouvernement de M. Jacques Chirac a eu pour seul effet d'enraciner la stagflation. En 1981, la relance de 1 % du PIB voulue par François Mitterrand a abouti à des déficits et des dévaluations en chaîne qui ont conduit la France au bord de la mise sous tutelle par le FMI en 1983.

Le plan de relance actuellement envisagé se distingue des expériences précédentes, car il s'inscrit dans un contexte européen et met très clairement l'accent sur l'investissement.

Ce plan de relance n'est pas isolé. La France, qui assure au second semestre 2008 la présidence de l'Union européenne a joué un rôle essentiel pour que des mesures d'urgence destinées à enrayer la crise financière soient adoptées par les États membres. Elle a ensuite beaucoup œuvré pour promouvoir la mise en place d'un plan de relance coordonné au niveau européen. Le 26 novembre 2008, la Commission européenne a proposé un plan de relance de l'économie européenne équivalent à environ 1,5 % du PIB de l'Union européenne (soit environ 200 milliards d'euros), dont 1,2 % du PIB (170 milliards d'euros) doivent provenir des États membres et 0,3 % (environ 30 milliards d'euros) des réserves budgétaires de l'Union européenne et de la Banque européenne d'investissement. Ce plan, approuvé au Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008, constitue le cadre commun des efforts entrepris par les États membres et par l'Union européenne, afin d'assurer leur cohérence et ainsi maximiser leurs effets.

Le plan proposé par le président de la République a le mérite de la lisibilité : ses priorités sont le renforcement de l'investissement productif et le soutien à la trésorerie des entreprises. Concrètement, il s'agit principalement, à parts quasi égales, d'accélérer les investissements publics (pour 10,5 milliards d'euros) et d'anticiper le versement aux entreprises de créances, principalement fiscales dont l'État leur est redevable (11,4 milliards d'euros). S'y ajoutent environ 2,2 milliards d'euros d'aides sectorielles (au premier rang desquelles figure le logement) et, dans la lignée de la politique de soutien au pouvoir d'achat menée depuis le début de la législature, environ 2 milliards d'euros de dépenses en faveur de l'emploi et de la solidarité.

Le choix de privilégier l'investissement se retrouve, bien que dans une moindre mesure, chez nos partenaires de l'Union européenne, le Royaume-Uni étant le seul pays à avoir pris l'option d'une relance de la consommation à travers la baisse de la TVA. Il est sain car il répond à des besoins réels et a un impact plus limité en termes d'importations, ce qui est favorable à l'emploi.

Le plan français répond au principe défini par la Commission européenne selon laquelle « *le stimulus budgétaire doit être ciblé, rapide et temporaire* » pour être efficace.

Relevons également que le Gouvernement a choisi d'assurer la « traçabilité » du plan de relance en regroupant les crédits correspondant dans une mission spécifique dotée d'indicateurs propres.

Une partie de ce plan n'a pas d'impact direct sur les comptes publics, puisqu'il s'agit de renforcer de 4 milliards d'euros les investissements des grandes entreprises chargées de services publics nationaux : qu'elles soient le fait d'établissements industriels et commerciaux (SNCF, RATP, La Poste) ou de sociétés anonymes à capitaux majoritairement publics (EDF) ou privés (GDF Suez), les dépenses correspondantes sont extérieures au champ des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale.

Pour autant, du point de vue des finances publiques, le présent projet de loi s'analyse comme **une rupture avec la politique budgétaire suivie depuis 2002**, politique il est vrai déjà quelque peu infléchie par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (n° 2007-1223) adoptée au début de cette législature. Le plan de relance coûtera en effet à l'État pas moins de 18,6 milliards d'euros en 2009, répartis entre 6,9 milliards d'euros de dépenses et 11,7 milliards d'euros de moindres recettes ⁽¹⁾.

(1) Ces montants cumulent les mesures déjà prises dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2008, adoptée en décembre, et les mesures proposées dans le présent projet de loi de finances rectificative pour 2009 (hors dotation de 3 milliards d'euros destinée au Fonds stratégique d'investissement).

Si cette rupture est parfaitement justifiée par la gravité de la situation économique, il convient de prendre garde à ce que **l'effort consenti par le budget de l'État soit effectivement compris comme exceptionnel**. C'est dire que, compte tenu des montants en jeu, les crédits supplémentaires proposés dans le présent projet de loi de finances rectificative doivent être analysés pour l'essentiel comme le support de dépenses anticipées plutôt que comme générateurs de dépenses nouvelles. Là réside sans doute l'une des clés de la réussite de la mise en œuvre du présent projet et, au-delà, de l'ensemble du plan de relance : renouer avec la croissance économique sans perdre de vue le nécessaire redressement des finances publiques.

COÛT DU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE

(Crédits de paiement, en millions d'euros)

	Plan de relance	Coût 2009	Coût 2010
1. Investissements directs			
Investissements de l'État	4 101	2 687	1 414
<i>dont infrastructures et équipements civils</i>	1 225	781	444
<i>dont recherche et enseignement supérieur</i>	731	675	56
<i>dont défense et sécurité</i>	1 525	825	700
<i>dont patrimoine</i>	620	406	214
Investissements locaux (avance des versements du FCTVA)	2 500	2 500	
Total Investissements directs	6 601	5 187	1 414
2. Trésorerie des entreprises			
Remboursements de créances fiscales (LFR 2008)	9 200	9 200	- 1 300
<i>dont crédit d'impôt recherche</i>	3 800	3 800	- 1 000
<i>dont IS</i>	1 800	1 800	- 300
<i>dont TVA</i>	3 600	3 600	
Paiements accélérés des fournisseurs de la Défense	500		
Amortissement accéléré des investissements	660		660
Augmentation des avances sur les marchés publics	1 000	1 000	
Total Trésorerie des entreprises	11 360	10 200	- 640
3. Aides sectorielles			
Aides au logement	1 817	760	247
<i>dont doublement du prêt à taux zéro (PTZ) en 2009</i>	600		100
<i>dont construction de logements sociaux</i>	600	210	80
<i>dont rénovation urbaine</i>	200	200	
<i>dont rénovation de l'habitat</i>	200	133	67
<i>dont hébergement et structures d'accueil</i>	217	217	
Prime à la casse automobile	220	220	
Financement des PME	225	225	
Total Aides sectorielles	2 262	1 205	247
4. Emploi et solidarité			
Prime à l'embauche dans les très petites entreprises	700	700	
Accompagnement des demandeurs d'emploi	500	500	
Prime de solidarité active	760	760	
Total Emploi et solidarité	1 960	1 960	
COÛT POUR L'ÉTAT (1 + 2 + 3 + 4)^(a)	22 183	18 552	1 021
<i>dont LFR de décembre 2008</i>		9 200	
<i>dont présent PLFR (hors Fonds stratégique d'investissement)</i>		9 352	
5. Investissements des services publics nationaux	4 000		
<i>dont EDF</i>	2 500		
<i>dont La Poste</i>	600		
<i>dont RATP</i>	450		
COÛT TOTAL (1 + 2 + 3 + 4 + 5)	26 183		

(a) La différence de 2 610 millions d'euros entre le montant total du plan de relance (22 183 millions d'euros hors services publics nationaux) et le coût cumulé 2009-2010 pour l'État (19 573 millions d'euros) s'explique par quatre facteurs : le coût estimé à 100 millions d'euros en 2010 du doublement du PTZ, au lieu de 600 millions d'euros dans le plan de relance ; l'inclusion dans le plan de relance de 500 millions d'euros de paiements accélérés à des fournisseurs du ministère de la Défense sur des crédits déjà ouverts ; le contrecoup favorable sur les recettes 2010 des remboursements anticipés de crédit d'impôt recherche et d'impôt sur les sociétés (1,3 milliard d'euros) ; la prise en compte dans le montant de 600 millions d'euros prévu pour la construction de logements sociaux d'une enveloppe de 4,5 milliards d'euros de prêts bonifiés accordés par la Caisse des dépôts, équivalant à environ 300 millions d'euros de subventions.

Sources : dossier de presse relatif au plan de relance (4 décembre 2008) et présent projet de loi de finances rectificative.

I.- UN EFFORT BUDGÉTAIRE EXCEPTIONNEL POUR RENOUER AVEC LA CROISSANCE

A.- UNE FORTE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

● Le présent projet de loi de finances rectificative tend à ouvrir **10,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE)** et **9,9 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)** ⁽¹⁾, soit respectivement 2,7 % et 2,6 % des crédits votés dans la loi de finances initiale pour 2009.

Le tableau ci-dessous récapitule les différentes ouvertures de crédits, dont les principales sont détaillées dans le II du présent rapport.

OUVERTURES DE CRÉDITS PROPOSÉES DANS LE PRÉSENT COLLECTIF

(en millions d'euros)

Mission et programme	AE	CP
Plan de relance de l'économie	10 513	9 852
Programme exceptionnel d'investissement public	3 951	2 687
Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi	4 645	5 645
<i>Dont Fonds stratégique d'investissement</i>	<i>3 000</i>	<i>3 000</i>
Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité	1 917	1 520

Ces ouvertures seraient concentrées sur une nouvelle mission, spécialement créée au sein du budget général, intitulée *Plan de relance de l'économie* et destinée à regrouper l'ensemble des crédits dédiés au plan de relance annoncé le 4 décembre dernier par le Président de la République. Cette mission serait composée de trois programmes.

Le *Programme exceptionnel d'investissement public* regroupe l'ensemble des crédits d'investissement destinés aux infrastructures et aux équipements civils (1 075 millions d'euros d'AE et 781 millions d'euros de CP), à l'enseignement supérieur et à la recherche (731 millions d'euros d'AE et 675 millions d'euros de CP), aux équipements de défense et de sécurité (1 525 millions d'euros d'AE et 825 millions d'euros de CP) et au patrimoine (620 millions d'euros d'AE et 406 millions d'euros de CP).

Le programme *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* mêle des crédits destinés à renforcer la trésorerie des entreprises (225 millions d'euros d'AE et de CP en faveur des PME et un milliard d'euros de CP permettant d'augmenter les avances versées par l'État sur ses marchés publics), à la « prime à la casse » automobile (220 millions d'euros d'AE et de CP), aux aides à l'emploi (700 millions d'euros d'AE et de CP au titre de l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises et 500 millions d'euros d'AE et de CP en faveur de l'accompagnement des demandeurs d'emploi). Doivent y être ajoutés, hors du champ du plan de relance *stricto sensu*, 3 milliards d'euros destinés à doter le Fonds stratégique d'investissement (voir l'encadré ci-après).

(1) Article 3 et état B du présent projet de loi de finances rectificative.

UNE DOTATION DE TROIS MILLIARDS D'EUROS EN FAVEUR DU FONDS STRATÉGIQUE D'INVESTISSEMENT

Le Fonds stratégique d'investissement (FSI), dont la création a été annoncée à Montrichard le 20 novembre 2008 par le Président de la République, a vocation à renforcer les fonds propres et à stabiliser le capital des entreprises françaises. Il doit prendre la forme d'une société anonyme, filiale de la Caisse des Dépôts, contrôlée par elle et dont les comptes seront consolidés en son sein. Il devrait être doté de 20 milliards d'euros apportés à parité par la Caisse des Dépôts sur ses fonds propres et par l'État : 14 milliards d'euros en titres et 6 milliards d'euros en numéraire.

C'est ce dernier apport que tend à permettre le présent projet de loi de finances rectificative : les 3 milliards d'euros de crédits ouverts sur le budget général au sein du programme précité constitueront une recette du compte d'affectation spéciale *Participation financières de l'État* (article 2 et III de l'état A du présent projet), lequel versera les fonds au FSI, entraînant une dépense à due concurrence sur le programme *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État* (article 4 et état C du présent projet). Neutre pour l'équilibre du compte, cette opération dégrade le déficit budgétaire de l'État de 3 milliards d'euros, mais pas le déficit public en comptabilité nationale⁽¹⁾. Elle augmente en revanche l'encours de dette publique de 3 milliards d'euros en 2009.

Le programme *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité* est, quant à lui, consacré au soutien à la politique de rénovation urbaine (350 millions d'euros d'AE⁽²⁾ et 200 millions d'euros de CP) et au secteur du logement (390 millions d'euros d'AE et 210 millions d'euros de CP destinés à la construction de logements sociaux et à l'accession sociale à la propriété ; 200 millions d'euros d'AE et 133 millions d'euros de CP en faveur de la rénovation de l'habitat ; 217 millions d'euros d'AE et de CP au bénéfice de l'hébergement d'urgence). Ce programme comporte également les crédits nécessaires au financement de la prime exceptionnelle dite « *de solidarité active* », soit 760 millions d'euros d'AE et CP.

La **création d'une mission spécifique au sein du budget général** suppose de procéder à une lecture quelque peu constructive de l'article 7 de la LOLF, selon lequel « *une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* » : en effet, au-delà de leur regroupement sous la bannière du « plan de relance », les crédits concernés touchent à des sujets très variés, difficilement identifiables à *une* politique publique particulière. Toutefois, la création de cette mission *ad hoc* a le grand mérite de permettre une claire identification des crédits dédiés au plan de relance.

(1) La comptabilité nationale retraçant des flux, toute dépense budgétaire d'un certain montant qui engendre une augmentation de l'actif du même montant n'a pas d'impact sur le solde. Chaque année, les opérations du compte Participations financières de l'État répondant à ces caractéristiques sont requalifiées en « opérations financières », neutres sur le déficit en comptabilité nationale et au sens du traité de Maastricht.

(2) L'ouverture de 350 millions d'euros d'AE en faveur du programme national de rénovation urbaine a été annoncée le 15 décembre 2008 par le Premier ministre, postérieurement à la présentation du plan de relance par le Président de la République le 4 décembre.

Renforcée par la nomination d'un ministre spécialement chargé de sa mise en œuvre, M. Patrick Devedjian⁽¹⁾, elle est de nature à faciliter le contrôle parlementaire de l'utilisation de ces crédits. Elle évite de surcroît que les autres ministères ne profitent de la crise économique pour s'affranchir des contraintes du respect de l'enveloppe de dépenses votée par le Parlement dans la loi de finances initiale. Enfin, elle apparaît comme une garantie supplémentaire du caractère « exceptionnel », c'est-à-dire non récurrent, des dépenses en cause.

• L'impulsion budgétaire nécessaire au soutien de l'activité économique, que propose de réaliser le présent collectif, suppose de **renoncer à l'application de la norme de dépense en 2009**.

Avant l'intervention du présent projet, la norme fixée pour 2009 consistait en une **augmentation de 0,1 % en volume de l'enveloppe de dépenses** - constituée des dépenses nettes du budget général, des prélèvements sur recettes et des nouvelles affectations de recettes à d'autres organismes publics. Il convient de rappeler qu'au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2009, le Gouvernement a revu à 1,5 % l'hypothèse d'inflation prévisionnelle, fixée à 2 % dans le projet initial⁽²⁾. Les montants de la charge de la dette de l'État et des pensions des agents publics, deux postes de dépenses directement sensibles à l'inflation, ont alors été diminués de, respectivement, 1,2 milliard d'euros et 167 millions d'euros. En revanche, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales n'ont pas été revus à la baisse, continuant de progresser au rythme de 2 % entre 2008 et 2009.

LA NORME DE DÉPENSE DANS LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2009

(en milliards d'euros)

	LFI 2008	LFI 2009	Évolution		
			En Mds€	En valeur	En volume
Dépenses nettes du budget général	271,3	277,1			
Changements de périmètre	–	1,7			
<i>soit à périmètre constant (1)</i>	271,3	275,3	+ 4,1	+ 1,5 %	0 %
PSR Union européenne (2)	18,4	18,9	+ 0,5	+ 2,7 %	+ 1,2 %
PSR collectivités territoriales	51,2	52,2			
Changements de périmètre	–	0,1			
<i>soit à périmètre constant (3)</i>	51,2	52,1	+ 0,9	+ 1,8 %	+ 0,3 %
Affectations de recettes (4)	–	– 0,1			
Total norme de dépense (1 + 2 + 3 + 4)	340,9	346,3	+ 5,4	+ 1,6 %	+ 0,1 %

Au total, aux termes de la loi de finances initiale pour 2009, les charges entrant dans le champ de la norme de dépense élargie devaient augmenter de 5,4 milliards d'euros⁽³⁾, ce qui correspond à une augmentation de 0,1 % en

(1) Dont les attributions ont été définies par le décret n° 2008-1296 du 11 décembre 2008.

(2) Moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation hors tabac. En conséquence de ce changement d'hypothèse économique survenu au cours de la discussion budgétaire, la nouvelle prévision d'inflation a été inscrite explicitement dans la loi de finances initiale pour 2009, à l'article 79.

(3) Au lieu de 7 milliards d'euros dans la version initiale du projet de loi de finances.

volume. Le 6 novembre 2008, le Sénat a d'ailleurs adopté un amendement du Gouvernement à l'article 4 du projet de loi de programmation des finances publiques, afin de prendre acte de cette dérogation exceptionnelle à la norme de stabilisation en volume ⁽¹⁾.

Majorées de 9,9 milliards d'euros de crédits de paiement à l'issue du présent projet, **les dépenses nettes du budget général atteindraient 287 milliards d'euros en 2009**. Comparées à la loi de finances initiale pour 2008, elles progresseraient de près de 14 milliards d'euros à périmètre constant, soit une augmentation de 3,6 % en volume.

Compte tenu de l'augmentation de 2,5 milliards d'euros des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, entraînée par le remboursement anticipé au titre du FCTVA ⁽²⁾, **l'enveloppe élargie de dépenses progresserait en 2009 de 17,8 milliards d'euros, soit 3,7 % en volume** ⁽³⁾.

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT À L'ISSUE DU PRÉSENT PROJET

(en milliards d'euros)

	LFI 2008	2009 ^(a)	Évolution		
			En Mds€	En valeur	En volume
Dépenses nettes du budget général	271,3	286,9			
Changements de périmètre	–	1,7			
<i>soit à périmètre constant (1)</i>	271,3	285,2	+ 13,9	5,1 %	3,6 %
PSR Union européenne (2)	18,4	18,9	+ 0,5	2,7 %	1,2 %
PSR collectivités territoriales	51,2	54,7			
Changements de périmètre	–	0,1			
<i>soit à périmètre constant (3)</i>	51,2	54,6	+ 3,4	6,7 %	5,2 %
Affectations de recettes (4)	–	– 0,1			
Total norme de dépense (1 + 2 + 3 + 4)	340,9	358,7	+ 17,8	+ 5,2 %	+ 3,7 %

(a) Consolidation des données de la LFI et du présent PLFR.

(1) La fin de la discussion parlementaire de ce projet de loi de programmation, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 22 octobre 2008 puis au Sénat le 6 novembre 2008, interviendra dans les premières semaines de l'année 2009.

(2) Voir le commentaire de l'article 1^{er} du présent projet de loi de finances rectificative.

(3) Compte tenu d'une inflation prévisionnelle de 1,5 % en moyenne annuelle en 2009.

B.– UNE DIMINUTION DES RESSOURCES DE L'ÉTAT DE 2,5 MILLIARDS D'EUROS

1.– Une baisse des ressources de l'État exclusivement imputable au versement anticipé du FCTVA

Le présent projet de loi de finances rectificative diminue de 2,5 milliards d'euros le montant des ressources nettes de l'État. Ce montant de 2,5 milliards d'euros correspond à la prévision du coût du versement anticipé, en 2009, du FCTVA sur les investissements réalisés par les collectivités territoriales en 2008, qui se répercute sur le montant des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales.

Le bénéfice du versement anticipé du FCTVA prévu par l'article 1^{er} du présent projet est réservé aux collectivités territoriales qui s'engageront, par convention, à faire progresser leurs dépenses réelles d'équipement en 2009 par rapport à la moyenne de leurs dépenses réelles d'équipement de 2006, 2007 et 2008. Il sera pérennisé pour les collectivités territoriales qui respecteront effectivement leurs engagements. La mesure permettra donc d'accroître l'investissement local en 2009 et d'associer les collectivités territoriales, qui représentent avec leurs groupements 73 % de l'investissement public, à l'effort de relance.

Le Rapporteur général tient à souligner que le chiffrage du coût du versement anticipé du FCTVA est incertain, puisqu'il repose sur l'hypothèse que seulement 50 % des collectivités territoriales s'engagent sur une augmentation de leurs investissements en 2009. Il devra vraisemblablement être revu à la hausse. Rappelons que la dotation du FCTVA pour 2009 au titre des investissements réalisés en 2007 par les collectivités territoriales se monte à environ 5,2 milliards d'euros.

2.– Un coût des mesures fiscales liées au plan de relance déjà intégré dans la loi de finances initiale

Le présent projet ne modifie pas l'évaluation du montant des recettes fiscales et non fiscales par rapport à la loi de finances initiale pour 2009. Les mesures fiscales du plan de relance axées sur l'amélioration de la trésorerie des entreprises et le secteur du logement ont été intégrées dans le second projet de loi de finances rectificative pour 2008 par voie d'amendements, principalement du Gouvernement, et leur coût a déjà été pris en compte dans la loi de finances initiale pour 2009. Ces mesures sont listées dans le tableau ci-dessous. Elles ont conduit à réduire le montant des recettes fiscales nettes de 9,2 milliards en 2009 et à les augmenter de 500 millions d'euros en 2010.

IMPACT BUDGÉTAIRE DES MESURES FISCALES DU PLAN DE RELANCE

(en milliards d'euros)

	Estimation du coût en 2009	Estimation du coût en 2010
Fiscalité des entreprises		
Versement anticipé du crédit d'impôt recherche	- 3,8	+ 1
Remboursement anticipé des reports en arrière de déficits d'impôt sur les sociétés	- 1,8	+ 0,3
Amortissement accéléré des investissements		- 0,7
Mensualisation du remboursement de la TVA	- 3,6	
Logement : doublement du prêt à 0 % pour l'achat de logements neufs en 2009		- 0,1
Total général	- 9,2	+ 0,5

Source : *Projet de loi de finances rectificative pour 2009*

● Pour 2009, la baisse des recettes fiscales liée au plan de relance est exclusivement imputable à des mesures de remboursement accéléré des créances détenues par l'État sur les entreprises, qui se traduisent par une augmentation du montant des remboursements et dégrèvements.

Les remboursements et dégrèvements d'impôt sur les sociétés augmenteront ainsi de 5,6 milliards d'euros, dont 3,8 milliards d'euros au titre du remboursement du stock des créances de crédit d'impôt recherche et 1,8 milliard d'euros au titre du remboursement des créances de report en arrière des déficits d'impôt sur les sociétés. Les remboursements de crédits de taxe sur la valeur ajoutée augmenteront pour leur part de 3,6 milliards d'euros en raison de leur mensualisation.

Les mesures de remboursement anticipé en 2009 des créances des entreprises sur l'État au titre du crédit d'impôt recherche et de report en arrière de déficit auront un contrecoup favorable sur les recettes fiscales en 2010, estimé à 1,3 milliard d'euros.

● L'amortissement accéléré des investissements réalisés par les entreprises en 2009 aura un impact économique en 2009, mais le coût sur les recettes de l'État, estimé à 700 millions d'euros, ne jouera qu'au titre du budget 2010. Annoncé avant le plan de relance mais faisant partie des mesures destinées à améliorer la situation des entreprises et à stimuler l'activité en 2009, le dégrèvement permanent de taxe professionnelle pour les investissements nouveaux réalisés entre le 23 octobre 2008 et le 31 décembre 2009, adopté également dans la seconde loi de finances rectificative pour 2008, n'aura pas d'impact budgétaire en 2009. Le surcoût de cette mesure ne sera pleinement effectif qu'en 2013.

● Le doublement du plafond du prêt à taux zéro au titre des logements neufs acquis en 2009, annoncé par le Président de la République le 4 décembre 2008, a été introduit dans la seconde loi de finances rectificative pour 2008 à

l'initiative du Rapporteur général. Cette mesure qui s'inscrit dans l'ensemble des mesures visant à soutenir de manière exceptionnelle la construction de logements et l'activité du bâtiment, sans empêcher l'ajustement des prix, n'aura un impact budgétaire qu'à compter de 2010. Le doublement du plafond du PTZ est destiné à favoriser l'accès à la propriété. La Commission a souhaité également prévoir, dans la seconde loi de finances rectificative pour 2008, une mesure en faveur de l'investissement locatif. L'Assemblée nationale a ainsi adopté une réduction d'impôt égale, pour les contribuables acquérant en 2009 des logements neufs destinés à la location, à 25 % du prix de revient de ces logements dans la limite de 300 000 euros. Cette mesure qui a été définitivement adoptée le 22 décembre 2008 aura un impact budgétaire à compter de 2010.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des ressources de l'État entre la seconde loi de finances rectificative pour 2008 et le présent projet de loi de finances rectificative pour 2009.

LES RESSOURCES DE L'ÉTAT EN 2009

(en millions d'euros)

	PLFR déc. 2008 (1)	PLF 2009	LFI 2009	LFR janvier 2009	LFI 2009/ PLF 2009		PLFR 2009/ LFI 2009	
					en valeur	en %	en valeur	en %
Recettes fiscales nettes	222 924	275 861	259 383	259 383	- 16 478	- 5,97	0	0,00
Recettes fiscales brutes	355 666	365 765	361 348	361 348	- 4 417	- 1,21	0	0,00
Remboursements et dégrèvement (R&D)	91 703	89 904	101 965	101 965	12 061	13,42	0	0,00
Impôt sur le revenu	59 130	59 655	59 355	59 355	- 300	- 0,50	0	0,00
Impôt sur les sociétés net et CSB	51 420	52 009	43 394	43 394	- 8 615	- 16,56	0	0,00
<i>IS brut et CSB</i>	64 020	63 109	60 094	60 094	- 3 015	- 4,78	0	0,00
<i>R&D d'IS</i>	12 600	11 100	16 700	16 700	5 600	50,45	0	0,00
TIPP	16 095	15 594	15 251	15 251	- 343	- 2,20	0	0,00
TVA nette	133 100	138 331	133 916	133 916	- 4 415	- 3,19	0	0,00
<i>TVA brute</i>	180 600	187 127	186 312	186 312	- 815	- 0,44	0	0,00
<i>R&D de TVA</i>	47 500	48 796	52 396	52 396	3 600	7,38	0	0,00
Ressources non fiscales	28 159	22 669	22 677	22 677	- 22	- 0,10	0	0,00
Prélèvements sur recettes	69 828	71 293	71 149	73 649	- 144	- 0,20	2 500	3,51
Au profit des collectivités territoriales	51 114	52 393	52 249	54 749	- 144	- 0,27	2 500	4,78
Au profit des Communautés européennes	18 714	18 900	18 900	18 900	0	0,00	0	0,00
Ressources nettes du budget général (hors FC)	222 924	227 237	210 912	208 411	- 16 326	- 7,18	- 2 500	- 1,19

(1) Nomenclature de recettes de 2008

C.- UN DÉFICIT PORTÉ À UN NIVEAU SANS PRÉCÉDENT

DE LA LFI 2009 AU PLFR 2009

(en milliards d'euros)

Déficit LFI 2009	- 67
Dépassement norme de dépense élargie	- 12,35
<i>dont dépassement budget général</i>	- 9,85
<i>dont PSR coll. loc. ("+" = économie)</i>	- 2,5
Déficit PLFR 2009	- 79,3^(a)

(a) Le Rapporteur général rappelle que le déficit de l'État est avant tout un déficit de fonctionnement.

• Le projet de loi de finances pour 2009 avait prévu un déficit budgétaire de 52,1 milliards d'euros. La loi de finances initiale définitivement adoptée par le Parlement le 17 décembre dernier a porté ce déficit à 67 milliards d'euros. Cette révision à la hausse, d'environ 15 milliards d'euros, est imputable à hauteur de 5,5 milliards d'euros à la prise en compte des nouvelles prévisions macroéconomiques du Gouvernement, et à hauteur de 9,2 milliards aux mesures fiscales du plan de relance, votées dans la seconde loi de finances rectificative pour 2008.

• Le présent projet de loi de finances rectificative aggrave encore le déficit de 12,35 milliards d'euros, en intégrant les 3 milliards de crédits ouverts au profit du financement du Fonds stratégique d'investissement. Le déficit budgétaire atteint ainsi 79,3 milliards d'euros.

Sans tenir compte de l'ouverture de crédits en faveur du financement du Fonds stratégique d'investissement, qui relève d'une opération patrimoniale puisqu'elle a pour contrepartie l'acquisition de titres de ce fonds, à due proportion, le déficit budgétaire se monte à 76,3 milliards d'euros.

• Le déficit de l'État en comptabilité publique atteindrait 69,7 milliards d'euros soit 3,5 % du PIB, le déficit toutes administrations publiques atteignant 3,9 % du PIB. Malgré la dégradation du déficit public en 2009, le Gouvernement estime que la trajectoire de déficit public prévue dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques devrait être légèrement améliorée et l'objectif de déficit public pour 2012 revu à environ -1,1 % du PIB (contre -1,2 % actuellement).

Le Rapporteur général rappelle que ces estimations reposent sur la prise en compte d'une « clef de passage » positive, améliorant de près de 10 milliards d'euros le déficit public de l'État par rapport au déficit budgétaire⁽¹⁾. Depuis 2000, le passage du déficit en comptabilité budgétaire de l'État au solde en comptabilité nationale⁽²⁾ s'est systématiquement traduit par une augmentation du déficit (de plus de 6,6 milliards d'euros en moyenne). En appliquant la clé de passage constatée en moyenne, le déficit de l'État en comptabilité nationale serait de l'ordre de 4,3 % du PIB en 2009.

(1) S'agissant des mesures du plan de relance en particulier sont déduits : la mensualisation du remboursement de TVA, chiffrée à 3,6 milliards d'euros, les 3 milliards d'euros de crédits ouverts en faveur du Fonds stratégique d'investissement ainsi que 500 millions d'euros de report de crédits en faveur de la défense.

(2) Rappelons que la comptabilité budgétaire est une comptabilité de caisse, contrairement à la comptabilité nationale, en droits constatés, qui retrace des flux. Par conséquent les différences de solde entre la comptabilité nationale et la comptabilité budgétaire s'expliquent par :

- les corrections des droits constatés qui visent à rattacher les flux financiers à l'exercice auquel ils se rapportent ; ces corrections portent principalement sur les impôts qui sont recouvrés et/ou remboursés plus tard que la période à laquelle ils se rapportent ;
- les retraitements des opérations budgétaires en « opérations financières » : la comptabilité nationale retraçant les flux, toute recette ou dépense budgétaire qui engendre une augmentation de l'actif ou du passif est annulée ; c'est le cas par exemple des recettes de privatisation ou des rachats de dettes ;
- la prise en compte des opérations réelles du Trésor ; ce sont les opérations sans contrepartie budgétaire qui se traduisent par une augmentation du passif ou de l'actif ; c'est le cas par exemple des remises de dettes.

L'ÉQUILIBRE DU BUDGET DE L'ÉTAT EN 2009

(en millions d'euros)

	LFR déc. 2008 (1)	PLF 2009	LFI 2009	PLFR janv. 2009	PLFR janvier 2009/ LFI 2009	
					En valeur	En %
BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT						
TOTAL des dépenses nettes du budget général	278 793	281 819	280 379	290 231	+ 9 852	+ 3,51
<i>Dépenses nettes du budget général hors fonds de concours</i>	275 356	278 503	277 063	286 915	+ 9 852	+ 3,55
<i>Fonds de concours</i>	3 438	3 316	3 316	3 316	0	0,00
Recettes fiscales nettes	264 593	275 861	259 383	259 383	0	0,00
Recettes non fiscales	28 159	22 669	22 677	22 677	0	0,00
Prélèvements sur recettes	69 828	71 293	71 149	73 649	+ 2 500	0,28
<i>Recettes nettes du budget général hors fonds de concours</i>	222 924	227 237	210 912	208 411	- 2 500	
<i>Fonds de concours</i>	3 438	3 316	3 316	3 316	0	0,00
TOTAL des recettes nettes du budget général	226 362	230 553	214 228	211 727	- 2 500	- 1,85
SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL	- 52 431	- 51 266	- 66 151	- 78 503	- 12 352	+ 18,67
SOLDE DES BUDGETS ANNEXES	0	0	0	0	0	0,00
COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR						
Dépenses des comptes d'affectation spéciale	54 443	57 631	57 464	60 464	3 000	+ 4,96
Recettes des comptes d'affectation spéciale	54 435	57 626	57 459	60 459	3 000	+ 5,22
Solde des comptes d'affectation spéciale	- 8	- 5	- 5	- 5	0	0,00
Dépenses des comptes de concours financiers	92 358	99 321	99 436	99 436	0	0,00
Recettes des comptes de concours financiers	93 137	98 402	98 506	98 506	0	0,00
Solde des comptes de concours financiers	779	- 919	- 930	- 930	0	0,00
Solde des comptes de commerce	87	18	18	18	0	0,00
Solde des comptes d'opérations financières (hors FMI)	59	82	82	82	0	0,00
SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX (hors FMI)	+ 917	- 824	- 835	- 835	0	0,00
SOLDE GÉNÉRAL DU BUDGET DE L'ÉTAT	- 51 514	- 52 090	- 66 986	- 79 338 (2)	- 12 352	+ 18,44
Déficit de l'État au sens du Traité de Maastricht en %	- 2,5	- 2,4	- 3,1	- 3,5		

(1) Nomenclature de recettes de 2008.

(2) Y compris des trois milliards nécessaires au financement du Fonds stratégique d'investissement.

D.– UN ENDETTEMENT PUBLIC SENSIBLEMENT ALOURDI

● La dégradation du déficit budgétaire entraînée par le présent projet de loi de finances rectificative alourdira sensiblement la dette publique. Le **tableau de financement de l'État** figurant au II de l'article d'équilibre du présent projet porte la marque de ce phénomène.

TABLEAU PRÉVISIONNEL DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	LFI 2009	PLFR 2009
I.– Besoin de financement		
Déficit budgétaire.....	67,0	79,3
Amortissement de la dette à long terme.....	63,9	63,4
Amortissement de la dette à moyen terme.....	47,4	47,4
Amortissement des dettes reprises par l'État.....	1,6	1,6
Total Besoin de financement.....	179,6	191,7
II.– Ressources de financement		
Produit des émissions à moyen et long terme (nettes des rachats).....	135,0	145,0
Annulation de titres par la Caisse de la dette publique.....	2,5	2,5
Variation nette de titres à court terme.....	+ 20,9	+ 23,0
Variation des dépôts des correspondants.....	–	–
Variation du compte courant du Trésor.....	+ 19,0	+ 19,0
Autres ressources de trésorerie.....	+ 2,2	+ 2,2
Ressources totales nettes de financement.....	179,6	191,7

Sources : article 34 de la loi de finances initiale pour 2009 et article 2 du présent projet de loi de finances rectificative.

Par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, l'augmentation du besoin de financement de l'État de 12,1 milliards d'euros ⁽¹⁾ sera couverte selon deux modalités.

D'une part, 10 milliards d'euros d'émissions supplémentaires de dette à moyen et long terme (OAT et BTAN ⁽²⁾) porteront l'ensemble du programme de financement de l'État au montant sans précédent de 145 milliards d'euros ⁽³⁾. À titre de comparaison, les emprunts à moyen et long terme avaient atteint 112 milliards d'euros en 2003, année au cours de laquelle le déficit public avait dérapé à 4,1 % du PIB. En conséquence, **le plafond de variation de la dette négociable de l'État** en 2009, initialement fixé à 24 milliards d'euros, doit être revu à 34,3 milliards d'euros (2° du II de l'article 2 du présent projet de loi de finances rectificative).

(1) On relèvera que, par rapport à la loi de finances initiale, le besoin de financement s'accroît légèrement moins que le déficit budgétaire en raison d'une révision à la baisse des amortissements de dette à long terme prévus en 2009 (63,4 milliards d'euros, au lieu de 63,9 milliards d'euros dans la loi de finances initiale), consécutivement aux rachats de titres effectués dans les dernières semaines de l'année 2008.

(2) OAT : obligations assimilables du Trésor ; BTAN : bons du Trésor à taux fixe et intérêt annuel.

(3) Émissions nettes des rachats.

D'autre part, l'Agence France Trésor (AFT) contractera 2,1 milliards d'euros d'emprunts à court terme supplémentaires, portant la variation annuelle totale de l'encours des BTF ⁽¹⁾ à 23 milliards d'euros : cet encours pourrait, de façon inédite, excéder 150 milliards d'euros à la fin 2009. L'AFT a d'ailleurs amplifié ses emprunts à court terme dès le mois de décembre 2008, afin d'augmenter l'encaisse du compte du Trésor en fin d'année et de permettre de faire face aux très importantes échéances qui affecteront la trésorerie de l'État dès le début de l'année 2009 : outre l'habituel amortissement d'un BTAN (16,2 milliards d'euros le 12 janvier), devront être décaissés les fonds nécessaires aux aides aux établissements bancaires bénéficiant du plan de sauvetage prévu à l'article 6 de la loi de finances rectificative du 16 octobre 2008, aux remboursements de créances fiscales aux entreprises prévus dans la loi de finances rectificative pour 2008 et au versement de 3 milliards d'euros destiné au Fonds stratégique d'investissement, prévu dans le présent collectif budgétaire ⁽²⁾. Le ratio d'endettement public s'en trouvera donc augmenté dès l'exercice 2008.

• En dépit de ce recours accru à l'emprunt, le présent projet ne propose d'ouvrir **aucun crédit supplémentaire au titre de la charge de la dette de l'État**.

Le Rapporteur général rappelle que, par rapport à la version initiale du projet de loi de finances pour 2009, le montant de la charge de la dette a, au cours de la discussion parlementaire, successivement été revu à la baisse :

– de 100 millions d'euros le 18 novembre 2008 lors de la seconde délibération à l'Assemblée nationale, afin de gager certaines augmentations de crédits sur d'autres missions du budget général ;

– de 1,2 milliard d'euros le 28 novembre 2008 au Sénat, sous l'effet de trois phénomènes : un allègement de 640 millions d'euros de la charge d'indexation des titres indexés sur les prix à la consommation, en raison d'une inflation prévisionnelle revue à 1,5 % au lieu de 2 % ; une économie de 850 millions d'euros entraînée par la diminution des taux d'intérêt à court comme à long terme ; une augmentation de 300 millions d'euros de la charge de la dette causée par le creusement du déficit prévisionnel pour 2009 ⁽³⁾ ;

– de 61 millions d'euros le 9 décembre 2008 lors de la seconde délibération du projet de loi de finances au Sénat, afin de gager certaines augmentations de crédits sur plusieurs missions du budget général.

(1) BTF : bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés.

(2) Ces modifications affectant le tableau de financement de l'État pour 2008 ont été prises en compte dans la seconde loi de finances rectificative pour 2008, par amendement du Gouvernement présenté au Sénat le 19 décembre dernier. Pour 2009, une première série de modifications des conditions de financement de l'État ont été intégrées à la loi de finances initiale par amendement du Gouvernement au texte de la commission mixte paritaire le 17 décembre 2008.

(3) À l'époque évalué à 57,5 milliards d'euros, au lieu de 52,1 milliards d'euros dans la version initiale du projet de loi de finances.

Au total, entre le mois de septembre et le mois de décembre 2008, les crédits prévus pour 2009 au titre de la charge de la dette ont été diminués de 1,4 milliard d'euros, pour s'établir finalement à un peu moins de 43 milliards d'euros.

Il peut paraître paradoxal de voir les crédits destinés à la charge de la dette demeurer inchangés, alors que le déficit budgétaire prévu pour 2009 a, depuis, été augmenté de 9,5 milliards d'euros⁽¹⁾ et qu'il le sera de 12,4 milliards d'euros à l'issue de l'adoption du présent projet de loi de finances rectificative. En considérant – certes très approximativement – qu'une augmentation d'un milliard d'euros du déficit budgétaire se traduit par un surcoût d'environ 50 millions d'euros sur la charge de la dette, c'est plus d'un milliard d'euros de crédits supplémentaires qui pourraient être nécessaires en 2009. Toutefois, le Gouvernement table vraisemblablement sur la poursuite de la baisse des taux d'intérêt et de la décélération de l'inflation, permettant de maintenir inchangée la prévision de dépense du programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État* – dont il faut rappeler que les crédits sont évaluatifs.

Quand bien même ces prévisions seraient vérifiées en pratique, il reste que toute évolution à la hausse des taux d'intérêt – qui ne manquera pas d'intervenir lorsque l'activité retrouvera quelque dynamisme – sera particulièrement douloureuse pour le budget de l'État. Avant même que la crise économique prenne toute son ampleur, les prévisions associées au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 intégraient une augmentation moyenne de la charge de la dette de plus de deux milliards d'euros chaque année d'ici à 2012. Il conviendrait que le Gouvernement actualise ces prévisions à l'aune des récents développements de la crise et de la dégradation des comptes publics et, surtout, qu'il précise leur sensibilité à l'évolution des conditions de financement dans la zone euro.

• L'exposé des motifs du présent projet évalue **l'effet global du plan de relance sur la dette publique à environ 20 milliards d'euros** – ce qui correspond approximativement au coût total de ce plan pour l'État⁽²⁾.

(1) Par amendement du Gouvernement lors de la discussion, le 17 décembre 2008, du texte de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances pour 2009. Cette dégradation s'explique, à hauteur de 9,2 milliards d'euros, par les mesures d'anticipation des remboursements de créances fiscales aux entreprises, adoptées dans la seconde loi de finances rectificative pour 2008.

(2) Voir le tableau présenté à la fin de l'introduction du présent rapport.

La dernière prévision d'endettement public pour 2009 formulée par le Gouvernement remonte à l'examen par le Sénat, en novembre dernier, du projet de loi de programmation des finances publiques : la dette publique à la fin 2009 était alors évaluée à 67,9 % du PIB⁽¹⁾. Une augmentation de son encours de 20 milliards d'euros porterait ce ratio à près de 69 % du PIB⁽²⁾. Le Rapporteur général rappelle néanmoins qu'une partie de cet endettement supplémentaire pèsera dès l'exercice 2008, en raison de l'augmentation du solde du compte du Trésor au 31 décembre. S'y ajoutera l'emprunt nécessaire au financement de la dotation de 3 milliards d'euros au Fonds stratégique d'investissement⁽³⁾ ainsi qu'une éventuelle « deuxième tranche » de recapitalisation d'établissements bancaires par la Société de prise de participation de l'État.

Au-delà de 2009, et en dépit des perspectives rassurantes présentées par le Gouvernement⁽⁴⁾, l'endettement public devrait être particulièrement délicat à contrôler, en raison :

– des incertitudes sur la durée de la crise, sur ses effets de court terme sur les recettes fiscales et sur les dépenses publiques (notamment sociales) et sur ses conséquences à moyen terme sur la croissance potentielle de notre économie ;

– de l'aggravation du déficit public d'environ un milliard d'euros à partir de 2011 du fait des dégrèvements supplémentaires de taxe professionnelle prévus dans la deuxième loi de finances rectificative de décembre 2008 ;

– de l'effet « boule de neige » de l'endettement qui, pour être contrecarré, suppose une diminution drastique du déficit public. À titre d'illustration, une simple stabilisation du taux d'endettement public entre 2009 et 2010 nécessiterait de ramener le déficit public de 3,9 % du PIB en 2009⁽⁵⁾ à environ 2,6 % en 2010. Encore fait-on ici l'hypothèse du retour d'une croissance à 2 % en volume dès 2010 : s'il en allait autrement, la croissance se limitant par exemple à 1,5 % en 2010, c'est un déficit public d'environ 2,3 % du PIB qu'il conviendrait d'atteindre pour stopper la spirale de l'endettement, soit un effort manifestement hors de portée.

(1) Cette prévision intègre l'entrée dans le capital de la banque Dexia de la Société de prise de participation de l'État (SPPE) à hauteur d'un milliard d'euros en septembre 2008 et l'opération (annoncée en octobre et concrétisée le 8 décembre 2008) de recapitalisation de six établissements bancaires par la SPPE à hauteur de 10,5 milliards d'euros.

(2) Le Rapporteur général rappelle néanmoins qu'une partie de cet endettement supplémentaire pèsera dès l'exercice 2008, en raison de l'augmentation du solde du compte du Trésor au 31 décembre (voir supra).

(3) Voir supra, A.

(4) Selon l'exposé des motifs du présent projet, « la trajectoire de déficit prévue dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques devrait (...) être légèrement améliorée. L'objectif de déficit public pour 2012 devrait être revu à environ – 1,1 % du PIB (contre – 1,2 % actuellement) ».

(5) Prévision de déficit public du Gouvernement pour 2009 compte tenu du plan de relance de l'économie.

À ces risques pesant directement sur les finances publiques **s'ajoutent les dépenses potentielles que constituent les garanties accordées par l'État**. Ces dernières ont été multipliées depuis quelques mois : garanties en faveur du secteur financier prévues à l'article 6 de la première loi de finances rectificative pour 2008 ; extension des garanties à l'exportation gérées par la Coface et octroi de la garantie de l'État à la Caisse centrale de réassurance pour soutenir l'assurance-crédit (deux mesures prévues dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2008) ; garantie, plafonnée à 10 milliards d'euros, du financement de partenariats public-privé (PPP) proposée à l'article 5 du présent projet. Ces différents engagements de l'État, « indolores » au moment où ils sont contractés, peuvent affecter très sensiblement son équilibre budgétaire en cas d'appel en garantie.

Cette vulnérabilité grandissante de nos finances publiques devra conduire à faire preuve d'une particulière vigilance dans la mise en œuvre du plan de relance de l'économie.

II.- LES PRINCIPALES OUVERTURES DE CRÉDITS PROPOSÉES

A.- LES OUVERTURES EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC

1.- Les infrastructures

Le volet *Infrastructures – Équipements structurants* du plan de relance représente, avec 1 milliard d'euros en autorisations d'engagement, 35 % de l'effort exceptionnel d'investissement supplémentaire mis en œuvre par l'État. En y ajoutant l'effort des entreprises publiques et des collectivités territoriales, les investissements additionnels pourront représenter près de 8 milliards d'euros, soit près du tiers du total de 26 milliards d'euros du plan de relance.

Les projets d'investissement sélectionnés sont ceux, déjà instruits, qui peuvent être effectivement accélérés et mis en œuvre en 2009, de façon à générer rapidement de l'activité et des emplois.

S'agissant des *infrastructures de transport* proprement dites, les travaux dont la réalisation est avancée ont trait à la régénération, à l'aménagement et au développement du réseau ferroviaire ou fluvial actuel, pour un montant de 300 millions d'euros. Les contraintes d'exploitation de ces réseaux, qui doivent rester opérationnels, et le nombre restreint d'entreprises habilitées à les réaliser, limitent l'ampleur des travaux qui peuvent y être conduits simultanément. 70 millions supplémentaires sont alloués à des acquisitions foncières pour des grands projets d'infrastructure liés au Grenelle de l'environnement.

Afin d'amplifier le volume de travaux nouveaux et de répondre aux objectifs d'intérêt local, de sécurité, de congestion, le plan prévoit également 400 millions pour l'entretien de routes et pour les programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI), notamment dans les Landes, en Seine-Maritime (Rouen-Le Havre) et pour le contournement de Strasbourg.

S'agissant des *équipements structurants*, la réalisation en 2009 de crèches, de maisons de retraite et d'extensions d'hôpitaux psychiatriques bénéficie de 100 millions d'euros supplémentaires et celle de projets d'intérêt général dans les départements et territoires d'outre-mer de 100 millions additionnels.

Le surcroît d'investissement de l'État en 2009 pour les infrastructures, soit 1 milliard d'euros, s'inscrit dans les plafonds de dépenses prévus pour 2010 et 2011.

L'effet de levier du dispositif pris en charge par l'État est un élément essentiel du plan de relance. Les travaux sur le réseau ferroviaire sont inscrits dans les contrats de plan État-régions, ce qui conduira ces dernières à accroître leurs efforts. En outre, le plan de relance prévoit une mesure d'incitation avec l'anticipation du versement aux collectivités territoriales du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) dès lors qu'elles augmenteront leur effort d'investissement.

Par ailleurs, les *entreprises publiques* sont également appelées à participer, avec leurs moyens propres, à l'effort d'investissement dans les infrastructures, pour un montant total de 4 milliards d'euros. Outre les transports ferroviaires, qui verront la SNCF et la RATP accélérer leurs investissements, EDF et GDF Suez accroîtront leurs investissements pour les réseaux de transport de l'électricité et du gaz et la Poste pour l'accueil de la clientèle et la performance énergétique de ses bâtiments.

Enfin, le plan de relance met en place les conditions d'une *poursuite de l'effort engagé*. La crise bancaire et financière fait peser des menaces sur le financement des partenariats public privé appelés à jouer un rôle essentiel pour la réalisation de projets du Grenelle comme les lignes à grande vitesse Tours-Bordeaux, Le Mans-Rennes ou Nîmes-Montpellier et le canal Seine Nord Europe. Le montant des investissements correspondants est évalué à 20 milliards d'euros. Le plan de relance prévoit que la Caisse des dépôts pourra participer à leur financement à hauteur de 8 milliards d'euros, en mobilisant une partie des fonds d'épargne placés sous sa gestion. Par ailleurs, une garantie de l'État à hauteur de 10 milliards d'euros pourra leur être apportée, sous réserve de l'autorisation du Parlement.

Le volet *Infrastructures de transport* non seulement relancera l'activité à court terme mais contribuera aussi à l'accroissement de la mobilité des personnes et des biens indispensables à la croissance économique à moyen terme. Il favorisera enfin le développement durable en réduisant la consommation d'énergie et les pollutions de toute nature grâce à la réduction des impacts de la route et au report modal.

Le volet *Infrastructures de réseaux de transport d'énergie* du plan de relance s'inscrit dans la même démarche. La modernisation des réseaux de transport de l'électricité et du gaz, qui sera accélérée respectivement par EDF et par GDF Suez, aura pour effet de réduire les pertes en énergie des réseaux, de permettre de sécuriser les approvisionnements et de faciliter le raccordement et donc le développement du gaz naturel et des énergies renouvelables.

Les dépenses budgétaires du plan de relance doivent être considérées au regard de leurs *effets attendus*. L'activité créée générera non seulement des emplois et les recettes fiscales sans creuser le déficit commercial du fait de leur faible contenu en importations, mais aussi des externalités environnementales positives.

Le volet *Infrastructures* du plan de relance, en tant qu'amorce du programme d'infrastructures de transport de 97 milliards correspondant à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, va générer une partie des 13 milliards d'euros de ses bénéfices environnementaux, en termes de diminution des émissions de CO2 et de réduction de la congestion, de l'insécurité et des pollutions locales.

2.– L'enseignement supérieur et la recherche

Pour la mission *Recherche et enseignement supérieur*, 24,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 24,1 milliards d'euros de crédits de paiement sont déjà prévus dans la loi de finances pour 2009, soit une hausse de 1 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de 0,7 milliard d'euros de crédits de paiement supplémentaires par rapport à 2008.

Outre cette augmentation substantielle des moyens déjà prévue, le présent projet de loi de finances rectificative prévoit un renforcement supplémentaire des moyens d'investissement pour la recherche et l'enseignement supérieur avec l'ouverture de 731 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 675 millions d'euros de crédits de paiement.

CRÉDITS OUVERTS SUR LA MISSION RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

(en millions d'euros)

Nature du dispositif	Ouvertures LFR	
	AE	CP
Études préalable au plan Campus	75	75
Travaux lourds	100	80
Mise en sécurité et accessibilité	120	114
Contrats de projet État-régions (CPER)	140	140
Logements étudiants	30	30
Chantier de Jussieu	–	10
Très grandes infrastructures de recherche et démonstrateur	86	46
Nanotechnologies (pôle de Saclay)	70	70
Recherche duale	110	110
TOTAL	731	675

Source : Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

Ces moyens supplémentaires seront investis dans l'immobilier universitaire, ainsi que dans les grands équipements de recherche.

a) L'accélération des investissements dans l'immobilier universitaire

Les travaux prévus dans le cadre des différents chantiers universitaires seront accélérés chaque fois que cela sera possible et les délais liés aux procédures, notamment pour le plan Campus, seront réduits au strict minimum.

– L'accélération du plan Campus

75 millions d'euros supplémentaires permettront de réaliser des études nécessaires à la mise en œuvre du plan Campus.

Par ailleurs, ce plan, qui prévoyait jusqu'ici des investissements *via* des partenariats public-privé sur 10 sites universitaires, sera élargi aux campus de Lille et de Nancy-Metz.

– La réalisation de travaux lourds

100 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 80 millions d'euros de crédits de paiement sont ouverts à ce titre en 2009. Sont notamment prévues la réhabilitation de la bibliothèque nationale universitaire, qui figure au premier rang des priorités du contrat triennal de « Strasbourg Ville européenne », ainsi que la rénovation des unités de formation et de recherche (UFR) médicales parisiennes.

– La mise en sécurité et l'accessibilité des bâtiments

120 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 114 millions d'euros de crédits de paiement sont ouverts pour financer des travaux de mise en sécurité et d'accessibilité aux personnes handicapées des locaux universitaires.

Les besoins de remise en sécurité urgents identifiés en 2007 ont été chiffrés à 490 millions d'euros et sont financés seulement en partie par les CPER. Pour 2009, 67,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 59 millions d'euros de crédits de paiement sont déjà prévus en loi de finances initiale. 90 millions d'euros supplémentaires ouverts dans le présent projet de loi permettront d'accélérer la remise à niveau des bâtiments. Ces travaux devraient concerner des universités ainsi que des organismes de recherche.

Par ailleurs, 30 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 24 millions d'euros de crédits de paiement seront consacrés à la préparation du transfert du patrimoine immobilier à certaines universités dans le cadre de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités. En effet, l'État a l'obligation de transférer des bâtiments remis en état de sécurité.

– L'accélération des contrats de projet État-régions (CPER)

Sur les moyens supplémentaires ouverts pour l'ensemble de la mission au titre des CPER, 120 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 124 millions d'euros de crédits de paiement concernent le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire*.

Les crédits de paiement devraient permettre d'accélérer la couverture des autorisations d'engagement des CPER 2000–2006 (il reste 127 millions d'euros à couvrir en tenant compte de la loi de finances initiale pour 2009), ainsi que celle des autorisations d'engagement ouvertes sur les CPER 2007–2013, en fonction de la maturité des travaux.

En ce qui concerne les autorisations d'engagement, la loi de finances initiale prévoit déjà le financement d'une annuité complète. Les autorisations d'engagement supplémentaires ouvertes permettront de rattraper le retard des années précédentes, dans la mesure où les opérations sont prêtes techniquement. Ainsi, l'État financera une annuité et demie de CPER en 2009.

– Un effort supplémentaire pour le logement étudiant

30 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement sont ouverts sur la subvention d'investissement en faveur du réseau des œuvres universitaires et scolaires. Pour la première fois, l'objectif du plan Anciaux en ce qui concerne les réhabilitations (7 000 par an) devrait être dépassé, avec 7 500 logements réhabilités en 2009.

Par ailleurs, des crédits seront également mobilisés pour la réhabilitation de casernes militaires en résidences étudiantes, conformément au protocole d'accord conclu le 5 octobre 2008 entre la ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche et le ministre de la Défense.

En outre, le programme 231 *Vie étudiante* devrait bénéficier d'une partie des crédits supplémentaires ouverts sur les CPER, afin d'accélérer les chantiers de réhabilitation et de construction prévus. S'agissant des constructions, les capacités de réalisation rapide sont toutefois contraintes, notamment par les biens fonciers disponibles.

– Le désamiantage et la remise en sécurité de Jussieu

L'établissement public du campus de Jussieu est doté de 197,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 194,4 millions d'euros de crédits de paiement dans la loi de finances initiale pour 2009. Une enveloppe supplémentaire de 10 millions d'euros de crédits de paiement doit permettre d'accélérer le rythme de la réhabilitation du secteur Ouest et d'accélérer les opérations de désamiantage, qui devront être achevées à fin 2010.

b) Des investissements supplémentaires dans les grands équipements de recherche

– Les très grandes infrastructures de recherche

46 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement sont ouverts à ce titre. L'effort de relance comporte une avancée de certaines opérations structurantes, dont les enjeux sont majeurs en terme de croissance économique à moyen terme. Ces opérations devraient concerner les équipements suivants :

– le réacteur ORPHEE au Laboratoire Léon Brillouin (définition, mise en place, et fonctionnement des spectromètres à neutrons) ;

– le synchrotron SOLEIL (dans lequel sont impliqués le CNRS pour 72 % et le CEA pour 28 %) ;

– l'ESRF (installation européenne de rayonnement synchrotron), pour laquelle un ambitieux programme d'amélioration du synchrotron est mis en œuvre sur environ vingt ans ;

– le projet SPIRAL 2 au GANIL (grand accélérateur national d'ions lourds), qui devra être la source de neutrons rapides la plus performante pour les dix prochaines années et permettra d'effectuer des mesures de données neutroniques contribuant à rendre l'énergie nucléaire plus sûre et respectueuse de l'environnement ;

– le projet ITER, plus grande installation expérimentale de fusion, destinée à démontrer la faisabilité scientifique et technique de l'énergie de fusion ;

– RENATER (réseau à haut débit ayant pour vocation de relier des sites de recherche scientifique, de technologie et d'enseignement) ;

– la flotte océanographique enfin, l'enveloppe supplémentaire étant dédiée au réarmement de navires de l'IPEV, de l'IRD et de l'IFREMER.

– Le fonds « démonstrateur recherche »

40 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont ouverts au profit du fonds de soutien à la mise au point de démonstrateurs, géré par l'ADEME. Il s'agit d'accélérer l'innovation dans les technologies de l'énergie en soutenant financièrement le stade du développement expérimental, qui intervient entre la phase de recherche et celle de l'industrialisation, et qui souvent, par manque de moyens ou de perspectives, tarde à être mis en œuvre.

– La création d'un pôle de nanotechnologies

Dans le cadre du projet du campus de Saclay⁽¹⁾, par ailleurs éligible au plan Campus, 70 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement sont ouverts dans le présent projet de loi pour créer un pôle de recherche sur les nanotechnologies.

Les crédits affectés aux programmes existants de l'Agence nationale de la recherche (« PNANO » et « Grandes centrales de technologie pour la recherche technologique de base ») seront augmentés afin de renforcer le partenariat entre les meilleurs laboratoires et les industriels. Des crédits seront consacrés au lancement de la construction de bâtiments pour le centre d'intégration prévu dans le plan « Nanoinnov ».

– Un soutien important à la recherche duale sur les technologies de défense

Il s'agit de développer la recherche dans les bureaux d'études et les centres de recherche français sur les technologies de défense, grâce à une dotation complémentaire de 110 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Cet effort renforcera la compétitivité des entreprises dans des secteurs clés pour l'exportation comme l'aéronautique, l'électronique, la sécurité des systèmes d'information et les matériaux innovants. Il permettra de consolider l'activité des bureaux d'études et leurs emplois à forte valeur ajoutée, tout en constituant des investissements d'avenir susceptibles de retombées dans le secteur civil.

3.– La défense

Premier investisseur de l'État, le ministère de la défense jouera un rôle majeur dans le plan de relance présenté par le Gouvernement. Ce ministère est, en effet, à la fois le premier gestionnaire immobilier de l'État, un prescripteur important d'études de recherche et le premier donneur d'ordre dans le domaine des équipements. En outre, l'industrie d'armement ayant procédé à peu de délocalisations, les sites de production sont implantés sur le territoire national : la destination finale de la dépense publique sera donc bien l'économie française.

Au total, le secteur de la défense bénéficiera d'une enveloppe de 2 milliards d'euros sur deux ans dont 500 millions d'euros d'autorisation de consommation de crédits de reports issus des gestions précédentes et 1,525 milliard d'euros de crédits nouveaux. Ce dernier montant représente 44 % des 4 milliards d'euros constitutifs de l'effort d'investissement de l'État.

(1) *Projet présenté par Université Paris-Sud 11, Agro ParisTech, École centrale Paris, École nationale de la statistique et de l'administration économique, École nationale supérieure de techniques avancées, École polytechnique, Hautes études commerciales, École nationale supérieure des mines de Paris, École normale supérieure de Cachan, École supérieure d'électricité, École supérieure d'optique, Institut TELECOM, Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, CEA, CNRS, INRA, INRIA, Onera, IHES, Triangle de la physique*

a) Une réduction significative du report de charge

Dès le début 2009, le programme *Équipement des forces* de la mission *Défense* bénéficiera d'une autorisation de consommation de reports de crédits d'un montant de 500 millions d'euros qui sera ciblée sur le règlement des dettes vis-à-vis des PME, qu'elles soient fournisseurs directs ou sous traitants de donneurs d'ordre ⁽¹⁾.

Le délégué général pour l'armement mettra en place un dispositif opérationnel de contrôle sur ce point, dans le but d'injecter des liquidités dans le tissu de nos PME pour les aider à passer le cap difficile des années 2009 et 2010.

b) Une augmentation de l'effort de recherche

Une enveloppe supplémentaire de 110 millions d'euros au titre des études amont, à répartir sur 2009 et 2010, viendra s'ajouter au flux annuel de 700 millions d'euros, avec pour objectif de renforcer la compétitivité de nos entreprises. Elle financera des études dans des secteurs clés pour l'exportation comme l'aéronautique ou l'électronique, ou prometteurs de développements futurs, comme la sécurité des systèmes d'information ou les matériaux innovants. L'impact sur l'emploi dans les bureaux d'études des industriels sera systématiquement évalué.

c) Une accélération des programmes d'équipement

Les crédits d'équipement, d'un montant de 1,425 milliard d'euros, qui sont ouverts par le projet de loi de finances rectificative pour 2009 correspondent à un investissement par anticipation qui sera réalisé en 2009 et 2010, et sera prélevé sur les annuités suivantes des deux prochaines lois de programmation militaire. Cette enveloppe sera consacrée à des programmes attendus par les forces et prévus dans le référentiel de programmation mais qui ont aussi un impact sur l'industrie française et notamment sur des secteurs fragiles ou particulièrement exposés à la crise, comme la filière munitionnaire, l'industrie automobile ou la construction navale.

Dans le secteur naval, les acquisitions anticipées comprennent, en particulier, un bâtiment de projection et de commandement (BPC) qui viendra épauler le *Mistral* et le *Tonnerre*, mais aussi des engins de débarquement amphibie et des petits bâtiments destinés aux manœuvres portuaires, au soutien des navires en service et à la formation des équipages. DCNS peut ainsi espérer bénéficier de 350 à 400 millions d'euros de chiffre d'affaires pour nourrir l'activité de Brest, mais aussi des ex-Chantiers de l'Atlantique à Saint-Nazaire, partie prenante dans la construction des deux premiers navires BPC.

(1) L'autorisation de reporter des crédits au-delà des 3% prévus par l'article 15 de la LOLF a été accordée à l'article 78 de la loi de finances initiale pour 2009. Il ne s'agit donc pas de crédits supplémentaires.

Les crédits débloqués bénéficieront également à deux programmes destinés aux forces terrestres, le Petit Véhicule Protégé (PVP) et le véhicule blindé de combat et d'infanterie (VBCI) :

– le rythme de livraison du PVP, commandé à 950 exemplaires et fabriqué par Panhard, sera porté à 300 engins par an au lieu des 200 prévus initialement. Cette augmentation de cadence devrait permettre de maintenir ou de créer au moins 50 emplois, sous-traitants inclus ;

– Nexter et Renault Trucks bénéficieront également du plan de relance puisque le ministère met fin aux négociations en cours qui étaient destinées, conformément aux préconisations du Livre blanc, à ralentir la production du VBCI : au lieu d'une réduction à 75 livraisons par an, on en restera à 100 exemplaires livrés annuellement. À ces deux gros contrats s'ajoutent des commandes de munitions de divers calibres destinées à reconstituer des stocks entamés par les combats en Afghanistan.

Enfin, dans le domaine aéronautique, les mesures comprennent l'achat de pièces de rechange concourant à l'entretien programmé des matériels aéronautiques, ainsi que de munitions aéroportées. Cinq hélicoptères Caracal et deux avions Rafale seront commandés de manière anticipée, tandis que l'achat de stations de réception du satellite de télécommunication Syracuse sera accéléré.

B.– LES OUVERTURES EN FAVEUR DU SOUTIEN AUX ENTREPRISES

Le deuxième axe majeur de la loi de finances rectificative pour 2009 consiste à soutenir l'activité des entreprises en améliorant leurs conditions de financement et en dynamisant la filière automobile, principale victime de la crise.

1.– Des crédits supplémentaires pour améliorer le financement des entreprises

a) Une première réponse au besoin de financement des entreprises

Le 2 octobre 2008, le Président de la République a annoncé un plan de soutien au financement des PME afin de prévenir les effets de la crise financière. Ce plan représente un montant global de 22 milliards d'euros destiné à augmenter de 10 % la capacité de financement des PME à travers deux canaux.

D'une part, l'établissement public, Oséo, a été autorisé à prendre cinq milliards d'euros de risques supplémentaires dont :

– deux milliards d'euros de co-financement avec les banques commerciales, par une nouvelle ligne de refinancement auprès de la Caisse des dépôts et consignations ;

– deux milliards d'euros de prêts garantis supplémentaires par les fonds de garantie existant d'Oséo ;

– un milliard d’euros de garanties mises en oeuvre via un nouveau « fonds de renforcement de la trésorerie des PME », qui vise à garantir la consolidation sur moyen et long terme des prêts à court terme aux PME.

D’autre part, les excédents d’épargne des livrets de développement durable (LDD) et des livrets d’épargne populaire (LEP) ont été mobilisés à hauteur de 17 milliards d’euros, en contrepartie d’engagements pris par les banques d’utilisation au profit des PME et des entreprises de taille intermédiaire. Les établissements financiers se sont notamment engagés à assurer la croissance de leurs encours de crédit, pour chacune de leurs entreprises clientes sans augmenter les garanties personnelles, à un rythme de 3 à 4 % annuel jusqu’à fin décembre 2009 avec une remontée d’informations mensuelle. Ces mesures sont effectives depuis le 15 octobre 2008 pour le LDD (7,5 milliards d’euros) et depuis le 21 octobre pour le LEP (9,3 milliards d’euros).

Ces mesures ont été accompagnées de la mise en place d’un dispositif de suivi territorial et d’accompagnement au plus près des entreprises : création d’un comité départemental de suivi du crédit aux PME piloté par les préfets de chaque département ; désignation d’un « parrain PME » pour conseiller et orienter les entreprises au sein de chaque direction régionale de l’industrie, de la recherche et de l’environnement ; ouverture d’un dispositif national d’accueil d’Oséo par un numéro de téléphone unique et un formulaire sur Internet.

Ce plan de soutien a été complété par un dispositif de médiation du crédit opérationnel depuis le 14 novembre 2008 et par un nouveau mécanisme d’assurance crédit publique, opérationnel depuis le 8 décembre 2008. L’ensemble des réseaux socioprofessionnels a également été associé pour aider les entreprises à anticiper les risques financiers, les orienter dans leur démarche, et les accompagner à constituer leur dossier de médiation.

Au 28 novembre 2008, le premier bilan de ce plan est positif : les encours de crédits aux PME ont progressé de 0,4 % (pour un total de 213 milliards d’euros) entre septembre et octobre, le fonds de renforcement de trésorerie des PME a bénéficié à 700 entreprises pour un montant de 100 millions d’euros, le dispositif de cofinancement devrait permettre de lever 200 millions d’euros de nouveaux prêts d’ici la fin de l’année, et le médiateur du crédit obtient 55 % de médiations réussies. Enfin, sur les 2 milliards d’euros de prêts garantis par Oséo, 600 millions d’euros devraient être dégagés en 2008. Ce plan constitue donc une première réponse aux besoins de financement des entreprises qui mérite d’être approfondie.

b) Des mesures nécessaires pour renforcer l'accès au crédit des entreprises et améliorer leur situation de trésorerie

À ce jour, le besoin de financement des entreprises reste très important. Le Rapporteur général soutient donc les propositions du Gouvernement consistant, d'une part, à renforcer les dispositifs de garanties bancaires pour offrir plus de prêts aux entreprises, d'autre part, à soulager la trésorerie des PME en leur remboursant par anticipation les créances des entreprises sur l'État notamment.

● Compléter les dispositifs de garanties bancaires pour lever 4 milliards d'euros de prêts supplémentaires au profit des PME :

Le plan de relance de l'économie propose de compléter le plan de soutien aux PME à travers le renforcement des garanties accordées par Oséo et par la société de caution mutuelle de l'artisanat et des activités de proximité (SIAGI) afin de soutenir l'offre et la demande de prêts et d'améliorer le financement du fonds de roulement des entreprises.

Tout d'abord, le renforcement des moyens d'Oséo-Garantie, à hauteur de 200 millions d'euros, devrait lui permettre de couvrir quatre milliards d'euros de prêts supplémentaires par le biais de deux outils :

– la mise en place d'une garantie Oséo ciblée sur les financements bancaires à court terme (moins de deux ans) avec deux milliards d'euros supplémentaires de prêts garantis ciblés sur les délais de paiement. Ce dispositif devrait permettre aux entreprises de faire face, dans des délais rapides, à des besoins de trésorerie, en facilitant le recours à l'emprunt. Le cas le plus fréquent concerne les PME contraintes de payer leurs fournisseurs plus vite sans être réglées elles-mêmes plus tôt par leurs clients ;

– le doublement du fonds de renforcement de la trésorerie des PME à hauteur de deux milliards d'euros (contre un milliard d'euros pour l'instant) qui vise à garantir la consolidation sur moyen et long terme des prêts à court terme aux PME rencontrant ou susceptibles de rencontrer des difficultés conjoncturelles qui ne sont pas d'origine structurelle.

De plus, le plan de relance prévoit de renforcer les fonds propres apportés à la société de caution mutuelle de l'artisanat et des activités de proximité (SIAGI) à hauteur de 25 millions d'euros. Ceci devrait lui permettre d'augmenter sa capacité de garantie des crédits aux artisans, commerçants et entreprises exerçant des activités de proximité, à hauteur de 120 millions d'euros en 2009 et de 110 millions d'euros supplémentaires en 2010. En tant que filiale des Chambres des métiers et de l'artisanat et des principales banques commerciales, la SIAGI a complété cette démarche en lançant le 5 décembre 2008 un plan d'accompagnement des entreprises en matière de garanties de prêts bancaires afin d'anticiper leurs besoins de financement et leur permettre de consolider une ligne de crédit existante.

- Rembourser, par anticipation, les créances des PME sur l'État pour leur rendre 11,4 milliards d'euros de trésorerie supplémentaires en 2009 :

Dans le contexte actuel, le remboursement immédiat par l'État des dettes qu'il doit aux entreprises est essentiel puisque celui-ci peut permettre un investissement et à tout le moins d'éviter la faillite de certaines PME. Dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2008, plusieurs mesures ont déjà été adoptées telles que :

- l'assouplissement du « privilège du Trésor » : à compter du 1^{er} janvier 2009, les entreprises auront neuf mois (et non plus six au maximum) avant de devoir prioritairement payer leurs impôts, taxes et cotisations sociales auprès des services fiscaux, des douanes ou des URSSAF, sous réserve qu'un plan d'apurement des dettes ait été octroyé par le créancier public ;

- le remboursement, par anticipation, des excédents d'acomptes et des reports en arrière des déficits d'impôt sur les sociétés : d'une part, les entreprises estimant avoir payé des acomptes trop élevés au titre d'un exercice clos au plus tard le 30 septembre 2009 pourront demander le remboursement de ces excédents dès le mois de janvier au lieu du mois d'avril. En 2008, ces excédents s'élevaient à 4 milliards d'euros et pourraient être plus importants en 2009, compte tenu du ralentissement de l'économie. D'autre part, en cas de comptes déficitaires, elles seront également autorisées à demander le remboursement immédiat du stock des créances d'impôt sur les sociétés non encore utilisées par ces entreprises au 1^{er} janvier 2009. Cette mesure concerne près de 16 000 entreprises de sorte que l'avantage pour l'économie est estimé à 1,8 milliard d'euros pour 2009 ;

- l'accélération du remboursement du crédit d'impôt recherche par le remboursement intégral des créances de toutes les entreprises au titre des années 2005 à 2008. Cette mesure concerne 5 000 entreprises, dont plus de 90 % de PME, et représente 3,8 milliards d'euros en 2009 ;

- la mensualisation du remboursement de la TVA pour les entreprises soumises au régime normal d'imposition en lieu et place de la règle du trimestre créditeur : cette réforme concerne plus de 82 000 entreprises, essentiellement des PME, et devrait leur permettre de bénéficier d'un effet de trésorerie positif de près de 3,6 milliards d'euros.

Le présent projet de loi de finances rectificative complète donc ces mesures pour contribuer au besoin en fonds de roulement des entreprises grâce à l'ouverture d'un milliard d'euros de crédits de paiement pour financer l'augmentation du taux d'avance versé sur les marchés publics de l'État aux fournisseurs à hauteur de 20 % pour tous les marchés supérieurs à 20 000 euros hors taxe (au lieu de 5 % pour tous les marchés supérieurs à 50 000 euros actuellement). Cette ouverture de crédits repose une hypothèse d'un volume de marchés publics de l'État en 2009 estimé à 20 milliards d'euros.

En cette période de crise financière, le Rapporteur général ne peut que soutenir l'ensemble de ces mesures destinées à améliorer la situation financière de nombreuses PME dès le mois de janvier 2009 et constate avec satisfaction que le Gouvernement a anticipé le besoin de trésorerie supplémentaire de l'État pour faire face au remboursement de l'ensemble de ces créances par un accroissement des émissions d'emprunts en bons du trésor en décembre 2008 et janvier 2009.

2.- De nouveaux crédits pour soutenir l'activité et la compétitivité de la filière automobile, principale victime de la crise

Le secteur automobile en France, comme en Europe, est particulièrement touché par la crise, avec des ventes en baisse de 20 à 30 % chez nos voisins européens depuis l'été 2008, et une chute de 14 % des immatriculations nationales au mois de novembre dernier.

En complément du plan global de soutien aux véhicules « décarbonés » lancé le 9 octobre 2008 et des mesures transversales destinées à toutes les entreprises, il est fondamental d'adopter des mesures spécifiques en faveur de la filière automobile pour soutenir la demande automobile et redynamiser la compétitivité de la filière à l'avenir. Le Rapporteur général considère néanmoins que ces mesures de soutien ne sauraient être mises en œuvre sans des engagements forts des constructeurs automobiles de maintien de l'emploi.

a) Les mesures destinées au soutien de la demande de véhicules neufs

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture de crédits en faveur de la demande de véhicules automobiles à travers un soutien direct au pouvoir d'achat grâce à l'extension de la prime à la casse.

En effet, à compter du 4 décembre 2008 et jusqu'au 31 décembre 2009, il est prévu de verser une prime de 1 000 euros (au lieu de 300 euros actuellement) pour l'achat d'un véhicule neuf émettant moins de 160 grammes de CO₂ (au lieu de 130 grammes) ou d'un véhicule utilitaire léger neuf, accompagné de la mise à la casse d'un véhicule de plus de dix ans (au lieu de quinze ans). Le montant total de la prime peut même atteindre 2 000 euros en cas d'acquisition d'un véhicule émettant moins de 100 grammes de CO₂. Cette mesure devrait concerner près de 220 000 véhicules de sorte que les crédits ouverts atteignent 220 millions d'euros pour 2009. Cette mesure de relance de la demande de véhicules propres, si elle peut entraîner un effet d'aubaine, a le mérite de soutenir l'activité des deux constructeurs automobiles français, Renault et Peugeot SA (PSA), et d'obtenir en contrepartie leur participation à la création du fonds d'investissement sectoriel dédié au soutien des sous-traitants de la filière.

En outre, l'État s'engage à accorder un prêt de 500 millions d'euros à la filiale bancaire de chacun des deux constructeurs automobiles, assorti d'un taux d'intérêt de 8 %, dans les mêmes conditions que le soutien apporté aux réseaux bancaires traditionnels. Le Rapporteur général est favorable à cette mesure dès

lors que 70 % des voitures en Europe sont vendues à crédit et que les filiales bancaires des constructeurs, qui financent plus du tiers des achats de véhicules en France, sont dans une situation difficile pour se refinancer sur les marchés financiers et ne disposent pas de dépôts contrairement aux banques commerciales traditionnelles.

b) Les mesures destinées à la restructuration de l'offre

Au-delà de la crise, il est essentiel d'assurer durablement la compétitivité de la filière automobile française marquée par la dispersion des sous-traitants intervenant en amont de l'assemblage, qui souffrent d'un manque de rentabilité et ne peuvent, dans ces conditions, investir ou innover de manière stratégique. Le secrétaire d'État chargé de l'industrie, Luc Châtel, a donc été chargé par le président Nicolas Sarkozy, le 15 décembre 2008, d'une mission de réflexion pour élaborer des solutions à la crise du secteur automobile, avec des conclusions à rendre à la fin du mois de janvier. À l'issue, des mesures nouvelles d'aides à l'investissement, sous forme de prêts ou de garanties, pourraient être adoptées dès lors que les constructeurs s'engageraient à ne pas délocaliser et à ne pas fermer d'usines.

Pour l'heure, le Rapporteur général salue le fait que le plan de relance du Gouvernement permette qu'en contrepartie des mesures de soutien de la demande de véhicules neufs, les constructeurs s'engagent à abonder, à hauteur de 100 millions d'euros chacun, un fonds d'investissement sectoriel dédié à la consolidation de la sous-traitance automobile en France. Ce fonds sera également complété par la participation du fonds d'investissement stratégique (FIS) à hauteur de 100 millions d'euros ainsi que par celle d'autres acteurs privés, tels que les plus grands sous-traitants de premier rang.

C.– LES OUVERTURES EN FAVEUR DU LOGEMENT

Pour soutenir la construction de logements et le secteur du bâtiment, le plan de relance prévoit le financement de 100 000 logements locatifs supplémentaires sur deux années, l'accélération du programme national de rénovation urbaine, le doublement du prêt à taux zéro pour l'achat de logements neufs et une contribution au financement des pass-fonciers. Par ailleurs, afin de favoriser la réhabilitation de l'habitat privé et la lutte contre l'insalubrité, un fonds exceptionnel de lutte contre l'habitat indigne et les dépenses d'énergie sera mis en place, ainsi qu'un soutien accru aux structures d'hébergement d'urgence.

Au total, seront mobilisés 1,16 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et 760 millions d'euros de crédits de paiement en 2009 et 148 millions d'euros de crédits de paiement en 2010.

1.– Soutenir la construction de logements

a) La construction de logements locatifs

Priorité est accordée au développement du parc locatif privé et social par un programme ambitieux de financement de 100 000 logements sur la période 2009-2010.

Le projet de loi prévoit l'ouverture de **340,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 160 millions d'euros de crédits de paiement en 2009 pour financer la construction de logements sociaux**. Ces crédits devraient être complétés en 2010 à hauteur 80 millions d'euros.

30 000 logements sociaux supplémentaires seront financés sur deux années, soit :

– **15 000 logements « PLUS »** (prêts locatifs à usage social) soit une aide de 15 900 euros par logement. Cette aide prendrait la forme d'une subvention (6 700 euros) et d'une bonification de prêt, compensant le manque à gagner pour la Caisse des dépôts et consignations (9 200 euros) ;

– **15 000 logements « PLAI »** (prêts locatifs aidés très sociaux, dits d'intégration destinés aux ménages les plus modestes) qui bénéficieront d'une aide de 27 600 euros (16 000 euros de subvention et 11 600 euros de bonification de prêts). Ces crédits permettront la construction de nouvelles places d'hébergement, notamment de logements en maisons-relais, dont le nombre doit être porté, dans le cadre du plan de relance, à 15 000 d'ici fin 2011.

Ces subventions comprennent une part « surcharge foncière » (4 000 euros par logement) qui permet de construire des logements dans les zones tendues où le coût du foncier est élevé.

Ces crédits compléteront ceux ouverts en loi de finances pour 2009, soit **530 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 546,8 millions d'euros de crédits de paiement**, permettant le financement de **120 000 logements sociaux**.

Au total, en 2009, les crédits consacrés au financement de logements sociaux devraient **progresser de 35 % pour les autorisations d'engagement, pour s'élever à 870,5 millions d'euros, et de 48,5 % pour les crédits de paiement, pour s'élever à 786,8 millions d'euros**.

Une enveloppe de prêts de 4,5 milliards d'euros de la Caisse des dépôts et consignation complétera ces crédits.

Par ailleurs, le Président de la République a annoncé, le 1^{er} octobre dernier, **un plan de rachat de 30 000 logements en voie de futur achèvement** compris dans des programmes de construction gelés par des promoteurs. L'objectif est le rachat de 20 000 logements par les organismes HLM et de 10 000 logements par une filiale de la Caisse des dépôts et consignations, la SNI (société nationale immobilière).

b) La construction de résidences principales

Un accent particulier devrait aussi être mis sur le développement de l'accession sociale à la propriété.

Le projet de loi prévoit **une aide exceptionnelle de l'État en faveur de 30 000 ménages qui bénéficieront d'un pass-foncier en 2009.**

En effet, ce dispositif, mis en place par une convention signée le 20 décembre 2006 par l'État, l'UESL et la Caisse des dépôts et consignations, permet aux ménages d'acquérir leur logement en deux temps en différant l'acquisition du foncier de celle du bâti et de bénéficier d'un taux de TVA réduit. Cantonné dans un premier temps à l'acquisition de logements individuels, ce taux réduit est étendu à l'acquisition d'un logement au sein d'un immeuble collectif par l'article 16 du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Cependant, le bénéfice du pass-foncier est conditionné à l'octroi d'une aide de la commune du lieu d'implantation du logement de 3 000 à 5 000 euros. Celle-ci peut constituer un obstacle au développement du pass-foncier, notamment dans des communes bénéficiant de ressources limitées.

C'est pourquoi le présent projet de loi prévoit une aide de 1 667 euros par logement permettant de diminuer la contribution obligatoire des communes pour 30 000 logements. 50 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement sont à ce titre.

Notons que l'article 18 *ter* du projet de loi de finances rectificative pour 2008 prévoit **de doubler le plafond du prêt à taux zéro pour les ménages faisant l'acquisition d'un logement neuf en 2009.** Le coût de cette mesure est évalué à **600 millions d'euros.**

c) L'accélération du programme de rénovation urbaine

La rénovation urbaine est un puissant facteur de dynamisation de l'activité économique dans les quartiers. Les premières réalisations témoignent de l'efficacité du programme national de rénovation urbaine, mis en place en 2003. Il devrait mobiliser au total de 12 milliards d'euros.

Le projet de loi propose l'ouverture de **349,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 200 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires en 2009** afin d'accélérer la mise en œuvre de ce programme en anticipant les travaux programmés pour les années suivantes pour un montant de 600 millions d'euros.

Le plan de relance permettra la réalisation des opérations suivantes :

L'ACCÉLÉRATION DU PROGRAMME DE RÉNOVATION URBAINE EN 2009

	Nombre	Coût unitaire (en euros)	AE (en millions d'euros)	CP (en millions d'euros)
Démolitions	17 000	2 500	42,5	25
Construction de logements PLAI	6 000	16 000	96	55
Constructions de logements PLUS	11 000	6 700	73,7	42
Réhabilitations	10 000	1 500	15	7,36
Résidentialisations	10 000	440	4,4	2,64
Restructuration d'équipements et aménagement urbains	134	880 000	117,92	68
Total	—	—	349,52	200

Ces crédits compléteront la contribution du 1 % logement qui, dans le cadre du projet de loi de mobilisation pour le logement, est amenée à financer les interventions de l'ANRU : **770 millions d'euros seront ainsi mobilisés chaque année de 2009 à 2011.**

Notons que la rénovation urbaine sera aussi favorisée dans un nouveau **programme national de requalification des quartiers anciens dégradés**, créé par les articles 7 et 8 du projet de loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion. L'année 2009 sera une phase de préfiguration permettant de réhabiliter 15 à 20 quartiers pour un budget **prévisionnel de 400 millions d'euros.**

2.— Favoriser la réhabilitation du parc locatif privé et lutter contre l'habitat indigne

a) La mise en place d'un fonds exceptionnel de lutte contre l'habitat indigne et les dépenses d'énergie

Le plan de relance a aussi pour objectif de favoriser la réhabilitation de l'habitat privé, permettant ainsi d'aider les ménages modestes à réduire leurs dépenses d'énergie tout en soutenant le secteur de l'artisanat.

Un fonds exceptionnel de lutte contre l'habitat indigne et les dépenses d'énergie est mis en place en 2009 et 2010. Le présent projet de loi propose de le doter de **200 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 133 millions d'euros de crédits de paiement en 2009.** Ces crédits seraient complétés à hauteur de **68 millions d'euros de crédits de paiement en 2010.** La vocation de ce fonds est :

– **d’aider 80 000 propriétaires occupants modestes à réhabiliter leur logement** en vue de réaliser des économies d’énergie. Une aide de 1 250 euros en moyenne serait accordée ;

– **de renforcer les aides aux copropriétés dégradées**. Une aide de 2 000 euros en moyenne pourrait être directement versée aux syndicats de propriétaires pour prendre en charge une partie des travaux nécessaires ;

– **et d’accélérer la résorption de l’habitat indigne en finançant la rénovation de 5 700 logements insalubres**, pour un coût unitaire de 5 700 euros.

ACTIONS FINANCÉES PAR LE FONDS EXCEPTIONNEL DE LUTTE CONTRE L’HABITAT INDIGNE ET LES DÉPENSES D’ÉNERGIE

	Nombre	Coût unitaire (en euros)	AE 2009 (en millions d’euros)	CP 2009 (en millions d’euros)	CP 2010 (en millions d’euros)
Traitement des logements des propriétaires occupants	80 000	1 250	100	66	34
Traitement des copropriétés dégradées	25 000	2 000	50	33	17
Lutte contre l’habitat indigne dans les quartiers anciens dégradés	5 700	8 772	50	33	17
Total	110 700	–	200	133	68

Selon les informations transmises par le Gouvernement, ces crédits devraient entraîner la réalisation de travaux pour un montant de **1 milliard d’euros**.

Les crédits de ce fonds seront complétés par les interventions de l’Agence nationale de l’habitat pour l’amélioration du parc locatif privé et la lutte contre l’insalubrité, financées par le 1 % logement à hauteur de **480 millions d’euros par an de 2009 à 2011**.

b) Des crédits en faveur des structures d’hébergement et d’accueil spécialisées

Enfin, le projet de loi prévoit l’ouverture de **217 millions d’euros en faveur des structures d’hébergement et d’accueil spécialisées**. Ces crédits permettront de financer :

– **la création de 100 places d’hébergement d’urgence, de 100 places de stabilisation et la consolidation de 1 830 places créées en 2008** ;

– **la création de 800 places dans des centres d’hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)** ;

– **l’humanisation des 13 600 places de centres d’hébergement**, conformément aux préconisations de notre collègue Étienne Pinte ⁽¹⁾ ;

– **la mobilisation de 5 000 places supplémentaires en « intermédiation**

(1) M. Étienne Pinte, rapport au Premier ministre sur l’hébergement d’urgence et l’accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, la Documentation française, 5 septembre 2008.

locative », ces places supplémentaires permettant d'économiser des nuitées d'hôtel ;

– **l'augmentation du nombre de places en maisons-relais** pour le porter de 12 000 à 15 000 en 2011 ;

– **la reprise des déficits des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)** ;

– **le renforcement des équipes mobiles de veille sociale** et le développement de l'accompagnement par des travailleurs sociaux des personnes défavorisées ;

– **une dotation en capital à l'ADOMA** afin de renforcer l'effort d'investissement au profit de l'hébergement et de la lutte contre l'habitat indigne ;

– **une dotation exceptionnelle aux différentes associations qui versent l'aide alimentaire aux plus démunis**, qui permettra notamment d'améliorer la qualité de leurs entrepôts et de renforcer le suivi informatique et la traçabilité des denrées collectées et distribuées.

Ces crédits compléteront ceux mobilisés par le programme *Actions en faveur des plus vulnérables* de la mission *Ville et logement* en 2009, qui s'élèvent à 988,3 millions d'euros, soit une importante progression de 9,1 % pour les autorisations d'engagement et de 15,3 % pour les crédits de paiement. **Ce sont donc des moyens sans précédents qui seront mobilisés en faveur du logement des publics les plus vulnérables.**

Le programme prévisionnel est le suivant :

LE FINANCEMENT DES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT ET D'ACCUEIL SPÉCIALISÉES

	Nombre	Coût unitaire (en euros)	AE (en millions d'euros)	CP (en millions d'euros)
Humanisation des structures d'hébergement	1 360	5 882	80	80
Veille sociale, renforcement des équipes mobiles	50	60 000	2,9	2,9
Création de places supplémentaires d'hébergement d'urgence	100	9 225	1,2	1,2
Création de places supplémentaires de stabilisation	100	10 350	1,4	1,4
Consolidation des places d'hébergement d'urgence créées en 2008	1 830	12 300	22,4	22,4
Création de places supplémentaires de CHRS en métropole	600	11 396	9,1	9,1
Création de places supplémentaires de CHRS outre-mer	200	12 724	3,4	3,4
reprise des déficits antérieurs des CHRS	–	–	12,5	12,5
Accompagnement social des personnes vers un logement	307	28 500	12	12
Intermédiation locative	3 000	6 406	15	15
Dotation en capital à l'ADOMA	–	–	37	37
Aide alimentaire	–	–	20	20
Total	–	–	216,9	216,9

D.– LES OUVERTURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ

Le dernier axe du plan de relance de l'économie française concerne les politiques de l'emploi et de la solidarité. Afin de contrecarrer les destructions d'emplois dans le secteur marchand, le projet de loi reprend les mesures annoncées par le Président de la République, qui doivent permettre de créer selon le Gouvernement entre 80 000 et 110 000 emplois.

1.– Une prime à l'embauche pour aider les très petites entreprises à passer le cap de la crise

Mesure emblématique, la création d'une prime à l'embauche doit permettre aux entreprises de moins de dix salariés de faire face aux effets de la crise et les encourager à recruter.

a) Une aide centrée sur le SMIC et dégressive jusqu'à 1,6 SMIC

La prime à l'embauche vise l'ensemble des embauches que les entreprises de moins de dix salariés réaliseront à compter du 4 décembre 2008 et au cours de l'année 2009. Elle atteint 180 euros par mois au niveau du SMIC, puis est dégressive jusqu'à s'annuler à 1,6 SMIC.

Le champ d'application, tel qu'il est défini par le projet de décret, est large puisque sont concernés tous les emplois en contrat à durée indéterminée (CDI) ou en contrat à durée déterminée (CDD) de plus d'un mois, les renouvellements de CDD ainsi que les transformations de CDD en CDI. En revanche, sont exclus du bénéfice de la mesure les contrats aidés, déjà activement soutenus par des crédits publics, ainsi que les cas de réembauche d'un même salarié moins de six mois après son départ de l'entreprise afin de prévenir tout abus. Pour favoriser l'emploi, la prime est également conditionnée par l'absence de licenciements économiques dans l'entreprise au cours des six derniers mois.

Elle complète les dispositifs existants d'exonération de charges sociales décrits à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, sans les remettre en cause. Dans le cadre de la réduction générale de cotisations patronales de sécurité sociale mise en place par la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi (dite « allègement Fillon »), les salaires en dessous de 1,6 SMIC continuent à ouvrir droit à l'allègement de cotisations assurance maladie, maternité, invalidité, vieillesse, décès, allocations familiales et accidents du travail à hauteur de 28,1 % du salaire brut au niveau du SMIC et dégressif ensuite.

Cette aide couvrira le reliquat de cotisations patronales à concurrence, dans cet exemple, de 14 points. Elle portera ainsi sur les cotisations de retraite complémentaire ou encore les cotisations d'assurance chômage.

b) Une prime temporaire

La nouvelle prime a une vocation temporaire et elle n'est créée que pour permettre aux entreprises les plus fragiles de disposer de ressources suffisantes pour faire face aux imprévus.

Elle sera versée chaque trimestre par Pôle emploi, organisme issu de la fusion des Assedic avec l'ANPE. Selon les informations recueillies par le Rapporteur général, les premiers versements pourraient intervenir à partir d'avril 2009.

Le coût de cette mesure est estimé par le Gouvernement à 700 millions d'euros, qui seront intégralement pris en charge par l'État.

2.- Une dotation exceptionnelle destinée à financer les politiques actives de l'emploi

Le projet de loi prévoit également l'ouverture de crédits à hauteur de 500 millions d'euros pour financer les politiques actives de l'emploi.

Pour l'heure, les effets de la crise sur les licenciements économiques ne peuvent pas être précisément quantifiés et cette dotation de précaution n'est pas affectée à tel ou tel dispositif de soutien à l'emploi. Le Gouvernement devra préciser, le moment venu, comment il choisit de répartir ces crédits.

Plusieurs instruments de la politique de l'emploi pourraient être mobilisés.

Cette dotation permettrait de renforcer l'accompagnement des salariés licenciés pour un motif économique dans leur recherche d'un emploi, assuré par Pôle emploi au titre des missions définies à l'article L. 5312-1 du code du travail.

Elle pourrait également servir à abonder la dotation globale de restructuration destinée à prévenir les conséquences sociales des restructurations d'entreprises. Les mesures concernées sont destinées, d'une part, à éviter les licenciements (conventions de chômage partiel et actions de formation) et, d'autre part, à favoriser le reclassement des salariés dont le licenciement n'a pu être évité. Cette dotation globale est déconcentrée au niveau départemental pour permettre une gestion au plus près du terrain.

Elle contribuerait au développement des conventions de reclassement personnalisé (CRP), créées par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, qui permettent un accompagnement renforcé vers l'emploi pour une période de 8 mois des salariés victimes d'un licenciement économique.

Elle doit enfin permettre d'appuyer l'effort des partenaires sociaux pour revaloriser l'indemnisation du chômage partiel. En application des articles L. 5122-1 à L. 5122-3 du code du travail, une allocation spécifique de chômage

partiel est avancée par l'entreprise et remboursée par l'État⁽¹⁾; ce dernier s'engage à majorer les remboursements afin de faire face aux difficultés liées au retournement de la conjoncture économique.

Ces crédits supplémentaires s'ajoutent à ceux ouverts en loi de finances permettant le financement de 330 000 contrats aidés (soit 100 000 de plus qu'initialement prévu) ainsi que l'extension à 18 nouveaux bassins d'emploi des contrats de transition professionnelle (CTP).

3.– Une avance de 200 euros versée aux futurs bénéficiaires du revenu de solidarité active

Le projet de loi organise le versement d'une prime de solidarité active de 200 euros au bénéfice de 3,8 millions de ménages modestes. Cette somme est destinée à anticiper sur la mise en place du revenu de solidarité active (RSA), prévue par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008, qui ne pourra être effective avant le second semestre 2009. Elle permettra, sans attendre, de soutenir le pouvoir d'achat des plus modestes dans une conjoncture plus difficile.

La prime de solidarité active constitue une prestation forfaitaire et exceptionnelle, qui sera versée en avril 2009 par les caisses d'allocations familiales.

Afin de cibler au plus juste les futurs bénéficiaires du RSA – qui ne sont, par définition, pas encore identifiés – le Gouvernement devrait retenir les ménages bénéficiaires suivants :

- 1,2 million d'allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) ;
- 200 000 titulaires de l'allocation de parent isolé (API) ;
- les titulaires des allocations de logement (aide personnalisée au logement, APL ; allocation de logement à caractère social, ALS ; allocation à caractère familial, ALF), à l'exception des retraités, des étudiants et des personnes handicapées qui reçoivent d'autres aides, soit environ 2,4 millions de ménages.

Le Rapporteur général s'inquiète cependant des critères qui seront retenus par le décret d'application. Les aides au logement de l'année n sont en effet attribuées sur la base des impôts payés l'année $n-1$, et donc des revenus perçus en année $n-2$. Ce décalage pourrait provoquer des effets d'ajustement néfastes, en particulier pour les ménages dont la situation financière a changé au cours des deux dernières années. Il reviendra au Gouvernement de préciser, lors des débats, les moyens d'y remédier.

Le coût de cette avance atteint 760 millions d'euros, pris en charge par l'État ; le Rapporteur général souligne que la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ne sera pas mise à contribution afin de ne pas peser sur les comptes de la sécurité sociale.

(1) Allocation horaire d'un montant de 2,44 € dans les entreprises de 250 salariés ou moins et de 2,13 € dans les entreprises de plus de 250 salariés la limite d'un contingent fixé, par salarié, à 600 heures.

**AUDITION DE M. ÉRIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES
COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, ET DE
M. PATRICK DEVEDJIAN, MINISTRE EN CHARGE DE LA MISE EN
ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE**

Au cours de sa séance du 20 décembre 2008, la Commission a entendu M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, et de M. Patrick Devedjian, ministre en charge de la mise en œuvre du plan de relance.

M. le président Didier Migaud. Je vous remercie d'être présents en cette période quelque peu inhabituelle pour débattre d'un sujet qui l'est tout autant, puisqu'il s'agit d'un collectif budgétaire destiné à répondre à une situation de crise exceptionnelle.

Nous accueillons aujourd'hui Patrick Devedjian, ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, ainsi qu'Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, qui vont nous présenter le projet de loi finances rectificative pour 2009 adopté vendredi dernier en Conseil des ministres, ainsi qu'un autre texte « pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés », qu'examinera au fond la commission des affaires économiques. Nous aurons ensuite à débattre de ces deux textes en séance publique à compter du mercredi 7 janvier après-midi.

Je rappelle que les premières mesures du plan de relance que le Président de la République a annoncé le 4 décembre 2008 ont déjà complété le collectif pour 2008 que nous adopterons définitivement cet après-midi, et qu'un certain nombre d'entre elles, essentiellement de nature fiscale, sont déjà intégrées au projet de loi de finances initiale pour 2009.

Ce collectif contient une série d'ouvertures de crédits, qui constitue le deuxième volet du plan, ainsi qu'une dotation destinée au Fonds stratégique d'investissement mis en place à la fin de la semaine dernière.

Bien évidemment, le solde budgétaire s'en trouvera sensiblement modifié et la dette devrait s'alourdir. Vous allez donc nous préciser, messieurs les ministres, ce qu'il devrait en être en 2009, mais également en 2010, compte tenu de ce que plusieurs mesures consistent à remonter des remboursements d'impôt et des dépenses d'investissement de 2010 à 2009. Il conviendra d'ailleurs que vous nous indiquiez ce qui est véritablement nouveau dans le plan de relance par rapport à ce qui a déjà été voté, et quelles en sont les conséquences.

Vous nous avez déjà indiqué, monsieur le ministre des comptes publics, les effets sur le solde des comptes publics pour 2009. Il conviendra peut-être que vous apportiez des précisions à partir des projections qui peuvent aussi être faites sur les comptes de la sécurité sociale et sur ceux des collectivités territoriales car

la crainte de voir le déficit de l'ensemble des comptes publics approcher les 100 milliards d'euros est de plus en plus forte.

Il serait également intéressant, monsieur le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, que vous précisiez votre rôle. Une mission a été créée, avec quelques programmes. Comment votre action s'articulera-t-elle avec celle d'un certain nombre de ministres plus particulièrement concernés par les réalisations d'équipements et par les investissements ? Comment se fera la répartition entre vous ? Comment comptez-vous intervenir ? Nous aimerions aussi vous entendre sur les interventions supplémentaires prévues au titre des entreprises publiques qui pourront décider d'un certain nombre d'actions dans le cadre du plan.

Je souhaite que nous ayons une discussion fructueuse qui nous permette d'être complètement informés, même si, après le débat du 7 janvier prochain, nous serons sans doute amenés à revenir sur ce thème en d'autres occasions, au cours desquelles vous pourrez nous rapporter les effets de ces premières mesures, voire nous en présenter d'autres en fonction de l'évolution de la situation et des décisions prises dans d'autres pays.

M. Patrick Devedjian, ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance. Le plan de relance pour l'économie est un ensemble. Il mobilise 26 milliards d'euros, dont 11,5 milliards de soutien à la trésorerie des entreprises ; 10,5 milliards d'interventions de l'État, notamment sous la forme d'investissements et de soutiens à l'activité et à l'emploi ; 4 milliards d'investissements d'entreprises publiques. Sa réussite tient à notre capacité à le conduire au plus vite : il doit être massif et rapide. D'ailleurs, l'État en tire les conséquences en termes budgétaires. Ainsi, les crédits dans leur totalité seront engagés dès 2009 et les trois quarts seront effectivement payés au cours de la même année.

La réussite dépend évidemment de notre capacité collective à nous mobiliser. Le plan sollicite de nombreux acteurs : l'État, bien sûr, mais aussi les entreprises, notamment publiques. Il repose sur notre aptitude à mener très vite des projets et il nous invite à anticiper. L'investissement en est le moteur, la solidarité et l'attention envers les ménages les plus défavorisés en sont les compléments indispensables. Les collectivités territoriales seront également très présentes au travers des contrats de projet, des plans de modernisation et de développement des itinéraires qui contribuent à améliorer la compétitivité de notre territoire dans des domaines aussi stratégiques que les infrastructures, les universités et la recherche. Les collectivités, qui réalisent les trois quarts des investissements publics, seront les principaux vecteurs de la conduite des équipements locaux. C'est tout le sens de la mesure de remboursement anticipé de la TVA, qui peut être estimée à 2,5 milliards d'euros.

Du fait de son caractère exceptionnel et temporaire, le plan de relance relève d'une nouvelle mission budgétaire spécifique, intitulée « Plan de relance de

l'économie » et composée de trois programmes qui collent d'aussi près que possible aux annonces du Président de la République.

Le « Programme exceptionnel d'investissement public » regroupe l'intégralité des crédits consacrés aux dépenses d'investissement et d'équipement de l'État. Il représente, en 2009, 4 milliards d'euros en autorisation d'engagement et 2,7 milliards en crédits de paiement, répartis au sein de quatre actions. Il viendra directement soutenir la croissance économique. Ainsi, 870 millions d'euros sont notamment inscrits pour financer les infrastructures de transport, 731 millions pour l'enseignement supérieur et la recherche, 1,5 milliard pour les équipements de défense et de sécurité, et 620 millions pour le patrimoine.

Le programme « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » est destiné à financer l'ensemble des mesures en faveur de l'investissement des entreprises et de l'emploi. Il se traduit par 1,6 milliard d'AE et 2,6 milliards de CP, au sein de six actions, et ce sont 700 millions d'euros qui sont destinés au financement de l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises, 500 millions à des mesures complémentaires des politiques actives de l'emploi, 220 millions au financement de la prime à la casse, 225 millions aux mesures de soutien complémentaire aux PME. S'y ajoute 1 milliard d'euros en CP pour la majoration des avances versées sur les marchés publics de l'État en 2009.

Enfin, le programme « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » comporte 1,9 milliard en AE et 1,5 milliard en CP, éclatés en cinq actions. Les fonds sont destinés à renforcer l'effort de l'État en faveur de la construction et de la rénovation urbaine, à hauteur de 1 237 millions d'euros en AE et de 740 millions en CP. Par ailleurs, 760 millions d'euros permettront de financer la prime de solidarité active qui viendra renforcer le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes.

Aux ouvertures de crédits du collectif s'ajoutent une mesure sur le FCTVA et la dotation du Fonds stratégique d'investissements. La première mesure souligne la volonté du Gouvernement de soutenir les collectivités locales qui, je le rappelle, sont le premier investisseur public. Aussi est-il prévu une avance d'un an du versement du fonds de compensation de la TVA pour les collectivités s'engageant à augmenter leurs investissements en 2009. À la suite de la Conférence nationale des exécutifs qui s'est tenue le 16 décembre, une option pragmatique a été retenue : la hausse des investissements des collectivités sera effective dès le premier euro au-delà d'une période de référence longue, qui pourrait être de trois ans, permettant de gommer l'effet de pic des années 2007 et 2008. Le soutien apporté par l'État est estimé à 2,5 milliards.

Le collectif budgétaire ouvre enfin 3 milliards d'euros de crédits destinés à la dotation de l'État au Fonds stratégique d'investissement mis en place avec la Caisse des dépôts. L'opération est neutre pour le déficit public : elle ne relève que d'une simple logique patrimoniale.

M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. J'insisterai plus particulièrement sur la cohérence du plan, sur son impact sur nos finances publiques et sur les modalités retenues pour l'ouverture et la gestion des crédits, en conformité avec les règles de la LOLF.

Le plan est coordonné avec l'action européenne ; il est cohérent en ce qui concerne les finances publiques ; il est temporaire, et ciblé sur l'investissement et sur des mesures réversibles.

On ne s'est pas contenté d'un effet d'affichage en recyclant des mesures antérieures : ces 26 milliards d'euros, soit 1,3 point de PIB, sont bien de l'argent supplémentaire.

Nous ne modifions pas par ailleurs nos hypothèses de croissance telles qu'elles figurent dans le projet de loi de finances rectifié : d'une part parce que la situation demeure très évolutive, d'autre part parce qu'il serait paradoxal de le faire alors que nous lançons un plan de relance qui devrait avoir sur la croissance un impact de l'ordre de 1 %.

Les effets sur les finances publiques et l'incidence budgétaire seront vraiment concentrés sur 2009. L'impact du plan de relance sera de 19 milliards d'euros, auxquels on doit ajouter les 3 milliards destinés au Fonds stratégique d'investissement. Au total, le déficit budgétaire de l'État atteint 79,3 milliards d'euros. 9,2 milliards sont consacrés aux mesures de trésorerie que nous avons prises à l'occasion du collectif dont l'examen s'achèvera cet après-midi ; 9,4 milliards sont destinés au collectif que nous sommes en train d'examiner : 6,9 milliards vont aux crédits budgétaires, 2,5 milliards au FCTVA, 500 millions d'euros étant consacrés à la consommation de reports de crédits du ministère de la défense, l'objectif étant surtout d'accélérer le paiement de ce que doit la Défense aux PME. Cela ne nécessite pas d'ouvrir des crédits en collectif, mais pèsera sur l'exécution budgétaire.

L'impact sur le déficit maastrichtien sera en 2009 de 15,5 milliards d'euros, soit 0,8 point de PIB, ce qui fait bien passer le déficit public à 3,9 points. Si l'on passe de 19 à 15,5 milliards, c'est essentiellement en raison de l'impact du remboursement de la TVA, qui intervient en droits constatés. Il s'agit donc d'une mesure de trésorerie déjà comprise dans le déficit. D'ailleurs, les 79,3 milliards du déficit de l'État sont ramenés à 69,7 milliards au titre du déficit maastrichtien.

M. Henri Emmanuelli. Formidable !

M. Éric Woerth. Il faut en effet retrancher 3,6 milliards liés à la TVA, 3 milliards au titre du Fonds stratégique d'investissement, 500 millions de reports de crédits de la Défense, ainsi que les 3,7 milliards de traduction en déficit maastrichtien du déficit déjà compris dans la loi de finances initiale.

En 2010, les effets du plan de relance sur le déficit devraient être limités à environ 1 milliard d'euros.

La trajectoire de finances publiques a été modifiée. Pour ma part, je souhaite d'ailleurs que l'on corrige le projet de loi de programmation pluriannuelle afin de tenir compte de l'actualité.

À partir du moment où l'on conserve les hypothèses présentées par Christine Lagarde de 2 % de croissance en 2010 et de 2,5 % ensuite, on arrive à un déficit de 1,1 % du PIB en 2012.

La dette publique est de l'ordre de 20 milliards d'euros. Nous avons déjà commencé en fin de cette année à lever un emprunt supplémentaire.

En ce qui concerne la transparence et l'organisation comptable et financière, nous avons créé trois programmes, qui sont sous la responsabilité de Patrick Devedjian. D'une durée limitée à deux ans, ils relèvent de la mission budgétaire « Plan de relance de l'économie ». La méthode privilégie la souplesse de gestion que permet la LOLF : nous souhaitons un maximum de délégations et de transferts de crédits dès que le besoin s'en fait sentir pour des programmes ministériels.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Je me réjouis de la rapidité de réaction du Gouvernement face à la crise, qui nous vaut d'être confrontés à une véritable rafale de lois de finances rectificatives : nous examinons aujourd'hui la troisième.

La première avait été consacrée avant tout à la remise en route de la fonction des banques par le biais du refinancement du marché interbancaire et d'interventions en fonds propres. Alors que l'on frôlait le collapsus, le marché, grâce à ces mesures, se remet petit à petit en place.

Un travail important a ensuite été accompli à l'occasion de la loi de finances rectificative de fin d'année, laquelle comporte diverses mesures destinées à activer la tuyauterie de l'État, en particulier le remboursement, en direction des entreprises, de créances d'impôt sur les sociétés, de crédit d'impôt recherche et de TVA. Différentes mesures fiscales sont également destinées à relancer le logement, en particulier avec le doublement du prêt à taux zéro pour favoriser l'accession sociale. Nous avons proposé qu'un effort soit fait en faveur de ce segment très important du marché qu'est le locatif intermédiaire. Nous espérons que vous approuverez nos propositions cet après-midi, lors du vote définitif sur le dernier collectif de 2008.

La présente loi de finances rectificative pour 2009 comprend donc un volet budgétaire, essentiellement consacré à l'investissement. C'est très important car l'anticipation d'un investissement qui aurait été engagé en tout état de cause est compatible avec notre volonté de nous rapprocher de l'équilibre d'ici à 2012. Or cet objectif ne doit absolument pas être perdu de vue. Je me félicite qu'il s'agisse d'investissement, donc de mesures non récurrentes, et que le Gouvernement ait accepté de le traiter de façon séparée dans le cadre d'une mission particulière.

Il est également essentiel de raisonner de façon globale, c'est-à-dire en prenant en compte l'investissement de l'État – avec un certain nombre de compléments budgétaires – et celui des collectivités locales, qui représentent près de 80 % de l'investissement civil. La mesure relative au FCTVA va donc dans le bon sens ; elle met en outre un terme définitif au débat sur le point de savoir s'il s'agit d'un remboursement, comme tous les élus locaux le pensent, ou d'une dotation, comme on le croit parfois au sein de l'État.

Avec le Fonds stratégique d'investissement, on permet également aux entreprises d'investir. À ce propos, le collectif que nous allons adopter cet après-midi comporte une mesure extrêmement forte puisque, depuis le 23 octobre, 80 % des investissements des entreprises – ce que l'on appelle les équipements en biens mobiliers – ne seront définitivement plus intégrés dans la base de la taxe professionnelle. Cette excellente mesure devrait d'ailleurs nous conduire à accélérer notre réflexion sur la réforme des finances locales.

Puisque nous avons pour la première fois une programmation triennale mission par mission, pourriez-vous, monsieur le ministre du budget, nous donner les montants des crédits ou des moins-values de recettes liés à l'anticipation en 2009 de dépenses prévues en 2010 et en 2011 ?

Nous aimerions aussi connaître le détail du solde des administrations publiques entre l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Comment se répartit le nouveau solde de 3,9 % prévu pour 2009 et comment se répartiront les soldes ultérieurs ?

Vous avez souligné, monsieur le ministre du budget, que le passage de la comptabilité budgétaire à la comptabilité maastrichtienne nous est cette année favorable, puisque le déficit au sens de Maastricht devrait être de 10 milliards inférieur. Je me méfie toutefois quelque peu car, jusqu'en 2007, le mécanisme a toujours joué en sens inverse. Cette tendance historique ne risque-t-elle pas de jouer à nouveau ?

Créer une mission *ad hoc* est une très bonne approche, mais il faut que cela soit parfaitement compatible avec la LOLF et, surtout, avec la gestion des programmes. Qui seront les ministres ordonnateurs, les services gestionnaires ? Qui seront les trois responsables de programmes ? Comment fonctionneront les transferts de crédits et les délégations de gestion ?

La prévision de dette, qui était de 52 milliards au mois de septembre, passe à 76 milliards, et même à 79 puisqu'il faudra bien emprunter les 3 milliards destinés au Fonds stratégique d'investissement. Or la charge des frais financiers – 43 milliards d'euros – reste constante. Comment peut-on augmenter le besoin de financement sans que cela ait un effet sur le coût de la dette ? Quelles sont vos hypothèses de taux d'intérêt ? Comment envisagez-vous de conserver une charge de la dette compatible avec nos contraintes budgétaires ?

La loi de programmation pluriannuelle prévoit 2 milliards supplémentaires chaque année au titre de la charge d'intérêts. Ne faut-il pas revoir les choses ? Même si cela était lié à d'autres causes, en particulier à l'indexation du nominal sur l'inflation, en 2008 nous avons été obligés d'inscrire 4 milliards de plus au collectif du mois d'octobre. Il faut donc être très vigilant.

M. le président Didier Migaud. Monsieur le ministre du budget et des comptes publics, pourriez-vous apporter des précisions sur le dernier acompte au titre de l'IS pour 2008 ? Les réalisations correspondent-elles à vos attentes ? Des modifications sont-elles intervenues qu'il faudrait traduire en loi de règlement ?

M. Éric Woerth. Monsieur le rapporteur général, notre idée est bien de présenter à nouveau les trajectoires globales. Pour ce qui est de l'impact sur les années à venir, nous anticipons 1 milliard d'euros de crédit d'impôt recherche prévu pour 2010 – en d'autres termes, cette somme est « ramenée » de 2010 vers 2009 –, un autre milliard pour 2011 et 1,8 milliard pour 2012, soit un total de 3,8 milliards.

Concernant le *carry back* de l'impôt sur les sociétés, nous avons réduit le montant de 300 millions d'euros par an, chaque année de 2010 à 2012. Pour 2009, le coût est de 1,8 milliard.

S'agissant des avances versées sur les marchés publics – 1 milliard d'euros –, nous prévoyons d'anticiper 500 millions sur 2010 et sur 2011.

Nous travaillons actuellement à la fixation avec chaque ministère des montants correspondant au soutien à l'investissement. En tout état de cause, les anticipations représenteront plusieurs centaines de millions d'euros par an.

Si nous n'avons pas modifié les chiffres du solde des administrations publiques et des soldes sociaux, en les adaptant par exemple aux nouvelles prévisions concernant la masse salariale, c'est que nous n'avons pas changé les hypothèses macro-économiques. Je vous rappelle que l'État en est à 3,5 % de déficit, les organismes divers d'administration centrale à +0,2, les collectivités locales à -0,3 et les administrations de sécurité sociale à -0,3, soit un solde total négatif de 3,9 % qui correspond bien à la prévision initiale de 3,1 % et au 0,8 % qui résulteront du financement du plan de relance.

Je conviens que le passage de la comptabilité budgétaire à la comptabilité nationale maastrichtienne a réservé de mauvaises surprises ces dernières années. Mais nous avons tiré les enseignements de ces expériences et nous nous sommes montrés prudents. L'estimation d'un écart favorable de 10 milliards d'euros peut donc être maintenue.

Pour ce qui est notamment des règles de gestion et de la répartition des compétences entre les missions, je vous ferai parvenir une note qui comportera toutes les précisions. Il faut savoir que les trois responsables administratifs de programme sont trois fonctionnaires de la direction du budget. Ceux-ci sont les

mieux à même de veiller à ce que les crédits soient mis à disposition le plus rapidement possible. D'une certaine manière, la direction du budget jouera un rôle inverse de celui qu'elle tient habituellement puisqu'elle s'emploiera à amplifier l'élan de consommation des crédits. Patrick Devedjian et moi-même y veillerons personnellement.

Si nous prévoyons une stabilité de la charge de la dette, c'est que la baisse des taux, notamment des taux courts, compense l'augmentation en volume. En 2008, le surcoût de la dette est dû à une inflation importante qui a maintenant disparu – mais je reconnais que l'on ne peut guère préjuger de ce qu'il en sera dans six mois, étant donné la volatilité de tout en ce moment.

Enfin, monsieur le président, vous m'avez interrogé sur le dernier acompte au titre de l'impôt sur les sociétés. Les chiffres ne sont pas « fiabilisés », comme on dit. Mais les indications dont nous disposons ne sont pas des plus optimistes.

M. Patrick Devedjian. Éric Woerth a dit l'essentiel à propos de l'impact du plan de relance sur la programmation triennale. Le recensement des projets est en cours. L'objectif étant que la dépense soit effective à hauteur de 75 % en 2009, il faut que ces projets soient prêts à être engagés dès l'année prochaine. En revanche, il ne peut s'agir de projets déjà engagés.

Pour respecter le principe d'équité territoriale que nous avons fixé, nous associons les préfets de région à notre recensement. À raison de dix projets par département, on devrait arriver à environ mille projets.

Pour ce qui est du *modus operandi*, les responsables de programme travailleront avec les sous-directions du budget pour être au plus près de la dépense et optimiser les circuits. Nous n'avons pas d'*a priori* quant à la méthode : il pourra s'agir de gestion directe, de transferts ou de délégation. Dans tous les cas de figure, le principe fondamental reste la traçabilité. Je suis tenu de rendre compte tous les trois mois au Conseil des ministres du développement du plan de relance. Bien entendu, j'en rendrai également compte au Parlement. Nous établirons des indicateurs de performance qui permettront de suivre le niveau de la dépense et l'aboutissement des projets.

M. le président Didier Migaud. Nous aurons l'occasion de revenir sur les questions techniques ayant trait à la LOLF. Il peut arriver qu'une architecture soit conforme à sa lettre et pas tout à fait à son esprit, dès lors que la distinction entre telle ou telle opération d'investissement est difficile à faire.

M. Jérôme Cahuzac. Monsieur le ministre du budget, vous affirmez vouloir maintenir vos hypothèses de croissance, qui ne sont d'ailleurs pas exactement celles de l'INSEE. Pour que ces hypothèses se vérifient, confirmez-vous qu'il faudra une croissance de 1,5 % pour chacun des deux derniers trimestres de l'année ?

S'agissant de la dette, confirmez-vous que vous raisonnez à fiscalité constante pour évaluer le déficit budgétaire ? Selon la presse économique, certains pays comme les États-Unis ou l'Allemagne vendent moins facilement leurs bons du Trésor, ce qui est tout à fait nouveau. Notre pays a-t-il rencontré des difficultés comparables ? Notre dette est-elle mieux notée que celle des États-Unis et de l'Allemagne ?

Sept plans, semble-t-il, ont été annoncés. Il est un peu difficile de s'y retrouver. La partie consacrée au logement et à l'automobile, pour laquelle on prévoit 2 milliards d'euros, comprend-elle l'achat de 30 000 logements que le Président de la République avait annoncé ? Les mesures relatives aux banlieues en font-elles partie ? Mme Fadela Amara avait quant à elle parlé de plusieurs milliards.

Je remarque par ailleurs que les véhicules que Renault fabrique en France, la Vel Satis et la Laguna, ne sont pas concernés par la prime à la casse puisque leurs émissions de CO₂ dépassent le seuil fixé. C'est en dehors de notre pays, en Espagne et au Maroc notamment, que Renault construit les véhicules qui répondent aux critères du plan de relance. Si la prime remporte le succès que vous escomptez, à quelle nouvelle dégradation de notre commerce extérieur doit-on s'attendre ?

Dans ce plan d'un montant total de 26 milliards d'euros, les crédits de paiement consacrés à l'investissement public ne s'élèvent qu'à 2,7 milliards, soit un peu plus de 10 %. Pourquoi ?

En ce qui concerne le Fonds stratégique d'investissement, confirmez-vous que l'État empruntera 14 milliards d'euros pour arriver aux 20 milliards annoncés ? Selon quels critères et quels circuits ce fonds sera-t-il géré ? Qui décidera ? Interviendrez-vous dans cette gestion ?

On annonce des aides aux collectivités locales. Dans le cadre du programme de développement des itinéraires routiers, quel sort réservez-vous aux voies qui sont toujours des routes nationales ? Pour la modernisation d'une de ces routes dans le Sud-Ouest, le préfet de région a indiqué que l'État ne contribuerait qu'à hauteur de 60 %, les collectivités devant financer les 40 % restants, faute de quoi le projet ne se ferait pas. Sur le principe, le fait que l'État sollicite les collectivités pour ces routes restées nationales vous paraît-il acceptable ? On voit mal, étant donné les sommes en jeu, comment les collectivités pourraient faire face !

Les projets de construction et de modernisation d'hôpitaux sont-ils éligibles à votre plan ? Le Président de la République n'a pas prononcé un seul mot à ce sujet.

Enfin, sans revenir sur la question de savoir si le remboursement de la TVA est un droit ou une subvention – tout élu local sait ce qu'il en est en réalité –, je remarque que le remboursement anticipé suppose que les investissements des

collectivités soient supérieurs à ce que celles-ci avaient prévu. Qui en jugera, quand et sur quels critères ?

M. Jérôme Chartier. Les projets des collectivités territoriales sont en général cofinancés. Un projet municipal, par exemple, bénéficiera du financement du département, parfois de la région. La décision de sa mise en œuvre dépend souvent de ces financements complémentaires. Comment le Gouvernement entend-il garantir aux mairies qu'elles obtiendront rapidement un accord de principe des autres niveaux de collectivités sur le cofinancement de projets supplémentaires en 2009 ? Avez-vous pensé à des procédures d'incitation ?

Vous allez effectuer une révolution copernicienne de la direction du budget – qui se devra désormais d'encourager, pour la bonne cause, les « budgétivores » – mais, s'agissant des collectivités, la mise en œuvre du plan de relance risque de se heurter à des difficultés qui tiennent aux différents niveaux d'administration.

En outre, le Gouvernement envisage-t-il des mesures complémentaires pour inciter les très petites entreprises à l'embauche ? Lors d'une visite en Normandie, la semaine dernière, j'ai constaté que ni la chambre de commerce et d'industrie ni la chambre de métiers n'ont encore délivré d'informations sur la possibilité offerte aux TPE d'être exonérées de charges sociales pour l'embauche d'un salarié supplémentaire. Quels moyens de communication envisagez-vous pour diffuser le plus rapidement possible des explications relatives à ce dispositif ? Confirmez-vous que la mesure s'applique à partir du 4 décembre ?

Dans le contrôle des engagements, distinguera-t-on les projets engagés normalement en 2009 et les autres, ou ne fera-t-on qu'une seule catégorie, sachant que le FCTVA est destiné à financer tous les projets ? En cas de besoin complémentaire, pourra-t-on envisager un nouveau collectif budgétaire pour abonder le fonds ? Par ailleurs, le vote des budgets municipaux intervient généralement au mois de mars. En permettant aux mairies d'engager avant cette date un montant équivalant à un tiers – et non pas un quart – des crédits engagés en 2008, on provoquerait un effet d'accélération dès le début de 2009.

Le collectif budgétaire prévoit d'abonder le fonds stratégique d'investissement à hauteur de 3 milliards d'euros. Cela signifie-t-il que ce fonds passe sous la responsabilité du Gouvernement ?

Enfin, l'État conditionne-t-il à une baisse des primes la garantie qu'il pourrait accorder aux organismes d'assurance crédit ? Les primes ont en effet considérablement augmenté ces dernières semaines et les entrepreneurs s'en inquiètent.

M. Jean-Pierre Brard. La seule chose certaine dans les propos du Gouvernement, c'est que nous vivons une période où règne la « volatilité de tout », pour reprendre l'expression de M. Éric Woerth. Quant au reste, messieurs les ministres, vous êtes englués dans vos dogmes idéologiques. Le président

Migaud parlait d'« architecture » ; celle de votre plan me fait penser à la cathédrale de la Sainte-Famille, à Barcelone : on n'est pas près d'en voir la fin !

Avec Patrick Devedjian, c'est Thierry la Fronde qui entre au Gouvernement – à ceci près que Thierry la Fronde avait la fronde et le projectile, tandis que Patrick Devedjian a la fronde, mais qu'il cherche encore le projectile.

Aveuglés par votre dogme de l'offre, vous ne voyez pas la grande pauvreté qui s'installe dans le pays. Vous ne voulez pas donner du pouvoir d'achat alors que ce serait la seule mesure à effets immédiats. Le plan d'investissement n'est pas, en soi, une mauvaise chose, mais il suppose un temps d'inertie important. Pas plus que vous n'avez écouté vos économistes en 2005, vous n'avez tenu compte de la première alerte lancée par le FMI en 2007. Vous avez prétendu réagir en 2008 dans le secteur bancaire. Or, et tous les promoteurs vous le diront, les banques ne bougent pas. Vous n'avez d'ailleurs rien fait pour qu'elles bougent puisque vous avez renoncé à jouer un rôle actif et délégué la tâche à des gens qui sont responsables, pour une large part, de nos difficultés !

Il est paradoxal de vanter la rapidité de réaction du Gouvernement alors que, depuis trois mois, c'est l'échec : la seule chose à laquelle on assiste, c'est la fermeture d'entreprises. L'économie réelle s'enfoncé à cause de votre politique.

Quant à prédire le déficit de 2012, il faut être très audacieux ou très inconscient pour le faire ! Les ministres n'ont pas réagi au chiffre de 100 milliards de déficit pour 2009 avancé par le président Didier Migaud. C'est un tiers du budget de la nation ! Autant dire que le budget n'a plus aucune réalité ! Les lois de finances rectificatives vont se succéder à un rythme soutenu. Plus rien n'est vrai dans ce que vous nous présentez.

Le plan d'aide à l'embauche montre à quel point vous êtes intoxiqués. Un petit patron n'embauche pas en fonction des aides qu'on lui accorde, mais en fonction des commandes que lui passent ses clients, donc en fonction du pouvoir d'achat. Votre disque est rayé et vous conduisez le pays tout entier à la catastrophe.

Après la crise bancaire, c'est la crise économique qui s'installe. Le désespoir qui s'accumule au tréfonds du peuple français peut aussi mener à la crise sociale, et ce n'est pas avec votre poudre de perlimpinpin que nous nous en sortirons !

M. Charles de Courson. Messieurs les ministres, je m'étonne que vous considériez la situation économique et budgétaire actuelle comme proche de celle du mois de novembre. Si seulement c'était le cas !

La crise que nous devons affronter n'est évidemment pas un problème français : c'est un problème international. À cet égard, je m'interroge sur le cadre que vous avez retenu. Alors que vous réajustez la prévision d'inflation de

2 à 1 %, il est à craindre que l'on n'arrive à 0, voire à une déflation. De même, la croissance peut très bien être négative.

Si la déflation qu'envisagent de nombreux économistes de par le monde se confirmait, la très forte augmentation du déficit et de l'endettement publics pèserait beaucoup plus lourd puisque le PIB n'augmenterait plus, ou même baisserait légèrement. Il serait alors nécessaire de réajuster la politique dans plusieurs domaines, notamment celui de la fonction publique.

À mon sens, on est loin d'avoir tiré toutes les conséquences de la dégradation de la situation.

Je félicite le Gouvernement de donner la priorité à l'investissement, et de manière concentrée dans le temps. Il n'est pas possible de continuer avec un déficit du budget de l'État de 80 milliards, sans compter celui de la sécurité sociale, qui risque de doubler en cas de fort ralentissement économique – du moins pour le régime de base.

Pour ce qui est des collectivités territoriales, les hypothèses gouvernementales me paraissent trop optimistes, dans la mesure où les recettes liées aux DMTO se sont effondrées dans les départements – qui perçoivent 3,6 % –, ainsi que, dans une moindre mesure, dans les communes – qui perçoivent 1,2 % –, ce qui pose de gros problèmes aux finances locales.

Il y a de très bonnes choses parmi les mesures proposées, notamment les actions en faveur, d'une part, des infrastructures et des équipements civils, et, d'autre part des petites et moyennes entreprises. En revanche, certaines mesures posent de vrais problèmes.

Tout d'abord, on ne peut pas avancer le versement du FCTVA pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, car elles bénéficient déjà du remboursement trimestriel. En outre, dans sa rédaction actuelle, le projet de loi soulève deux questions. D'une part, toutes les collectivités territoriales pourront-elles signer des conventions avec l'État, quelle que soit leur taille, ou cela ne concerne-t-il que les plus importantes ? D'autre part, le texte évoque une augmentation des investissements par rapport à la moyenne des trois dernières années, mais sans plus de précision. Comment envisagez-vous cette augmentation ? Il faudrait quand même qu'elle soit significative !

M. Patrick Devedjian. Elle devra être d'au moins 1 euro.

M. Charles de Courson. Dans ce cas, cette mesure aura-t-elle vraiment un caractère incitatif ? Je vous trouve trop laxiste sur ce point.

Ensuite, la « prime à la casse » me paraît une mesure mal calibrée : d'après les informations dont nous disposons, elle permettrait d'augmenter de 30 000 les achats de véhicules ; sur une enveloppe totale de 220 millions d'euros, cela représente une aide de 7 000 euros par véhicule. C'est énorme ! D'autres

mesures auraient été plus efficaces. Pourquoi ne pas relever le bonus pour l'achat des véhicules les plus performants du point de vue énergétique ? J'espère que vous accepterez de discuter d'une révision de ce dispositif.

En ce qui concerne le logement, notre collègue François Scellier présentera tout à l'heure un amendement que nous sommes nombreux à soutenir, car il nous paraît plus efficace que ce que vous avez prévu. Ainsi, vous limitez votre action en faveur de l'Agence nationale de l'habitat aux logements les plus dégradés ; or l'ANAH est actuellement en crise de paiement, alors que son action profite d'abord aux plus modestes de nos concitoyens. Abonder ses crédits sur certaines lignes budgétaires serait plus efficace.

S'agissant des routes, vous évoquez une accélération du programme de développement et de modernisation d'itinéraire – PDMI. Or, chaque fois que je pose la question au directeur régional de l'équipement, il me répond que le PDMI n'est pas encore arrêté. Qu'en est-il ?

Enfin, pourriez-vous nous expliquer l'organisation administrative et comptable du plan de relance ? Monsieur le ministre, vos crédits relèvent d'une mission budgétaire spécifique, mais vous intervenez dans des domaines qui relèvent déjà d'autres ministères. Comment votre action s'articulera-t-elle avec celles de vos collègues ?

M. Henri Emmanuelli. C'est un ministre coucou !

M. Charles de Courson. Avez-vous une compétence d'ordonnateur ? Dans les documents de synthèse, on peut noter que les crédits de paiement sont parfois supérieurs aux autorisations d'engagement : allez-vous simplement transférer vos crédits à vos collègues, en en perdant en quelque sorte la responsabilité budgétaire ?

M. Éric Woerth. Nous présentons régulièrement nos hypothèses de croissance devant votre commission.

M. Henri Emmanuelli. Vous avez toujours trois mois de retard !

M. Éric Woerth. Christine Lagarde est venue à plusieurs reprises expliquer les choix du Gouvernement. Les prévisions ne sont pas sûres : il faut donc rester vigilant et essayer de s'adapter. Ainsi, s'agissant de la croissance de la masse salariale, nous avons abaissé nos chiffres de 3,5 à 2,75 %. Nous avons donc déjà pris en compte une importante réduction de la croissance.

Faut-il réviser continuellement les chiffres ? C'est un débat sans fin. Notre réponse, c'est le plan de relance, qui se traduira dès le premier semestre 2009 dans les chiffres de la croissance. En outre, l'INSEE ne mesure pas l'impact des plans de relance des autres pays, ni la capacité de réaction de l'économie sur le plan mondial.

Bref, les prévisions sont ce qu'elles sont. Elles étaient prudentes au moment où elles ont été établies. Si la situation empire, nous aviserons. L'économie du pays, ce ne sont pas des prévisions de croissance, mais des réalités ; ce qui importe, ce n'est pas d'avoir des débats théoriques, mais de faire un plan de relance.

Monsieur Cahuzac, le projet de loi a été établi à fiscalité constante.

M. Henri Emmanuelli. À recettes constantes ?

M. Éric Woerth. Oui : à règles fiscales constantes. Les recettes fiscales, qui ont déjà été revues à la baisse, sont fondées sur les hypothèses de croissance ; on a pris en compte le plan de relance, qui joue sur la trésorerie. Il n'y a pas de raison de modifier le montant des recettes si l'on ne change pas les hypothèses macroéconomiques.

S'agissant de l'emprunt, le *spread* entre la France et l'Allemagne a augmenté, mais il n'y a pas de problème pour lever des fonds à court et moyen terme. En 2008, l'agence France Trésor a ainsi levé dix milliards sans difficulté particulière. Il existe toutefois une différence de coût avec l'Allemagne, liée à une appréciation différente du marché.

M. Henri Emmanuelli. Une différence de combien ?

M. Éric Woerth. Importante : 40 à 45 points de base.

Que se passera-t-il par la suite ? Y aura-t-il une relance au niveau mondial, les entreprises pourront-elles à nouveau accéder au crédit, ce qui entraînera une hausse des taux, ou, au contraire, auront-elles de plus en plus de mal, et les États devront-ils se substituer à elles par le biais de garanties ? Nous verrons bien. En tout cas, il n'y a pas actuellement en France de problème d'accès à la ressource financière.

Monsieur Chartier, l'enveloppe consacrée au FCTVA n'est pas limitée. Toutes les collectivités ont bien évidemment accès au dispositif. Si son coût dépassait les 2,5 milliards, ce serait une simple constatation de gestion, sans qu'il y ait besoin d'un collectif. Les investissements seraient plus importants que prévu, et ce serait tant mieux pour le plan de relance.

Quant aux assureurs-crédits, j'ignore si la garantie de l'État les conduira à réviser leurs prix. Il faudrait poser la question à Christine Lagarde, qui est en contact direct avec eux. En tout cas, l'assurance-crédit est actuellement très critiquée, et je pense que les mesures gouvernementales permettront d'améliorer les choses.

Contrairement à vous, monsieur Brard, je crois qu'il est nécessaire de se projeter jusqu'à 2012, même si c'est compliqué. Cela ne signifie pas qu'on doit s'interdire de corriger régulièrement ces prévisions. Si on ne peut évidemment pas

prévoir ce que sera alors le contexte international, nous avons néanmoins une marge de manœuvre en matière de dépenses courantes des ministères, qui, elles, sont à peu près constantes, à l'inverse de ce qui relève des mesures exceptionnelles.

Je reconnais, monsieur de Courson, que la phrase que vous avez citée n'est pas la plus pertinente, mais quoi : il faut bien écrire des pages ! Quant à un doublement éventuel du déficit de l'assurance-maladie, rassurez-vous : nous n'avons pas l'intention de le laisser filer à ce point, même si la réduction de la masse salariale ne sera évidemment pas sans effet. Je vous fais remarquer qu'une variation de 0,1 point de la masse salariale se chiffre à environ 200 millions d'euros supplémentaires.

Vous avez salué notre effort d'investissement : il s'agit de s'adapter à la situation actuelle, sans mettre en péril les finances publiques. Tel est l'objectif de ce plan.

M. Patrick Devedjian. La prévision est un art difficile, surtout lorsqu'il s'agit de l'avenir, comme disait Pierre Dac ! Elle l'est d'autant plus que la situation est instable. Elle est néanmoins nécessaire pour travailler. On doit ainsi prendre en considération l'annonce faite par Obama d'un plan de relance américain de mille milliards de dollars.

Le plan de relance s'élèvera bien à 26 milliards d'euros, monsieur Cahuzac : 11,4 milliards d'euros destinés au soutien à la trésorerie des entreprises, qui se répartiront entre le remboursement des sommes dues au titre du crédit impôt recherche, pour 3,8 milliards, celui du report en arrière du déficit d'impôt sur les sociétés, pour 1,8 milliard, la mensualisation du remboursement de la TVA, pour 3,6 milliards, l'amortissement accéléré des investissements pour 700 millions, les avances versées sur les marchés publics de l'État, pour un milliard, et le paiement des dettes envers les fournisseurs de la défense, pour 500 millions.

M. Henri Emmanuelli. Vous mélangez tout !

M. Patrick Devedjian. Je ne fais que répondre à votre question.

M. Jérôme Cahuzac. Ce n'était pas ma question. Je vous ai interrogé sur le logement et l'automobile.

M. Patrick Devedjian. Le Président de la République a confié au secrétaire d'État chargé de l'industrie le soin de négocier un plan de relance pour l'industrie automobile, qui devrait être finalisé en janvier. La prime à la casse mobilise déjà 220 millions d'euros. Extrapolant les ventes du mois de décembre, les industriels de l'automobile estiment qu'elle permettra de vendre 100 000 automobiles supplémentaires sur l'année, alors qu'un million d'automobiles sont envoyées à la casse chaque année. Quant à la Laguna, monsieur Cahuzac, elle est bien éligible à cette prime.

Un programme exceptionnel de 70 000 logements sociaux s'ajoutera aux 30 000 logements en vente en état futur d'achèvement. En ce qui concerne les banlieues, le plan comprend les 350 millions d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires en faveur de l'ANRU annoncés il y a quelques jours par le Premier ministre, qui viendront s'ajouter aux 200 millions d'euros de crédits de paiement. Nous attendons de ces crédits qu'ils génèrent, par effet de levier, deux milliards d'euros de travaux.

En ce qui concerne les routes nationales, monsieur de Courson, il est normal que toutes les collectivités soient sollicitées, comme c'est le cas pour le financement de tous les équipements publics. Je vous fais remarquer que les programmes de modernisation des itinéraires prévoient un rapport 60/40. Mais cela n'a rien d'obligatoire.

M. Henri Emmanuelli. C'est du chantage !

M. Patrick Devedjian. Enfin, monsieur Cahuzac, le plan destine 70 millions d'euros aux hôpitaux psychiatriques.

M. Jérôme Cahuzac. Ces crédits viennent-ils en surcroît de ceux du plan Hôpital 2012 ?

M. Patrick Devedjian. Oui.

Je vous confirme, monsieur Chartier, que l'exonération des TPE est effective depuis le 4 décembre. Il est vrai que cette mesure, dont nous attendons beaucoup, devrait faire l'objet d'une large campagne d'information pour produire tous ses effets.

S'agissant, comme vous l'avez souligné, d'investissements croisés, mon ministère compte d'ores et déjà un correspondant placé auprès de chaque préfet de région, chargé de préparer l'élaboration de ces projets.

Le FCTVA étant un prélèvement sur recettes, monsieur de Courson, son remboursement pourra sans difficulté être avancé grâce à l'effet de multiplication que nous attendons de cette mesure. L'avance sur remboursement du FCTVA sera effective dès le premier euro d'investissement supplémentaire par rapport à la moyenne sur trois ans. Le caractère pérenne de cette avance doit être fortement incitatif pour les collectivités.

Quant à la prime à la casse, vous avez raison : il faudra veiller à limiter au maximum d'éventuels effets d'aubaine. Ceci dit, un accroissement des ventes de 100 000 véhicules supplémentaires, ce n'est pas rien.

M. Charles de Courson. Sur quelle étude vous fondez-vous pour avancer ce chiffre ?

M. Patrick Devedjian. Il s'agit d'une estimation à partir des ventes du mois de décembre. Il faut préciser que cette mesure a un effet de levier, les constructeurs y ajoutant souvent une prime de leur cru.

M. Charles de Courson. Les 100 000 véhicules supplémentaires dont vous parlez ne seront pas nécessairement produits en France. Or stimuler les importations ne contribuera en rien à la relance de la production nationale.

M. Patrick Devedjian. Les composantes d'une voiture importées peuvent être produites par des équipementiers français.

L'ANAH est un outil intéressant du fait de sa grande réactivité, et c'est pourquoi le plan de relance lui destine 200 millions d'euros de crédit.

Vous vous interrogez sur l'articulation de ma mission avec les autres compétences ministérielles. Je suis l'ordonnateur des 26 milliards d'euros du plan de relance, qui sont dédiés à ma mission. Le rôle de mon ministère est d'assurer la réactivité et la traçabilité de ces crédits, en concertation avec les autres ministères concernés. Peu importe le *modus operandi* : l'essentiel est d'aller vite et de connaître la destination de ses crédits.

Vous reprochez aux banques de ne pas bouger, monsieur Brard, mais un écart de 160 points de base sur le marché monétaire peut justifier la paralysie du prêt. Cependant le dispositif de médiation du crédit, mis en place par le Gouvernement, en partenariat avec la Banque de France et OSEO, commence à porter ses fruits, à en croire les retours que nous avons.

M. Henri Emmanuelli. Tu parles !

M. Patrick Devedjian. Je ne demande qu'à vous entendre sur les dysfonctionnements que vous constateriez. Nous n'avons, nous, que d'excellents retours, notamment en ce qui concerne la très grande qualité du travail des directeurs départementaux de la Banque de France.

M. Jean-Pierre Brard. Il faut écouter ce que dit M. Ricol : 90 % des dossiers existaient déjà avant la crise. Cela en dit long sur la bureaucratie bancaire et le manque de volonté d'accompagnement !

M. Patrick Devedjian. Cela montre surtout que certaines entreprises connaissaient des difficultés structurelles avant la crise. Le Gouvernement veut éviter que la crise financière ait des répercussions sur l'économie industrielle – ce qu'on appelle l'« économie réelle ». En revanche, les entreprises qui rencontraient déjà de graves difficultés structurelles ne peuvent pas bénéficier de ce dispositif.

Enfin, une partie du dispositif est consacrée à la consommation. Les investissements génèrent des travaux ; ces travaux donnent du travail, qui procure des salaires, lesquels jouent sur la consommation. Par ailleurs, toutes les mesures de préfiguration destinées au public du RSA, qui représentent un montant de

700 millions d'euros, sont des mesures de consommation. Tout le volet logement social du plan – les 30 000 logements sociaux et le programme de l'ANRU – touche aussi les catégories défavorisées.

M. le président Didier Migaud. Je suppose que les 4 milliards d'euros d'investissements supplémentaires demandés aux entreprises publiques ont été estimés en étroite concertation avec elles. Pouvez-vous cependant indiquer quelle est la capacité de ces entreprises à lancer en 2009 près de 30 % de travaux supplémentaires par rapport à ce qui était programmé ?

Pour ce qui concerne par ailleurs la clé de répartition du financement des routes nationales – avec des parts respectives de 60 % et 40 % –, la clarification des compétences n'est pas nécessaire seulement entre collectivités territoriales, mais également avec l'État. Je crains en effet que, si l'État, après avoir décidé de conserver une partie des routes nationales alors qu'il en a transféré la quasi-totalité aux départements, demande encore aux collectivités territoriales de les financer à hauteur de 40 %, ces dernières ne manifestent de grandes résistances et que la mobilisation de ces crédits soit longue.

M. Patrick Devedjian. À l'issue de la loi de décentralisation, à l'élaboration de laquelle j'ai participé, de nombreuses collectivités n'ont pas voulu recevoir les routes que l'État leur proposait !

M. Henri Emmanuelli. Je les ai refusées, mais je les ai tout de même eues !

M. Michel Sapin. Monsieur le ministre, on sent chez vous un certain manque d'enthousiasme, qui tient peut-être au « rapport sur l'évolution de la situation économique » qui précède le dispositif de votre projet de loi et dans lequel il apparaît que, selon vous, la situation n'a pas changé depuis novembre. Ainsi, votre plan de relance ne correspondrait pas à la situation constatée aujourd'hui, qui s'est pourtant beaucoup dégradée depuis novembre. Permettez-moi donc de vous demander quand vous prévoyez de présenter le prochain – le vrai – plan de relance : en février, en mars ou, plus vraisemblablement, en avril ?

M. Patrick Devedjian. Vous avez en ce domaine une certaine expérience depuis 1992, monsieur Sapin ! On a vu les résultats.

M. Henri Emmanuelli. Avec une croissance négative, vous allez faire bien mieux que nous !

M. Michel Sapin. Monsieur le ministre, vous n'êtes plus à la direction de l'UMP. Ces arguments ne conviennent pas à votre nouvelle fonction.

M. Jérôme Cahuzac. Laissez-les à M. Lefebvre !

M. Michel Sapin. En deuxième lieu, vous faites valoir qu'il nous faut aussi compter sur les plans de relance des autres. De fait, les autres pays peuvent

importer des produits fabriqués en France. À l'inverse, avez-vous analysé la consistance des autres plans de relance et les avez-vous comparés au vôtre ? En particulier, la stimulation de la consommation, très réduite dans un plan que vous vous félicitez d'avoir conçu comme un plan d'investissement, est bien supérieure dans les plans de la Grande-Bretagne ou de l'Espagne. L'Allemagne, qui avait prévu peu de stimulation de la consommation, est en train de revoir son travail pour en augmenter la part. Pourquoi comptez-vous uniquement sur la stimulation de la consommation des autres et ne voulez-vous pas stimuler la consommation dans notre pays ?

En troisième lieu, la plus grande part des 26 milliards d'euros prévus – soit 22 milliards d'euros, compte tenu des 4 milliards d'investissements attendus des entreprises publiques –, dont 19 milliards d'euros en 2009, consiste en avances de trésorerie. Ces dernières sont certes utiles, car elles peuvent permettre à une entreprise de survivre ou à une collectivité locale de ne pas emprunter et d'utiliser les crédits apportés par l'État, mais, sur ces 19 milliards d'euros, 6,9 milliards seulement iront au carnet de commandes des entreprises. Pouvez-vous indiquer à combien s'élèvent, sur ce montant, les crédits – c'est-à-dire les dépenses effectives – supplémentaires ?

La stimulation de l'investissement public des collectivités locales, soit selon vous, 70 % à 75 % de l'investissement public total – ce qui est important et peut avoir une incidence sur le carnet de commandes des entreprises –, passe principalement, sinon exclusivement, par le Fonds national d'aménagement du territoire, le FNADT. Les crédits de paiement supplémentaires du FNADT s'élèvent à 105 millions d'euros, dont 70 millions pour le paiement des investissements déjà réalisés et non encore honorés par l'État, ce qui signifie qu'il reste 35 millions d'euros pour des travaux nouveaux. Il serait inquiétant que cette proportion s'applique à l'ensemble des 6,9 milliards de crédits, mais il est déjà certain qu'une part importante de ces crédits ne consiste pas en crédits supplémentaires par rapport à 2008 et sert même parfois à honorer des dettes, plutôt qu'à stimuler l'investissement, accroître le carnet de commandes et augmenter la capacité d'emprunt.

M. Michel Bouvard. Ce plan de relance centré sur l'investissement me paraît être la bonne méthode. Il me semble également satisfaisant qu'il soit aussi l'occasion d'apurer les dettes de l'État et de consolider la trésorerie des entreprises et des collectivités à un moment où il leur est difficile d'obtenir le renouvellement de leurs lignes de trésorerie auprès des établissements bancaires. La question de savoir ce qui reviendra, au bout du compte, au carnet de commandes, n'en est pas moins fondée et juste.

Pour ce qui est de l'articulation de la mission et des trois programmes avec l'organisation budgétaire habituelle, je prendrai l'exemple du programme « patrimoine », décliné au niveau régional en budgets opérationnels de programme, ou BOP. Les crédits « patrimoine » inscrits dans le plan de relance seront-ils délégués au programme « patrimoine » ? Une convention en transférera-

t-elle la gestion aux responsables des BOP ? Les crédits seront-ils transférés sur le BOP géré par le conservateur régional des monuments historiques, qui attend ces crédits pour pouvoir passer des commandes auprès des entreprises spécialisées, dont de nombreux chantiers sont en panne ?

M. Éric Woerth. Oui.

M. Michel Bouvard. Les crédits de paiement, supérieurs, comme on l'a vu, aux autorisations d'engagement, permettront d'apurer diverses dettes, qui se concentrent sur trois gisements principaux. De fait, durant des années, dans une sédimentation dont tous les gouvernements portent une part de responsabilité, des autorisations d'engagement – les anciennes « autorisations de programme » – se sont accumulées pour le FNADT, les monuments historiques et les routes sans que les crédits de paiement correspondants soient prévus. La question ne s'en pose pas moins de savoir quels chantiers pourront, au bout du compte, être mis en œuvre. En effet, avant d'engager de nouveaux crédits, la priorité devra bien être l'apurement des dettes.

Des crédits nouveaux – 731 millions – sont également ouverts pour les universités. Je m'en réjouis mais je serais très heureux de connaître l'enveloppe effectivement engagée sur les crédits alloués au programme « Universités » provenant de la cession des titres d'EDF. Nous sommes nombreux à craindre que ces crédits soient affectés à un autre usage – la tentation est grande et il s'en est déjà fallu de peu. La gestion de ces crédits devrait être un peu plus dynamique.

Je lance un appel en faveur des services de restauration des terrains en montagne. Le Président de la République a donné la priorité aux opérations prêtes à démarrer immédiatement. Peut-être le ministère de l'agriculture a-t-il oublié qu'il est responsable du sujet, peut-être le ministère de l'environnement s'en moque-t-il totalement, mais 30 millions sont prêts à être engagés, sur tout le territoire, pour des ouvrages de protection des populations contre les risques naturels. Ces travaux devront donc être entrepris quoi qu'il arrive et ils s'inscrivent parfaitement dans la logique d'anticipation du plan de relance.

S'agissant des banques, pour une fois, je suis d'accord avec Jean-Pierre Brard. L'autre jour, je me suis fait rabrouer par le président de séance parce que j'étais un peu long, mais je me demande pourquoi les établissements bancaires, malgré les aides qu'ils ont reçues, se sont montrés incapables de répondre à plus du tiers des adjudications de PLS – prêts locatifs sociaux. Nous constatons aussi que les banques, qui s'étaient engagées à hauteur de plus de 3 milliards d'euros en faveur du dispositif Exceltium – essentiel pour sauver nos emplois industriels, notamment dans le secteur des électro-intensifs, et ne présentant aucun risque –, ne sont plus au rendez-vous que pour à peine un tiers de ce montant. Dans le même temps, il semble que ces mêmes établissements bancaires souscrivent des titres de la Société de refinancement de l'économie. Parallèlement à la conduite du plan de relance, il importe de faire preuve d'une extrême vigilance vis-à-vis des

établissements bancaires, non seulement en ce qui concerne les relations qu'elles entretiennent localement avec les PME mais aussi sur des sujets structurels.

Enfin, il est crucial que les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts conservent des liquidités. Des redéploiements à partir de la surcollecte d'épargne réglementée étaient nécessaires mais il faut maintenant arrêter. Nous serions bien inspirés de laisser un peu plus de ressources aux fonds d'épargne que ne le prévoit le décret, car leur réactivité est supérieure à celle des banques lorsqu'il s'agit de répondre à des besoins exprimés par l'État.

M. Pierre-Alain Muet. Le plan de relance gouvernemental présenté vendredi dernier est complètement décalé par rapport à la note de conjoncture publiée simultanément par l'INSEE. S'il s'agissait de résoudre les effets d'une crise financière intervenant sous un ciel serein, c'est-à-dire dans un contexte de croissance forte, il serait possible de se concentrer sur l'investissement. Mais ce n'est pas la réalité économique, ni en France ni dans le reste de l'Europe. Dans notre pays, chaque trimestre de cette année, le pouvoir d'achat et la consommation ont stagné ou baissé. La contraction de la demande a entraîné dès le deuxième trimestre une baisse de l'investissement et de l'emploi, à laquelle les effets de la crise financière sont venus se greffer à partir d'octobre. Votre plan de relance ignore complètement les origines de la récession : la stagnation du pouvoir d'achat, avec, d'une part, une stagnation du pouvoir d'achat individuel et, d'autre part, une baisse de l'emploi. La note de l'INSEE indique que ce phénomène va se poursuivre, avec 214 000 destructions d'emplois salariés durant le premier semestre 2009.

Le vrai problème de notre économie est relatif au pouvoir d'achat. Quelle analyse faites-vous de la crise ? Comment justifiez-vous un plan de relance qui met l'accent sur l'investissement des entreprises en leur fournissant des moyens de trésorerie alors qu'elles ont surtout besoin de demande ? Faute d'intervention conjointe sur la demande, le seul effet obtenu sera l'augmentation de l'épargne. L'investissement public exerce certes un effet multiplicateur sur la demande, mais il est à mettre à l'actif des collectivités locales pour 70 %. Or la seule mesure prise à leur endroit – un remboursement anticipé de TVA à travers le Fonds de compensation de la TVA, le FCTVA – ne concerne pas les collectivités qui investissent le plus, c'est-à-dire les communautés urbaines. Si vous vouliez vraiment donner aux collectivités les moyens d'investir, vous devriez mettre sur pied un vrai dispositif de contribution de l'État au financement des collectivités locales.

Enfin, de 2002 à 2006, vous avez progressivement supprimé les emplois aidés existants. Puis M. Borloo a compris l'utilité de ces emplois pour redonner du pouvoir d'achat et pour permettre à l'économie de repartir. Une fois arrivé au pouvoir, ce gouvernement a de nouveau fait marche arrière – le projet de loi de finances pour 2009 ne programme-t-il pas une baisse massive du nombre des emplois aidés ? Certes, vous les rétablissez dans le plan de relance, mais il n'en

demeure pas moins que le volume d'emplois aidés, qui a déjà fortement baissé en 2008, stagnera en 2009.

Bref, le plan de relance, pour l'essentiel, se contente d'effacer les mesures restrictives du projet de loi de finances pour 2009. Il y a quelques jours, avec Didier Migaud, nous avons écrit que cette relance était unijambiste – elle se cantonne à l'investissement alors qu'elle aurait dû avoir un volet pouvoir d'achat pesant pour au moins ses deux tiers. En réalité, je me demande même si l'emploi du mot « relance » ne constitue pas un abus de langage.

M. Hervé Mariton. J'insiste sur notre préoccupation en ce qui concerne l'évolution du système bancaire. Le plan de relance de l'économie ne doit pas détourner notre attention du redressement du fonctionnement du système bancaire et de la nécessité que le Gouvernement nous rende compte régulièrement des améliorations. Nos travaux relatifs à la transparence et à la régulation bancaires n'étant de toute évidence pas allés à leur terme, il est essentiel que notre Commission poursuive ses efforts.

OSEO apporte indiscutablement des réponses pour les entreprises de taille moyenne. Mais de quels moyens disposons-nous pour aider les très petites entreprises à surmonter leurs difficultés liées à la conjoncture ?

S'agissant de la dette, où se situe le niveau d'alerte ? La réponse n'est certainement pas facile à trouver mais Éric Woerth a rappelé tout à l'heure que le *spread* entre la France et l'Allemagne s'était aggravé. Quelle est la cause de cet accroissement de l'écart ? Quelles évolutions futures peuvent être anticipées ? Quels signaux doivent être repérés ?

Je partage les choix budgétaires qui ont été faits pour 2009 en matière d'effectifs de la fonction publique. Sera-t-il possible de tenir le choc malgré les pressions qui risquent de s'exprimer en 2009 ?

Les adaptations du plan de relance qui s'avéreront nécessaires au fil de l'eau seront-elles de la compétence du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance ?

Il est important d'écouler les stocks disponibles d'automobiles et de logements mais il ne l'est pas moins de lancer de nouveaux programmes de véhicules et de nouvelles promotions immobilières. Entre la résorption du choc et l'enclenchement de nouveaux programmes, quels arbitrages le Gouvernement a-t-il effectués ? Quelle est sa philosophie en la matière ?

Parmi les mille fleurs que nous a promises Patrick Devedjian, le projet de loi se montre attentif à l'adaptation des financements de l'État à de petites opérations d'environnement des grands travaux d'infrastructure. La semaine dernière, le Premier ministre a tenu des propos assez audacieux sur l'accélération de ces grands travaux eux-mêmes mais personne n'a répondu à l'interpellation du président de la commission. J'aimerais comprendre s'il est réellement possible

d'accélérer la construction de lignes TGV. Toutes les personnes que j'ai auditionnées et rencontrées m'ont dit qu'il est possible d'accélérer les travaux d'accompagnement, comme le prévoit ce projet de loi, mais qu'il est impossible d'accélérer à ce point les travaux principaux.

Comment certaines des propositions du projet de loi, qui forment le contenu du plan de relance, vont-elles être prises en compte par les indicateurs ? Dans les domaines de la conservation du patrimoine ou des infrastructures, les programmes et les actions ordinaires devront rendre compte, par leurs indicateurs, de réalisations qui vont être bousculées par le plan de relance. Comment répartira-t-on les actions entre l'indicateur du plan de relance et l'indicateur ordinaire ?

Le plan de relance n'a pas trouvé le bon équilibre en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Il ne fait pas le bon arbitrage entre accélération de certaines dépenses de recherches, dans des domaines où la situation me paraît assez mûre pour cela, et dépenses de bâtiments pour l'enseignement supérieur ; celles-ci profitent trop du plan aux dépens de la recherche.

Beaucoup de rapports d'inspection ont été publiés sur les effets d'aubaine et les coûts de gestion, considérables, des dispositifs Juppé et Balladur de soutien à l'industrie automobile. Quels enseignements en a-t-on tirés pour améliorer l'efficacité du dispositif nouveau ? Je rejoins la proposition selon laquelle le renforcement du bonus serait à bien des égards plus efficace pour l'industrie automobile française, et moins coûteux à gérer, que la prime à la casse. C'est une piste à ne pas négliger si des ajustements doivent être faits dans les semaines qui viennent.

La relance se construit mois par mois. L'analyse n'est pas la même sur la situation à venir au premier et au deuxième semestre. Comment, monsieur le ministre Devedjian, allez-vous organiser votre action pour qu'elle produise son effet maximal entre mars et septembre 2009 ? Selon les anticipations des observateurs, cette période sera la plus critique.

M. Philippe Martin. Le Gouvernement souhaite que, dans leur action de relance, les collectivités locales, comme au rugby, démarrent vite, accélèrent et finissent à fond. Je regrette que la concertation avec elles ait pu paraître aussi tardive : ce n'est que le 16 décembre que le Premier ministre a réuni la conférence nationale des exécutifs, bien après la réunion organisée avec les préfets. On ne saurait contester l'importance de la mobilisation des préfets pour le plan de relance. Cependant, dans la mesure où chacun convient que les collectivités doivent fournir 75 % des investissements prévus, une concertation plus élaborée et plus en amont aurait peut-être été plus efficace.

À la page 18 du projet de loi, il est exposé que le remboursement anticipé de la TVA est destiné à donner aux collectivités locales une capacité de financement supplémentaire. Non, elle ne leur donne qu'une capacité éventuelle

d'anticipation. La capacité supplémentaire ne vaut que pour cette année. En tout cas, c'est ainsi que les collectivités locales le voient.

Le calcul de ce remboursement sur la moyenne des dépenses des trois dernières années me semble aussi tenir peu compte de la réalité des collectivités locales : le montant des investissements varie selon les années, en fonction de la nature des projets. Certaines des années qui vont être prises en compte ont vu beaucoup plus d'investissements que d'autres. Il faudra revenir sur ce point.

Si le Gouvernement voulait une pleine participation des collectivités locales, un autre plan de relance était possible. D'abord, que l'Etat verse aux collectivités locales ce qu'il leur doit ; 2 milliards d'euros rien qu'au titre du RMI ; ensuite, qu'il ne réduise pas les dotations qu'il leur verse, au contraire de ce qu'il fait partout ; enfin, qu'il mette en œuvre ses propres compétences, au lieu de demander aux collectivités d'investir dans des domaines qui en relèvent. À la grande satisfaction de certaines collectivités locales, certains axes routiers sont restés de la compétence nationale. C'est le cas de l'axe Toulouse-Auch, qu'il a fallu mettre à grand gabarit pour acheminer les pièces de l'A380, assemblé à Toulouse. Mais prévoir que l'achèvement de la voie, pour un coût de 200 millions d'euros, sera financé pour 120 millions d'euros par l'État et 80 millions d'euros par le département, c'est tout simplement irréaliste : ces 80 millions d'euros représentent cinq ans de budget routier pour le département du Gers !

En revanche, si l'État investissait dans les domaines de ses compétences, les collectivités pourraient investir dans ceux qui relèvent des leurs et où les besoins sont énormes, comme les collèges, pour les départements, ou les lycées, pour les régions.

Le volet de ce plan de relance consacré aux collectivités locales mériterait donc d'être modifié.

M. Gérard Bapt. Que le remboursement anticipé du FCTVA soit calculé sur trois ans est une bonne mesure ; les dépenses d'investissement des deux dernières années, qui ont précédé les élections municipales, sont sans doute plus importantes que celles de 2008.

En revanche, comment ce remboursement va-t-il être calculé ? Si, pour 2006 et 2007, il peut l'être sur la base des comptes administratifs, les comptes de l'année 2008 ne seront pas prêts avant plusieurs mois. Or, c'est quand elles établiront leurs budgets primitifs que les collectivités locales pourront, si elles escomptent une augmentation du remboursement de la TVA, prévoir une relance de leurs investissements. Pour la troisième année, la convention signée avec le préfet doit donc être établie soit sur une base déclarative, soit sur la base du budget d'investissement de l'année. Au début de la crise, beaucoup de maires ont annoncé des reports de projets.

Enfin, les 70 millions d'euros que le plan de relance prévoit pour les hôpitaux sont exclusivement consacrés à la sécurité des hôpitaux psychiatriques :

vidéosurveillance, géolocalisation. S'y ajoute la construction de quatre unités fermées, annoncée par le président de la République après un drame survenu dans le département de l'Isère. Dans ce dernier cas, le dossier n'est vraisemblablement pas encore prêt.

Je ferai donc une suggestion. Le Parlement doit examiner au printemps un projet de loi incitant au regroupement et aux communautés hospitalières, ainsi qu'à la constitution de groupements de coopération sanitaire. Ces dispositions sont généralement considérées comme positives. Le plan de relance pourrait donc prévoir d'abonder les subventions destinées à favoriser ces regroupements ; cela irait dans le sens à la fois du projet de loi et de l'efficacité. Aujourd'hui, les hôpitaux hésitent à investir, au motif que leurs capacités d'autofinancement sont épuisées, alors qu'ils ne sont pas encore en déficit.

M. Jean Launay. Le remboursement anticipé du FCTVA prévoit 10 programmes par départements. L'intention, et l'affichage, sont bons. Cependant, bien des départements ruraux ne comportent pas de communautés de communes, ni même de communautés d'agglomération. Ce sont donc ces départements eux-mêmes qui vont devoir porter les projets. Avec quels moyens ? Comment ? Ils n'y arriveront pas. Je suis même très dubitatif sur l'emploi qui pourra être fait des 2,5 milliards d'euros remboursés.

M. Henri Emmanuelli. De la part du Gouvernement, j'ai entendu des propos de victoire au premier trimestre, puis d'autres, de Mme Lagarde, exposant que l'effet de la crise serait amorti par l'excellente politique menée. En revanche, je n'entends aucun ministre nous dire qu'au quatrième trimestre, le taux de croissance du produit national brut sera de moins 0,6 %.

Les prévisions de l'INSEE...

M. Michel Bouvard. Ils se sont trompés !

M. Henri Emmanuelli. Pour un seul trimestre seulement. Pour les deux autres, c'est le Gouvernement qui a dû revoir ses chiffres à la baisse.

Les prévisions de l'INSEE pour le quatrième trimestre 2008 sont donc de moins 0,8 %. Elles me paraissent un peu pessimistes. Une diminution de 0,6 % supposerait en tous cas des réponses un peu précises lorsqu'on demande au M. le ministre du budget les prévisions de son ministère pour l'évolution de l'économie en 2009.

Je partage l'avis général sur le plan de relance ; il est unijambiste ; il essaie de pousser, assez difficilement, au développement de l'investissement, mais sans rien faire pour la demande. On en constatera assez vite sur le terrain les résultats déflagrants.

Je suis très surpris de ne voir aucun projet d'investissement dans des domaines comme les grands travaux ou les lignes à grande vitesse. Ils auraient dû,

au contraire, faire par excellence l'objet du plan de relance ; aller dans ce sens, c'était profiter d'une mauvaise passe pour tirer des éléments utiles pour l'avenir.

Pour que les collectivités locales aient les moyens d'investir, il suffirait que l'Etat effectue à leur place les investissements qu'il leur a demandés de consacrer à des domaines qui ne sont pas de leurs compétences, et qui vont peser lourdement sur leur budget. Le cas des routes nationales a déjà été amplement cité, mais il y a pis encore : celui des lignes à grande vitesse. Si l'État se contentait de remplir ses obligations, cela signifierait des dizaines de millions d'euros supplémentaires pour les collectivités territoriales.

Moi aussi, je suis certain qu'il y aura un second plan de relance, mais je ne crois pas qu'il viendra en mars ou en avril. Nicolas Sarkozy n'aura jamais la patience d'attendre aussi longtemps !

Quoi qu'il en soit, je vous demande solennellement de profiter de ce second plan pour lancer des grands travaux. J'ajoute qu'on peut très bien les financer autrement qu'en creusant le déficit budgétaire. On peut très bien imaginer des solutions de financement à long terme pour ce type d'opérations, qui sont autant de vrais et bons investissements pour l'avenir.

M. Éric Woerth. Vous ne cessez de critiquer ce plan de relance, mais quelle autre solution proposez-vous ? Rien.

M. Jean-Pierre Brard. Augmentez le SMIC !

M. Éric Woerth. D'autre part, je répète que nous allons rembourser deux fois la TVA, cette année, et que les crédits supplémentaires ne seront pas récupérés par l'État. Nous renforcerons donc les capacités d'autofinancement des collectivités territoriales.

Chez certains, et notamment chez M. Muet, je décèle une curieuse nostalgie des années 1980 et de ce qu'on peut appeler le modèle anglais. Il nous est reproché de ne pas autant soutenir la consommation que d'autres pays. Or, si j'en crois la dernière note de conjoncture de l'INSEE, l'investissement des entreprises devrait reculer d'1,6 % au troisième trimestre 2008, puis de 1,7 et 0,8 % au cours des deux premiers trimestres de l'année 2009 ; dans le même temps, le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages devrait respectivement augmenter de 0,6, de 0,1 et de 0,5 %. Notre véritable problème économique concerne donc l'investissement des entreprises.

Dans ces conditions, ce n'est pas d'une injection de pouvoir d'achat supplémentaire que nous avons besoin. Une telle mesure serait d'ailleurs inefficace : si vous achetez plus de jouets pour Noël, l'argent ne se retrouvera pas dans l'économie française. Pour soutenir l'activité, mieux vaut agir sur l'investissement et sur la trésorerie afin de protéger les entreprises. Quand elles ferment, c'est du pouvoir d'achat en moins !

Je dois également rappeler que nous allons augmenter de 4,5% les prestations sociales – allocations familiales, retraites ou encore allocations versées aux adultes handicapés –, ce qui représente 17 milliards d’euros de transferts sociaux supplémentaires. Si vous voulez établir des comparaisons internationales, il faut prendre en compte les montants qui circulent par l’intermédiaire de l’État et des organismes sociaux. Au total, vous voyez bien que nous ne soutenons pas seulement l’offre, mais aussi la demande.

Beaucoup font référence au plan britannique, et nous expliquent qu’il privilégie la demande par rapport à l’offre ; mais il ne faut pas oublier que le système social du Royaume-Uni est bien différent du nôtre. Les transferts sociaux n’atteignent pas du tout le même niveau.

Je le répète : il y aura, cette année, 19 milliards de déficit supplémentaire par rapport à nos prévisions initiales. C’est un vrai déficit, et partant un vrai plan de relance. Ceux qui en doutent pourront vérifier qu’en matière d’investissements le même montant, 10 milliards, est inscrit en autorisations d’engagement et en crédits de paiement. J’ajoute que nous allons non seulement régler de vieilles factures, ce qui est de bonne politique, mais également engager de nouvelles dépenses pour préparer l’avenir.

Enfin, au lieu de spéculer sans cesse sur la présentation d’un deuxième plan de relance, j’aimerais que chacun concentre ses analyses sur les mesures qui sont actuellement présentées.

M. Patrick Devedjian. J’ai entendu dire que ce plan n’avait pas encore produit ses effets ; mais n’est-ce pas normal, puisqu’il n’a pas encore été voté ? C’est un truisme.

D’autre part, il serait faux de croire que les effets de trésorerie ne comptent pas. Les montants versés seront définitivement acquis, et la réduction du délai de remboursement de la TVA occasionnera un accroissement net des ressources de 2,5 milliards d’euros pendant l’année de la réforme.

M. Jérôme Cahuzac. Ce n’est pas un exploit, mais seulement un remboursement de sommes dues !

M. Patrick Devedjian. Quant au réseau ferré, monsieur Emmanuelli, un programme de régénération est prévu en Midi-Pyrénées, en Auvergne ou encore en Provence-Alpes-Côte d’Azur, de même que des travaux nécessaires à l’arrivée du TGV en Aquitaine, en Bretagne et en Alsace, pour 150 millions d’euros en autorisations d’engagement et 100 millions en crédits de paiement.

Au total, il y aura 26 milliards d’euros en plus dans le circuit économique, que ce soit sous la forme de crédits budgétaires supplémentaires ou sous celle d’une amélioration de la trésorerie.

M. Henri Emmanuelli. Six milliards, à tout casser !

M. Pierre-Alain Muet. Une question sur le fonds de compensation pour la TVA : restera-t-il dans le cadre de l'enveloppe normée actuelle ?

M. Éric Woerth. Oui, mais sans prise en compte des mesures nouvelles. Les dotations de l'État aux collectivités locales augmenteront de 1,1 milliard d'euros cette année, sans compter 2,5 milliards d'euros supplémentaires au titre des remboursements de TVA.

Si je n'ai pas répondu à la question de M. Hervé Mariton concernant le *spread* de crédit avec l'Allemagne, c'est que ce sujet n'entre pas dans mes attributions. L'Agence France Trésor ne dépend pas du budget. Il faudrait plutôt vous adresser à Mme Lagarde sur ce point.

S'agissant des effectifs de la fonction publique, nous n'abandonnons pas l'objectif de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Il n'y aurait pas de sens à embaucher davantage de fonctionnaires en réponse à une crise conjoncturelle. La question du nombre de fonctionnaires est une question structurelle.

M. Patrick Devedjian. Nous ne serions guère enthousiastes, ai-je entendu dire ; il serait tout de même étonnant que la crise suscite l'enthousiasme. En revanche, nous avons du courage et de la détermination à revendre.

J'ajoute qu'en suggérant que d'autres plans de relance viendront ensuite, vous commettez une mauvaise action. En dénigrant ce plan, vous risquez de le priver d'une partie de ses effets, de nature psychologique.

M. Jérôme Cahuzac. Ce ne sera tout de même pas notre faute s'il ne fonctionne pas !

M. Patrick Devedjian. Évitions les confrontations politiciennes sur un sujet tel que celui-ci. La crise nous concerne tous, et nous devons ensemble en sortir notre pays.

En réponse à Hervé Mariton, je précise qu'il sera naturellement possible d'apporter des modifications à ce plan de relance. C'est précisément pour cela que nous avons prévu des indicateurs. Si l'application de ces mesures manquait de rapidité ou d'efficacité, il y aurait des adaptations.

S'agissant des stocks, j'ajoute que le prochain plan de soutien à l'automobile, prévu pour le mois de janvier, tendra à préparer nos industries aux voitures du futur, à l'horizon 2011 ou 2012, qui n'est guère éloigné.

M. Hervé Mariton. La question des stocks se pose peut-être en des termes plus clairs dans le cas du logement, sur lequel j'aimerais donc que vous reveniez. Comment comptez-vous répartir l'effort entre le soutien aux opérations déjà engagées et le lancement de nouvelles constructions ?

M. Patrick Devedjian. Notre programme de 100 000 logements portera notamment sur 30 000 ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA), ce qui correspond plutôt à une mesure en faveur du déstockage. Le reste concernera en revanche des logements nouveaux. Des mesures de simplification telles que la pérennisation du permis de construire ou l'attribution, si la collectivité le souhaite, de 20 % de droits à construire supplémentaires relèvent à la fois du déstockage et de l'incitation à aller de l'avant. La distinction se fera au cas par cas.

M. Jérôme Chartier. Critiquer les mesures de trésorerie du plan de relance sous prétexte qu'elles n'auront qu'un effet périphérique est dangereux. Les entreprises ont des difficultés de financement et certaines d'entre elles sont valorisées uniquement en fonction de leur *cash*. Améliorer leur trésorerie est prioritaire. Comment dire que le plan de relance sera de 6 milliards d'euros seulement ? Les 10 milliards de mesures de trésorerie vont produire leurs effets. Le dispositif de la TVA, basculé sur une base mensuelle, est-il susceptible de repasser par la suite à un rythme trimestriel ?

M. Patrick Devedjian. Si la mesure était provisoire, elle n'aurait en effet qu'un impact en termes de trésorerie. Mais elle est définitive.

M. Hervé Mariton. Le plan de relance comporte des mesures durables, mais joue-t-il assez sur un effet d'accélération, afin de ne pas rater le coche ? La rapidité est aussi un critère.

M. Patrick Devedjian. Vous avez raison, tout le monde s'inquiète pour la période de mars à septembre 2009 ; d'où l'intérêt d'agir vite. C'est que à quoi s'attache notre dispositif.

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER :

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

Avant l'article premier

La Commission est saisie de trois amendements de M. Jérôme Cahuzac pouvant être soumis à une discussion commune et visant à majorer la prime pour l'emploi.

M. Jérôme Cahuzac. Ces trois amendements, qui proposent une majoration de la prime pour l'emploi, relèvent d'une analyse selon laquelle la relance doit être axée davantage sur la demande, et que la majorité ne partage pas. C'est pourquoi nous proposons soit un mécanisme d'indexation automatique de la PPE, soit la majoration de 50 % des seuils et barèmes, soit, enfin, une majoration de 50 % de la prime versée en 2009.

M. le Rapporteur général. Nous avons eu un débat intéressant sur l'équilibre à trouver entre mesures d'offre et mesures de demande dans le plan de relance, l'opposition arguant qu'un carnet de commandes ne sert à rien s'il n'y a pas de client pour acheter. La question doit être tranchée en concertation avec nos partenaires européens. S'il fallait prendre des mesures en faveur de la demande, il serait plus pertinent de cibler sur la PPE, le RSA et les aides au logement que d'opérer une baisse à l'aveugle de la TVA. Avis défavorable à ces amendements, la PPE ayant été, depuis 2002, multipliée par 2,5.

La Commission rejette successivement les trois amendements.

La Commission est saisie d'un amendement de M. Jérôme Cahuzac proposant de moduler le taux de l'impôt sur les sociétés de façon à favoriser le réinvestissement des bénéficiaires.

M. Jérôme Cahuzac. À titre d'illustration, Renault a distribué en 2008 pour 1,5 milliard d'euros de dividendes à ses actionnaires tout en recourant à des mesures de chômage technique pendant plusieurs semaines. Or, cette entreprise élargera au plan de relance. Dans un tel contexte, la modulation de l'impôt sur les sociétés est une piste à suivre au plus vite.

M. le Rapporteur général. Certaines entreprises peuvent être conduites à distribuer des dividendes pour préserver leur actionnariat et leur développement. Il n'est pas opportun de légiférer sur ce qui relève de la politique interne de l'entreprise. J'ai d'ailleurs rencontré le patron d'une très grosse entreprise familiale dont le conseil d'administration a décidé de limiter fortement la

distribution de dividendes et d'activer l'intéressement pour suppléer les augmentations de salaires. Les actionnaires familiaux peuvent montrer l'exemple.

M. le président Didier Migaud. Cet entretien avec un chef d'entreprise souligne la pertinence de l'amendement !

M. Jérôme Chartier. Les entreprises familiales peuvent agir de la sorte car elles ne sont pas soumises aux contraintes que doivent affronter les entreprises cotées. Les fonds de pension exigent un rendement, on ne peut l'ignorer. L'adoption de l'amendement aurait un effet anti-économique.

M. le président Didier Migaud. Dans un autre domaine, deux chefs d'entreprise m'ont récemment fait part des difficultés que suscite la lenteur des octrois de crédit par les banques.

M. le Rapporteur général. J'ai eu les mêmes échos, et j'ai aussi entendu parler d'entreprises très solides dont, pour la première fois, les demandes de crédit n'étaient accordées que pour moitié. Cela étant, il faut savoir que les banques ont elles-mêmes du mal à se refinancer.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie d'un amendement de M. Jérôme Cahuzac tendant à appliquer le taux réduit d'imposition sur les sociétés, dans la limite de 100 000 euros, aux entreprises qui réalisent plus de 50% de leur chiffre d'affaires à l'exportation.

M. Charles de Courson. Le coût de cet amendement serait de quelque 15 milliards...

M. le président Didier Migaud. Non, pas autant.

Suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, la Commission rejette l'amendement.

Sur avis défavorable du Rapporteur général, elle rejette ensuite un amendement de M. Jérôme Cahuzac tendant à abroger l'article premier du code général des impôts, qui pose le principe du « bouclier fiscal », et l'article 1649-0 A du même code, qui définit les modalités d'application de ce dispositif.

De même, suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, la Commission rejette un amendement de M. Jérôme Cahuzac tendant à abaisser le taux normal et le taux réduit de TVA.

Suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, la Commission rejette ensuite un amendement du même auteur tendant à créer une TVA « verte » sur les ventes et apports de logements neufs répondant aux normes de haute qualité environnementale.

RESSOURCES AFFECTÉES

Article premier

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

Texte du projet de loi :

L'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Les dispositions du III sont remplacées par celles des deuxième, troisième et cinquième alinéas du II ;

2° Dans le deuxième alinéa du II, qui devient le premier alinéa du III, les mots : « Toutefois, les dépenses » sont remplacés par les mots : « Les dépenses » ;

3° Dans le cinquième alinéa du II, qui devient le troisième alinéa du III, les mots : « du présent II » sont remplacés par les mots : « du II » ;

4° Le II est ainsi rédigé :

« II.— Pour les bénéficiaires du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée mentionnés à l'article L. 1615-2, autres que ceux mentionnés aux deuxième et troisième alinéas du présent II, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération pour la détermination des attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à la pénultième année.

« Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération instituées respectivement aux articles L. 5214-1 et L. 5216-1, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération sont celles afférentes à l'exercice en cours.

« Pour les bénéficiaires du fonds qui s'engagent, avant le 1er avril 2009 et, après autorisation de leur assemblée délibérante, par convention avec le représentant de l'État dans le département, sur une progression de leurs dépenses réelles d'équipement en 2009 par rapport à la moyenne de leurs dépenses réelles d'équipement de 2006, 2007 et 2008, les dépenses à prendre en considération sont, à compter de 2009, celles afférentes à l'exercice précédent. En 2009, pour ces bénéficiaires, les dépenses réelles d'investissement éligibles de 2007 s'ajoutent à celles afférentes à l'exercice 2008 pour le calcul des attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

« Si les dépenses réelles d'équipement constatées au titre de l'exercice 2009, établies par l'ordonnateur de la collectivité bénéficiaire avant le 15 février 2010 et visées par le comptable local, sont inférieures à la moyenne de celles inscrites dans les comptes administratifs 2006, 2007 et 2008, cette collectivité est à nouveau soumise, dès 2010, aux dispositions du premier alinéa du présent II ; elle ne perçoit alors aucune attribution au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée en 2010 au titre des dépenses réelles d'investissement de 2008 ayant déjà donné lieu à attribution. »

Exposé des motifs du projet de loi :

Le Gouvernement souhaite que les collectivités locales, premier investisseur public, puissent prendre toute leur place dans la réponse à la crise économique. Il est donc prévu qu'une avance du versement du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) puisse donner aux collectivités locales une capacité d'investissement supplémentaire.

Cette mesure est réservée aux collectivités territoriales qui s'engageront à augmenter leurs investissements en 2009, par le biais d'une convention entre la collectivité et le représentant de l'État. Les collectivités qui le souhaitent devront donc s'engager à accroître leurs investissements de 2009 par rapport à la moyenne de leurs investissements de 2006, 2007 et 2008. Elles percevront en conséquence en 2009 le FCTVA sur les dépenses d'investissement réalisées en 2007 et en 2008. Le coût de cette mesure est estimé à 2,5 milliards d'euros (sous l'hypothèse que 50 % des collectivités soient concernées).

Cet avancement d'un an du FCTVA sera pérenne pour les collectivités qui s'engageront avant le 1^{er} avril 2009 et qui respecteront leur engagement. Le compte administratif de 2009, disponible en 2010, attestera le respect de l'engagement pris par la collectivité.

De leur côté, les bénéficiaires qui ne s'engagent pas à accroître leurs investissements en 2009 conserveront les modalités actuelles d'attribution du FCTVA. Enfin, la mesure ne concerne pas les communautés de communes et les communautés d'agglomérations pour lesquelles les modalités d'attribution du FCTVA sont déjà particulièrement favorables.

Au total, pour les collectivités qui s'engagent à accompagner l'effort de relance de l'économie, cette anticipation du versement du FCTVA leur permettra de disposer en 2009 de deux années de versement de FCTVA et d'obtenir par la suite un versement du FCTVA reposant de manière pérenne sur les investissements de l'année précédente.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à réformer les conditions de versement du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), afin d'inciter les collectivités locales à investir davantage en 2009.

I.- LE DROIT EXISTANT : UN REMBOURSEMENT FORFAITAIRE DE LA TVA, DEUX ANS APRÈS LA DÉPENSE

Les collectivités peuvent être assujetties, comme tout autre redevable, à la TVA, soit en vertu d'une obligation légale⁽¹⁾, soit après exercice d'une option ouverte par la loi⁽²⁾. Dans ces deux circonstances, les collectivités se trouvent imposées selon les règles du droit commun fiscal : elles déduisent, purement et simplement, la « TVA amont » de la « TVA aval ».

Hors ces deux cas de figure, les collectivités locales paient la TVA en tant que consommateur final des biens et services assujettis à la taxe. Le FCTVA vise précisément à la leur rembourser.

Les attributions du Fonds ne sont versées que deux ans après la réalisation de l'investissement, sauf pour les communautés d'agglomération et les

(1) L'article 256 B du CGI vise treize activités spécifiques pour lesquelles les collectivités sont assujetties : y figurent notamment la distribution de gaz, d'électricité et d'énergie thermique, les transports de personnes, l'organisation d'expositions à caractère commercial, etc. Cette liste, qui coïncide approximativement avec les cas visés par la réglementation communautaire (VI^e directive) n'est toutefois pas limitative ; elle mérite d'être complétée par d'autres activités relevant de services à caractère industriel et commercial : location d'emplacements de stationnement, travaux d'études et de recherches, exploitation de bars et buvettes, etc.

(2) L'article 260 A du CGI autorise ainsi les collectivités à demander leur assujettissement à la TVA pour cinq activités : fourniture de l'eau dans les communes et leurs groupements regroupant, les unes et les autres, moins de 3 000 habitants, l'assainissement, les abattoirs publics, les marchés d'intérêt national, l'enlèvement et le traitement des ordures financés par redevances pour services rendus.

communautés de communes, lesquelles perçoivent dans l'année le FCTVA lié aux dépenses réelles d'investissement afférentes à l'exercice en cours.

A.— FONCTIONNEMENT DU FCTVA

Dans un contexte de reprise économique tirée, en partie, par les investissements publics, le Gouvernement a choisi au milieu des années 1970 de compenser aux collectivités une partie de la TVA réglée à l'État. Cette compensation se trouvait à l'origine opérée par référence à des indicateurs de pression et de richesse fiscales, c'est-à-dire permettait une certaine péréquation. Ce système fut substantiellement modifié par l'article 54 de la loi de finances pour 1977 fixant une répartition selon le seul critère de l'effort d'investissement des bénéficiaires, tout en lui assignant un objectif de remboursement intégral. L'attribution du FCTVA est donc devenue automatique, sous réserve de l'éligibilité de la dépense.

1.— Un remboursement de la TVA payée sur les investissements

Dans la grande majorité des cas, les collectivités 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.

Le FCTVA a pour objet précis 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 :

– le FCTVA n'est jamais servi sur des dépenses de fonctionnement. Il l'est exclusivement sur les dépenses réelles d'investissement inscrites aux comptes 21 et 23 de la section d'investissement du compte administratif principal et de chacun des comptes administratifs distincts ;

– seules sont éligibles au FCTVA, les dépenses réelles d'investissement, grevées de TVA, réalisées par les collectivités bénéficiaires, directement ou par l'intermédiaire d'un mandataire légalement autorisé, pour leur propre compte et dans le but d'accroître leur patrimoine, pour les besoins d'une activité non-assujettie à la TVA ⁽¹⁾ ;

(1) Cependant, il faut noter que le critère de patrimonialité ouvrant droit au FCTVA subit de nombreuses exceptions. Il s'agit tout d'abord de dérogations expresses fixées par la loi (par exemple, en matière d'infrastructures passives de téléphonie mobile, ou de prévention des incendies). Il s'agit plus généralement du régime des biens mis à disposition de tiers, pour lesquels la dépense d'investissement peut ouvrir droit au FCTVA, dans les conditions énumérées à l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales : bien confié en vue de la prestation d'un service public pour le compte de la collectivité, ou bien confié en vue de l'exercice d'une mission d'intérêt général.

– seules sont éligibles au FCTVA les dépenses qui ont supporté la TVA, sans ouvrir droit à récupération. Cela signifie que les dépenses exonérées de TVA ne se trouvent pas retenues (cas des acquisitions de terrains nus).

2.– Un prélèvement sur les recettes de l'État

En dépit de son caractère de remboursement de la taxe acquittée, le FCTVA constitue un prélèvement sur les recettes de l'État, c'est-à-dire un concours financier. Son régime n'est donc aucunement fiscal, et traduit également une volonté de rationalisation budgétaire.

Le Fonds est bien dit de « compensation ». Il ne s'agit donc pas d'un remboursement individualisé, calculé à l'euro. L'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 n° 88-1193 du 29 décembre 1988 a validé, à compter du 1^{er} janvier 1989, un remboursement selon le taux calculé en dedans du prix, soit 15,682 % (c'est-à-dire $18,6/(100+18,6)$).

Afin de diminuer le coût budgétaire de cette compensation intégrale, ce taux de remboursement a été minoré en raison de la fraction de la recette fiscale dont ne bénéficie pas l'État : la loi de finances pour 1994 a ainsi réduit la compensation, à compter de 1997, à due proportion du taux d'appel communautaire.

La stabilisation de la TVA à 19,6 % a conduit la compensation à s'établir, depuis 2003, à 15,482 % de la dépense éligible TTC.

En dépit de cette forfaitisation, le montant prélevé chaque année au profit du FCTVA a crû en parallèle du rythme très rapide de l'investissement des collectivités locales.

Son montant a mécaniquement suivi l'évolution des dépenses d'équipement des collectivités locales. Ainsi, de la LFI 2003 à la LFI 2008, le FCTVA a augmenté de 41 %, s'établissant à 5 192 millions d'euros en 2008. Sa croissance en 2009, hors effet du présent article, devrait dépasser les 660 millions d'euros.

On rappellera enfin que la loi de finances initiale pour 2009 institue un périmètre normé des concours de l'État aux collectivités territoriales servant de base à un vaste mécanisme d'ajustement interne, pour garantir à la fois le respect de sa norme d'évolution mais également le financement des priorités que l'État fixe dans ses relations avec les collectivités territoriales. Ces priorités sont, d'une part, le soutien à l'investissement public local et, d'autre part, la péréquation, qui constitue depuis 2003 un objectif de valeur constitutionnelle⁽¹⁾. Afin d'atteindre ces objectifs, le projet de loi de finances propose de favoriser la progression de certaines lignes du périmètre, de freiner ou geler la croissance d'autres lignes et

(1) *Le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose que : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »*

enfin de diminuer les concours ayant vocation à assurer l'ajustement du montant total du périmètre.

Seul le FCTVA progresse plus rapidement que la norme globale, en suivant sa dynamique propre qui génère une croissance en 2009 de 12,8 % au total (+ 663 millions d'euros). Cette progression très dynamique occasionne un besoin de financement complémentaire de 559 millions d'euros à l'intérieur du périmètre.

B.- LE DÉCALAGE DE VERSEMENT DU FCTVA

Le principe général du décalage de deux ans du versement du FCTVA souffre de nombreuses exceptions liées soit à la nature des collectivités engageant les dépenses (les EPCI bénéficient d'un remboursement lors de l'année n), soit à la nature des dépenses engagées par les collectivités. Ainsi, par exemple, les dépenses réelles d'investissement réalisées par les bénéficiaires du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et visant à réparer les dommages directement causés par des intempéries exceptionnelles reconnues par décret, et situés dans des communes ayant fait l'objet d'une constatation de l'état de catastrophe naturelle, ouvrent droit à des attributions du fonds l'année au cours de laquelle le règlement des travaux est intervenu.

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 général est posé par le paragraphe II de l'article L 1615-6 du code général des collectivités territoriales qui précise que, « *pour les bénéficiaires du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (...), les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération (...) au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à la pénultième année* ».

Ce principe 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 précisément le principe de ce décalage que le présent projet de loi prévoit de remettre en cause.

II.- LA MESURE PROPOSÉE : UN SOUTIEN MASSIF À L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL EN 2009

Outre des précisions de nature rédactionnelle, le présent article, qui propose une réécriture du paragraphe II de l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, prévoit le versement anticipé du FCTVA sous condition d'investissement, dans le cadre d'un partenariat renforcé.

A. – LE VERSEMENT ANTICIPÉ DU FCTVA, SOUS CONDITION D'INVESTISSEMENT

1. – Une incitation budgétaire puissante en 2009

Les deux premiers alinéas du texte proposé pour le paragraphe II de l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales réaffirment les principes régissant actuellement les délais de remboursement du FCTVA, à savoir le remboursement à l'année $n + 2$ pour les bénéficiaires du Fonds, à l'exception des communautés de communes et des communautés d'agglomération instituées respectivement aux articles L. 5214-1 et L. 5216-1, pour lesquelles les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération sont celles afférentes à l'exercice en cours.

Mais la réaffirmation forte de ces principes a aussi pour conséquence de mieux mettre en valeur le régime dérogatoire prévu par les deux alinéas suivants.

Le premier prévoit que, sous réserve de condition d'investissement (*cf. infra*), les dépenses à prendre en considération sont, à compter de 2009, celles afférentes à l'exercice précédent : le projet propose donc d'anticiper d'un an le versement des remboursements au titre du FCTVA.

Par ailleurs, le texte prévoit 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 texte propose donc un soutien puissant de l'État à l'effort d'investissement des collectivités territoriales dès 2009 : il est prévu que le coût de cette mesure s'élève en 2009 à 2,5 milliards d'euros, à comparer avec les 5,3 milliards d'euros initialement proposés par le projet de loi de finances pour 2009 pour les crédits du FCTVA. La mesure équivaut en conséquence à une augmentation de 47 % de l'effort de l'État à ce titre en 2009 : le FCTVA verrait ses crédits atteindre 7,8 milliards d'euros.

Mais cette incitation budgétaire puissante se double d'une proposition de partenariat avantageuse sur le long terme pour les collectivités territoriales.

2. – Un partenariat avantageux sur long terme pour les collectivités locales

En effet, le dernier alinéa du texte proposé pour le paragraphe II de l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales propose le caractère pérenne de l'effacement du décalage pour les collectivités partenaires et le retour au régime antérieur dès 2010 pour les collectivités n'ayant pas respecté leurs engagements.

Cet alinéa prévoit en effet pour ces dernières le retour au droit commun du remboursement en $n + 2$, les collectivités en cause ne percevant aucune attribution

au titre du FCTVA en 2010 au titre des dépenses réelles d'investissement de 2008, celles-ci ayant par construction déjà donné lieu à attribution.

Il propose enfin que le respect de l'engagement (*cf. infra*) soit contrôlé en rapportant les dépenses réelles d'équipement constatées au titre l'exercice 2009, établies par l'ordonnateur de la collectivité bénéficiaire avant le 15 février 2010 et visées par le comptable local, à la moyenne de celles inscrites dans les comptes administratifs de 2006, 2007 et 2008.

B.- UN PARTENARIAT PORTANT SUR L'ACCROISSEMENT DE L'INVESTISSEMENT EN 2009

1.- Les collectivités territoriales : premier investisseur public

Cette mesure de soutien contribuera à irriguer efficacement l'économie française, tant les collectivités territoriales contribuent à l'investissement public : son effet de levier sera à n'en point douter important.

Selon un récent rapport du Conseil économique et social⁽¹⁾, les collectivités territoriales représentent près des $\frac{3}{4}$ de l'investissement public en France. La contribution du secteur public à la formation brute de capital fixe (FBCF) s'élevait en 2007 à 61,7 milliards d'euros, soit 3,3 % du PIB et 15,2 % de la FBCF nationale. Ce montant se répartit comme suit :

– administrations de sécurité sociale : 6,3 milliards d'euros (10,2 % de la FBCF publique) ;

– administrations centrales : 10,3 milliards d'euros (16,7 % de la FBCF publique) ;

– administrations locales : 45,1 milliards d'euros (73,1 % de la FBCF publique).

Par ailleurs, la concentration de la mesure en 2009 aura un effet conjoncturel et permettra de compenser le cycle électoral naturellement défavorable à l'investissement en 2009.

2.- L'objectif d'investissement permettant de déclencher le versement anticipé

Le déclenchement des mesures proposées s'agissant du rythme d'attribution du FCTVA repose sur un engagement d'investissement de la part des collectivités territoriales souhaitant bénéficier du dispositif.

Celles-ci devront en effet s'engager, avant le 1^{er} avril 2009 et après autorisation de leur assemblée délibérante, sur une progression de leurs dépenses réelles d'équipement.

(1) Avis de Philippe Valletoux présenté devant le Conseil économique et social, au cours des séances des 7 et 8 octobre 2008, Évaluation et suivi des relations financières entre l'État et les Collectivités Locales

Cet engagement devra être solennisé par la signature d'une convention avec le représentant de l'État dans le département qui devra jouer un rôle de sensibilisation des collectivités territoriales pour que le dispositif puisse rapidement monter en charge.

La progression des dépenses sera évaluée par rapport à une période de référence de trois ans qui permettra d'éviter les effets d'aubaine ou la non éligibilité au dispositif des collectivités ayant massivement investi en 2008 : la référence sera en effet constituée par la moyenne des dépenses d'équipement réalisées en 2006, 2007 et en 2008.

*
* *

La Commission est saisie d'un amendement présenté par M. Charles de Courson précisant que la disposition proposée ne joue que si la progression des dépenses réelles d'équipement est « significative ».

M. Charles de Courson. Si tous les bénéficiaires du FCTVA signent une convention avec l'État, le coût du dispositif sera de 2,5 milliards, mais, tel qu'il est rédigé, l'article permet aux collectivités de se limiter à maintenir leur effort d'investissement. A tout le moins, la mesure doit viser à ce que les investissements progressent.

M. le Rapporteur général. Je ne partage pas cette analyse. Le Comité des finances locales et le bureau de l'Association des maires de France redoutent une chute de l'investissement l'an prochain. Dans ce contexte, il serait déjà heureux que la dépense moyenne d'investissement constatée au cours des exercices 2006 à 2008 soit maintenue en 2009. L'objectif peut paraître manquer d'ambition, mais il sera très difficile à atteindre.

M. le président Didier Migaud. Je partage l'opinion du Rapporteur général. La tendance étant à la baisse des budgets d'investissement des collectivités, la préoccupation première doit être qu'ils soient maintenus à ce qu'ils étaient en moyenne pendant les exercices 2006 à 2008.

M. Michel Bouvard. Je suis également défavorable à l'amendement. Pendant des années, l'investissement des collectivités a été dopé par l'accroissement des droits de mutation. À présent, cela change et, pour tenir compte de cette évolution, les budgets d'investissement sont revus à la baisse. La disposition permettra d'atténuer l'effet de cette rétraction ; évitons de l'assortir d'autres conditions.

M. Charles de Courson. Soit, mais la rédaction actuelle des alinéas 8 et 9 risque de poser problème aux collectivités qui, victimes d'impondérables, se

verraient contraintes de reporter à 2010 les investissements qu'elles avaient souhaité faire en 2009.

M. le président Didier Migaud. Si le cas se présente, des modalités seront trouvées qui permettront d'aplanir la difficulté.

M. Charles de Courson. Je retire l'amendement.

La Commission adopte l'article premier sans modification.

*
* *

Après l'article premier

Suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, la Commission rejette un amendement présenté par M. Jérôme Cahuzac tendant à majorer de 6,9 milliards la dotation globale de fonctionnement au bénéfice des collectivités qui signent avec l'État des contrats d'investissement permettant de financer des travaux dans le cadre du plan de relance.

*
* *

TITRE II :

**DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE
DES RESSOURCES ET DES CHARGES**

Article 2

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

Texte du projet de loi :

I. – Pour 2009, l'ajustement des ressources tel qu'il résulte des évaluations révisées figurant à l'état A annexé à la présente loi et le supplément des charges du budget de l'État sont fixés aux montants suivants :

(en millions d'euros)

	RESSOURCES	CHARGES	SOLDES
Budget général			
Recettes fiscales brutes / dépenses brutes	0	9 852	
<i>A déduire : Remboursements et dégrèvements</i>			
Recettes fiscales nettes / dépenses nettes	0	9 852	
Recettes non fiscales			
Recettes totales nettes / dépenses nettes	0		
<i>A déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes</i>	2 500		
Montants nets pour le budget général	-2 500	9 852	-12 352
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants			
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours	-2 500	9 852	
Budgets annexes			
Contrôle et exploitation aériens			
Publications officielles et information administrative			
Totaux pour les budgets annexes			
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants :			
Contrôle et exploitation aériens			
Publications officielles et information administrative			
Totaux pour les budgets annexes, y compris fonds de concours			
Comptes spéciaux			
Comptes d'affectation spéciale	3 000	3 000	0
Comptes de concours financiers			
Comptes de commerce (solde)			
Comptes d'opérations monétaires (solde)			
Solde pour les comptes spéciaux			0
Solde général			-12 352

II.– Pour 2009 :

1° Les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier sont évaluées comme suit :

(en milliards d'euros)

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

2° Le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an est fixé à 34,3 milliards d'euros.

III.– Pour 2009, le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État demeure inchangé.

Exposé des motifs du projet de loi :

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

Ainsi, le déficit prévisionnel de l'État pour 2009 s'établirait à 79,3 Md€, en dégradation de 12,35 Md€ par rapport à la loi de finances pour 2009. Hors ouverture budgétaire effectuée au profit du Fonds stratégique d'investissement (FSI), il s'établirait à 76,3 Md€.

Par ailleurs, cet article présente un tableau de financement au sein duquel sont actualisées les ressources et charges de trésorerie qui concourent à l'équilibre financier de l'année par rapport à l'article d'équilibre de la loi de finances pour 2009.

En besoins de financement :

– les amortissements de dette à moyen et long terme sont diminués de 250 M€, compte tenu du rachat d'un titre de maturité 2009 effectué en 2008 à la date du dépôt du présent projet de loi ;

– le solde d'exécution est porté à 79,3 Md€, en augmentation de 12,35 Md€.

En ressources de financement :

- eu égard à cette augmentation du besoin de financement de l'État en 2009 de 12,35 Md€, les émissions de moyen et long terme nettes des rachats sont augmentées de 10 Md€ pour être portées à 145 Md€, contre 135 Md€ au moment du dépôt du projet de loi de finances ;

– la variation des BTF est augmentée de 2,1 Md€, pour être portée à 23 Md€.

Prenant acte de l'augmentation du programme d'émission de moyen et long terme net des rachats de 10 Md€, le présent article modifie le plafond de dette à moyen et long terme de l'État initialement prévu à 24 Md€, pour le porter à 34,3 Md€.

Le tableau ci-après présente la situation du budget de 2009 après prise en compte des dispositions proposées dans le présent projet de loi de finances rectificative.

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Décrets d'avance ou d'annul. (soldes)	Modifications proposées dans le présent projet de loi			Total des mouv.	Situation nouvelle
			Ouvert.	Annul.	Net		
	(1)	(2)			(3)	4=(2)+(3)	= (1)+(4)
Budget général : charges							
Dépenses brutes	379 028		9 852		9 852	9 852	388 880
<i>A déduire : Remboursements et dégrèvements</i>	<i>101 965</i>						<i>101 965</i>
Dépenses nettes du budget général (a)	277 063		9 852		9 852	9 852	286 915
Évaluation des fonds de concours (b)	3 316						3 316
Montant net des dépenses du budget général, y compris les fonds de concours [(C) = (a) + (b)]	280 379		9 852		9 852	9 852	290 231
Budget général : ressources							
Recettes fiscales brutes	361 348				0	0	361 348
<i>A déduire : Remboursements et dégrèvements</i>	<i>101 965</i>						<i>101 965</i>
Recettes fiscales nettes (d)	259 383				0	0	259 383
Recettes non fiscales (e)	22 678						22 678
Recettes nettes des remboursements et dégrèvements [(f) = (d) + (e)]	282 061				0	0	282 061
<i>A déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes (g)</i>	<i>71 149</i>				2 500	2 500	<i>73 649</i>
Recettes nettes du budget général [(h) = (f) - (g)]	210 912				-2 500	-2 500	208 412
Évaluation des fonds de concours (b)	3 316						3 316
Montant net des recettes du budget général, y compris les fonds de concours [(I) = (h) + (b)]	214 228				-2 500	-2 500	211 728
Solde du budget général [(J) = (I) - (C)]	-66 151				-12 352	-12 352	-78 503
Budgets annexes							
Contrôle et exploitation aériens							
Dépenses	1 907					0	1 907
Recettes	1 907						1 907
Solde	0						0
Publications officielles et information administrative							
Dépenses	196					0	196
Recettes	196						196
Solde	0						0
Dépenses totales des budgets annexes	2 103					0	2 103
Recettes totales des budgets annexes							
Solde pour l'ensemble des budgets annexes [T]							
Évaluation des fonds d concours :							

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Décrets d'avance ou d'annul. (soldes)	Modifications proposées dans le présent projet de loi			Total des mouv.	Situation nouvelle
Contrôle et exploitation aériens	19						19
Publications officielles et information administrative							
Dépenses des budgets annexes, y c. fonds de concours	2 122						2 122
Recettes des budgets annexes, y c. fonds de concours	2 122						2 122
Comptes spéciaux							
Dépenses des comptes d'affectation spéciale (k)	57 464		3 000		3 000	3 000	60 464
Dépenses des comptes de concours financiers (l)	99 436						99 436
Total des dépenses des comptes-missions [(m) = (k) + (l)]	156 900		3 000		3 000	3 000	159 900
Recettes des comptes d'affectation spéciale (n)	57 459				3 000	3 000	60 459
Recettes des comptes de concours financiers (o)	98 506						98 506
Comptes de commerce [solde] (p)	18						18
Comptes d'opérations monétaires [solde] (q)	82						82
Total des recettes des comptes-missions et des soldes excédentaires des autres spéciaux [(r) = (n) + (o) + (p) + (q)]	156 065				3 000	3 000	159 065
Solde des comptes spéciaux [(S) = (r) - (m)]	-835				0	0	-835
Solde général [(J) + (T) + (S)]	-66 986				-12 352	-12 352	-79 338

Le présent article rappelle également que le plafond d'autorisation des emplois reste inchangé à 2 120 830 équivalents temps plein travaillé.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article tend à modifier l'équilibre budgétaire et financier de l'État pour 2009. Ces modifications sont commentées dans l'exposé général du présent rapport.

*
* *

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

*
* *

SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2009 – CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

CRÉDITS DES MISSIONS

Article 3

Budget général : ouverture de crédits supplémentaires

Texte du projet de loi :

Il est ouvert au Premier ministre, pour 2009, au titre du budget général, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant respectivement aux montants de 10 513 000 000 € et de 9 852 000 000 €, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la présente loi.

Exposé des motifs du projet de loi :

Les ajustements de crédits proposés au titre du budget général sont présentés globalement dans la première partie du présent document (« Exposé général des motifs »), et analysés et justifiés dans la quatrième partie (« Analyse par mission et programme des modifications de crédits intervenues en gestion et motivation des modifications proposées par le projet de loi »), au I (« Budget général : programmes porteurs d'ouvertures nettes de crédits proposées à l'état B »).

Observations et décision de la Commission :

Le présent article tend à ouvrir 10,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 9,8 milliards d'euros de crédits de paiement sur le budget général. Ces ouvertures sont analysées dans l'exposé général du présent rapport.

*
* *

La Commission est saisie d'un amendement présenté par M. Michel Bouvard tendant à augmenter de 3 millions les crédits affectés à la restauration des terrains de montagne.

M. Michel Bouvard. Alors que les restaurations des terrains de montagne sont des opérations inévitables et bien que de très nombreux dossiers soient prêts, ils sont bloqués faute de crédits suffisants. Amorçons la pompe en abondant le programme « Forêt » par redéploiement d'une partie des crédits affectés aux céréaliers.

M. le président Didier Migaud. Ce bon amendement a aussi le mérite d'appeler l'attention sur l'excellent travail des services concernés.

M. le Rapporteur général. La mesure proposée n'étant pas gagée sur les crédits en faveur des céréaliers mais sur ceux en faveur des offices agricoles, je vous propose de présenter une nouvelle rédaction de l'amendement dans le cadre de l'article 88.

M. Michel Bouvard. Je retire l'amendement.

La Commission adopte l'article 3 sans modification.

*
* *

Article 4

Comptes spéciaux : ouverture d'un crédit supplémentaire

Texte du projet de loi :

Il est ouvert à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, pour 2009, au titre du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », un crédit supplémentaire s'élevant à 3 000 000 000 €, conformément à la répartition par compte donnée à l'état C annexé à la présente loi.

Exposé des motifs du projet de loi :

Les ajustements de crédits proposés au titre des comptes spéciaux sont présentés globalement dans la première partie du présent document (« Exposé général des motifs »), et analysés et justifiés dans la quatrième partie (« Analyse par mission et programme des modifications de crédits intervenues en gestion et motivation des modifications proposées par le projet de loi »), au II (« Comptes spéciaux : programmes porteurs d'ouvertures nettes de crédits proposées à l'état C »).

Observations et décision de la Commission :

Le présent article tend à ouvrir 3 milliards d'euros sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*. Cette ouverture est analysée dans l'exposé général du présent rapport.

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 4 sans modification.*

*
* *

TITRE II :

DISPOSITIONS PERMANENTES

Avant l'article 5

Suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, la Commission rejette un amendement présenté par M. Michel Bouvard tendant à élargir la réduction d'impôt en faveur des résidences de tourisme à l'acquisition d'un logement ayant fait l'objet d'une mise en location par le promoteur.

*
* *

Article 5

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

Texte du projet de loi :

I.– Le ministre chargé de l'économie peut accorder la garantie de l'État dans les conditions définies au présent article, pour faciliter le financement de projets dont la réalisation est jugée prioritaire.

II.– La garantie de l'État peut être accordée à titre onéreux aux prêts accordés par les établissements de crédit agréés en application des dispositions du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre V du code monétaire et financier aux entreprises signataires d'un contrat de partenariat, au sens de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 et du chapitre IV du titre I du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales, ou d'un contrat régi par les articles 9 et 11 de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 ou l'article 1^{er} du décret n° 92-311 du 31 mars 1992. Elle peut également être accordée aux titres de créances émis par ces mêmes entreprises ainsi qu'aux titres de créances émis par les établissements de crédit agréés pour les financer.

La garantie de l'État ne peut bénéficier qu'aux financements relatifs aux opérations prévues par les contrats mentionnés ci-dessus. Elle ne peut être accordée que si les conditions suivantes sont réunies :

1° L'entreprise cocontractante a son siège dans un État membre de la Communauté européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;

2° L'entreprise cocontractante présente une situation financière saine et une solvabilité suffisante ;

3° Les ouvrages ou équipements dont la réalisation est prévue par le contrat sont situés en France ;

4° Le contrat doit être conclu avant le 30 juin 2010.

III.– La garantie accordée par l'État en application du présent article ne peut excéder 80 % du montant des prêts ou titres de créances mentionnés au premier alinéa du II. Le bénéfice de l'octroi de la garantie de l'État en application du présent article donne lieu au versement à l'État d'une rémunération fixée par arrêté du ministre chargé de l'économie et calculée par référence aux conditions normales de tarification de la couverture de risques comparables.

IV.– La garantie de l'État mentionnée au présent article est accordée pour un montant maximal de 10 milliards d'euros.

V.– Le Gouvernement adresse chaque semestre au Parlement un rapport rendant compte de la mise en œuvre du présent article.

Exposé des motifs du projet de loi :

La crise financière a affecté négativement le financement privé des grands projets d'infrastructure. Elle a conduit notamment à un raccourcissement des durées de financement proposées par les établissements financiers, et à une difficulté à monter les opérations de syndication. Le présent article autorise par conséquent l'État, sur la base d'une analyse au cas par cas, à accorder sa garantie à la dette émise par les sociétés porteuses de grands projets, dans la limite d'un plafond global de 10 milliards d'euros.

Cette garantie sera partielle, et les financeurs conserveront en tout état de cause une part du risque du financement du projet, mais l'apport de la garantie permettra de réduire l'ampleur de ce risque. Cela permettra aux sociétés porteuses de grands projets d'obtenir auprès des banques des prêts de montant plus important et à de meilleures conditions. Afin d'accélérer l'effet de relance sur l'économie, il est prévu que les projets bénéficiaires devront avoir été finalisés par un contrat avant le 30 juin 2010.

Le I de cet article indique que c'est le ministre chargé de l'économie qui peut accorder la garantie de l'État.

Le II précise les types de contrats qui sont éligibles à l'octroi de la garantie, ainsi que les conditions de cette éligibilité.

Le III indique que la garantie accordée par l'État ne peut excéder 80 % du montant de financement nécessaire au projet envisagé. La rémunération de l'État au titre de sa garantie est précisée par arrêté du ministre chargé de l'économie.

Le IV plafonne l'exposition de l'État via ce mécanisme de garantie à 10 milliards d'euros.

Enfin, le V indique que le Parlement est informé du suivi des garanties ainsi octroyées grâce à un rapport semestriel.

Observations et décision de la Commission :

Selon les dispositions du 5° du II de l'article 34 et de l'article 35 de la loi organique relative aux lois de finances, l'autorisation d'octroyer des garanties et la fixation de leur régime relèvent de la compétence non obligatoire mais exclusive des lois de finances initiales et rectificatives.

Le présent article prévoit dans son paragraphe I que le ministre chargé de l'économie peut accorder la garantie de l'État « *pour faciliter le financement de projets dont la réalisation est jugée prioritaire* », pour un montant maximal fixé à 10 milliards d'euros par le paragraphe IV.

Cette dernière formulation recouvre en fait très largement la construction de grandes infrastructures d'intérêt général, notamment de transport, le plus souvent dans le cadre d'une collaboration entre des personnes publiques et des partenaires privés. Ces partenariats rencontrent aujourd'hui des difficultés croissantes à lever les fonds qui leur sont nécessaires.

Le Président de la République, dans son discours de Douai, plaidait pour la relance de tels partenariats et a précisé que « *les décisions seront prises au cas par cas, en fonction de l'intérêt et de l'urgence de chaque projet. Cela pourra concerner, par exemple, la ligne du TGV Sud-est atlantique ou les projets du plan campus, ou bien encore le canal Seine-Nord* ».

Il est enfin prévu qu'un rapport semestriel soit adressé au Parlement rendant compte de l'utilisation éventuelle du mécanisme de garantie mis en œuvre par le présent article.

A.– LES PRÊTS ÉLIGIBLES À LA GARANTIE DE L'ÉTAT

1.– Conditions liées à la nature des prêts

Elles sont énumérées au II du présent article. Les prêts éligibles à cette garantie sont ceux accordés par les établissements de crédit agréés aux entreprises titulaires d'un contrat de partenariat public-privé ou d'un contrat de concession de travaux public. Il est également proposé que la garantie de l'État puisse être apportée aux titres de créances émis par ces mêmes entreprises, ainsi, le cas échéant, qu'aux titres de créances émis par les établissements de crédit agréés pour les financer.

C'est en 1916 que le Conseil d'État a dégagé le concept de contrat de **concession de travaux publics** en le définissant comme le contrat qui charge un particulier ou une société d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêts, et qui fonde la rémunération de ce dernier sur l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exécution du service public avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service public (CE, 30 mars 1916, Compagnie d'éclairage de Bordeaux). Il y est notamment fait référence dans les articles 9 et 11 de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 ou l'article 1^{er} du décret n° 92-311 du 31 mars 1992, qui visent notamment les contrats dont le montant est égal ou supérieur à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie dont l'objet est de réaliser tous travaux de bâtiment ou de génie civil et que se proposent de conclure, lorsque la rémunération de l'entrepreneur consiste en tout ou partie dans le droit d'exploiter l'ouvrage, les collectivités territoriales, leurs établissements publics autres que ceux à caractère industriel ou commercial, ou certains organismes.

Le **contrat de partenariat**, de création plus récente, permet à une collectivité publique de confier à une entreprise la mission globale de financer, concevoir tout ou partie, construire, maintenir et gérer des ouvrages ou des équipements publics et services concourant aux missions de service public de l'administration, dans un cadre de longue durée et contre un paiement effectué par la personne publique et étalé dans le temps. Il a pour but d'optimiser les

performances respectives des secteurs public et privé pour réaliser dans les meilleurs délais et conditions les projets qui présentent un caractère d'urgence ou de complexité pour la collectivité : hôpitaux, écoles, systèmes informatiques, infrastructures. À ce titre, le contrat de partenariat vient compléter et enrichir la panoplie des outils de la commande publique en France.

La création des contrats de partenariat a été initiée par la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, qui a habilité le Gouvernement à créer des contrats globaux de type partenariat public-privé. Le Conseil constitutionnel a considéré que la création de tels contrats globaux était conforme aux règles et principes constitutionnels, mais en a limité le champ dans une décision du 26 juin 2003.

L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat s'est strictement conformée à cette décision, en prévoyant que ces contrats constituent un mode de commande publique dérogatoire au droit commun. Les contrats de partenariat ne sont pas une catégorie de marchés publics, mais des contrats soumis à un régime juridique autonome. Le code des marchés publics et les autres règles relatives à la commande publique ne leur sont pas applicables. Le recours à ces contrats particuliers n'est possible que sous certaines conditions définies par la loi.

L'ordonnance réservait ainsi le recours aux contrats de partenariat à deux hypothèses : la complexité du projet ou une situation d'urgence. Avant de choisir un tel contrat, la personne publique doit réaliser une évaluation préalable qui démontre, d'une part, que l'un des deux critères précités est satisfait et, d'autre part, que le recours au contrat de partenariat est préférable d'un point de vue administratif, juridique, économique et financier à la conclusion d'un marché public ou d'une délégation de service public.

La loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat vise à encourager ce mode de commande publique. Elle a notamment facilité le recours aux contrats de partenariat (élargissement du champ des personnes pouvant les conclure, extension des possibilités d'opter pour un contrat de partenariat, assouplissement des procédures), renforcé leur attractivité fiscale et leur financement et amélioré leur sécurité juridique (renforcement de l'évaluation préalable). Elle a notamment créé un nouveau cas de recours au contrat de partenariat, autre que l'urgence et la complexité. Ce type de contrat sera désormais ouvert lorsque le bilan entre les avantages et les inconvénients apparaît plus favorable que pour les autres contrats de la commande publique, conformément au principe constitutionnel de bon usage des deniers publics.

En novembre 2008, 191 projets de partenariat ont été recensés, dont 76 % émanant de collectivités territoriales. La moitié environ de ces projets a fait l'objet d'un avis d'appel public à la concurrence. Selon les chiffres communiqués par la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP), 34 contrats de partenariat ont d'ores et déjà été attribués entre mars 2005 et novembre 2008,

dont 27 lancés par des collectivités territoriales. On peut citer notamment la construction du troisième lot d'établissements pénitentiaires par le ministère de la justice (1,8 milliard d'euros) ou le grand stade de la communauté urbaine de Lille (700 millions d'euros). Les contrats de partenariat ont été utilisés dans des domaines divers. Si 30 % d'entre eux concernent le secteur du bâtiment, on constate que 21 % des contrats ont concerné l'aménagement urbain, 14 % la culture et le sport, 10 % les transports, et 15 % l'énergie. Ces contrats n'ont pas concerné des investissements de grande ampleur. Ainsi, 10 % d'entre eux s'élevaient à plus de 150 millions d'euros, 36 % entre 30 et 150 millions d'euros et 54 % à moins de 30 millions d'euros. Ils se sont révélés adaptés aussi bien à des grands projets de construction qu'à des projets de moyenne envergure, par exemple en matière d'éclairage public.

2.– Conditions liées aux entreprises cocontractantes

Le présent article prévoit naturellement, et pour respecter la réglementation européenne, que l'entreprise cocontractante doit avoir son siège dans un État membre de la Communauté européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'espace économique européen.

L'entreprise doit de surcroît présenter « *une situation financière saine et une solvabilité suffisante* ».

Un décret devra bien entendu préciser les conditions dans lesquelles ces critères sont appréciés, notamment s'il s'agit d'une société de projet constituée exclusivement en vue du contrat. On mentionnera que les exigences seront sans doute plus strictes pour les entreprises titulaires d'un contrat de concession de travaux publics que pour celles titulaires d'un contrat de partenariat. En effet, le partenaire est rémunéré directement par la puissance publique, alors que c'est l'usager qui finance le concessionnaire : il existe pour ce dernier un risque de marché qui justifiera sans doute une appréciation plus sévère.

3.– Conditions liées aux travaux financés

Le projet prévoit de surcroît que « *la garantie de l'État ne peut bénéficier qu'aux financements relatifs aux opérations prévues par les contrats* » de partenariat ou de concession de travaux publics, et que les ouvrages ou équipements dont la réalisation est prévue par le contrat doivent être situés en France : ainsi, s'agissant par exemple de l'autoroute Lyon-Turin, seuls les ouvrages ou équipements sur le sol français pourraient faire l'objet d'une garantie de l'État français.

4.– Condition liée à la date de conclusion du projet

Il est prévu que le bénéfice de la garantie de l'État puisse jouer pour les prêts résultant d'un contrat conclu avant le 30 juin 2010.

Il est à noter que les mesures de lutte contre la crise ont été jusqu'à présent conçues pour s'éteindre au 31 décembre 2009. Cette extension de la durée d'application de la mesure proposée jusqu'à la fin du premier semestre 2010 s'explique par la longueur des procédures en matière de travaux publics.

Par ailleurs, la rédaction du projet pourrait permettre de faire bénéficier de la garantie de l'État des opérations résultant de contrats conclus antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi. Cependant, en vertu de l'article 34 de la LOLF, tout nouveau régime de garantie par l'État doit être autorisé par une loi de finances. La garantie de l'Etat ne pourra en conséquence s'appliquer qu'aux seuls prêts accordés à compter de l'entrée en vigueur du présent collectif budgétaire.

B.- MONTANT ET PRIX DE LA GARANTIE

Le projet prévoit que le montant de la garantie ne pourra excéder 80 % des prêts ou titres de créance. Ce montant maximal a pour vocation de protéger l'État des aléas courants pouvant frapper une opération : comme l'exigence de solidité financière des cocontractants, il est protecteur des intérêts des contribuables.

Il est enfin prévu, comme ce fut le cas pour les garanties accordées au secteur financier, que l'attribution éventuelle de la garantie de l'État au titre du présent article ne puisse être obtenue qu' « à titre onéreux », la rémunération fixée par le ministre en charge de l'économie devant être calculée « *par référence aux conditions normales de tarification de la couverture de risques comparables* ».

*
* *

*La Commission **adopte** l'article 5 sans modification.*

*
* *

Après l'article 5

La Commission est saisie d'un amendement de M. Jérôme Cahuzac tendant à porter à 10 900 euros l'abattement sur la taxe sur les salaires dont bénéficient les associations.

M. Jérôme Cahuzac. En adoptant cet amendement, la Commission appliquerait les excellentes recommandations contenues dans le rapport signé par M. Alain Lambert avant qu'il ne soit ministre du budget...

*Suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, la Commission **rejette** l'amendement.*

Elle **rejette** ensuite un amendement de M. Jérôme Cahuzac tendant à la révision générale des valeurs locatives des immeubles bâtis retenus pour l'assiette des impositions directes locales.

La Commission **adopte** ensuite l'ensemble du projet de loi de finances rectificative pour 2009 sans modification.

*
* *

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

RESSOURCES AFFECTÉES

Article 1^{er}

Article 1^{er}

Code général des
collectivités territoriales

Sans modification.

Article L. 1615-6

L'article L. 1615-6 du code
général des collectivités territoriales est
ainsi modifié :

I.- Jusqu'au 31 décembre 2001,
les attributions du Fonds de
compensation pour la taxe sur la valeur
ajoutée sont déterminées en appliquant
aux dépenses réelles d'investissement,
définies par décret en Conseil d'État, un
taux de compensation forfaitaire de
16,176 %. En 2002, le taux de
compensation forfaitaire est fixé à
15,656 %. À compter de 2003, ce taux
est fixé à 15,482 %.

Le taux de compensation
forfaitaire de 15,482 % est applicable
aux dépenses d'investissement éligibles
réalisées à compter du 1^{er} avril 2000 par
les communautés de communes, les
communautés de villes et les
communautés d'agglomération.

1° Les dispositions du III sont
remplacées par celles des deuxième,
troisième et cinquième alinéas du II ;

Texte en vigueur

II.— Pour les bénéficiaires du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, visés à l'article L. 1615-2, autres que les communautés de communes et les communautés d'agglomération instituées respectivement aux articles L. 5214-1 et L. 5216-1, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à la pénultième année.

Toutefois, les dépenses réelles d'investissement réalisées par les bénéficiaires du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et visant à réparer les dommages directement causés par des intempéries exceptionnelles reconnues par décret, et situés dans des communes ayant fait l'objet d'une constatation de l'état de catastrophe naturelle, ouvrent droit à des attributions du fonds l'année au cours de laquelle le règlement des travaux est intervenu.

À défaut du décret prévu au précédent alinéa, le décret n° 2003-833 du 29 août 2003 pris pour l'application de l'article 74 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 portant loi de finances rectificative pour 2002 s'applique.

Pour ce qui concerne les communautés de villes jusqu'au 1^{er} janvier suivant le premier renouvellement des conseils municipaux à compter de la publication de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, les communautés de communes et les communautés d'agglomération, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont celles afférentes à l'exercice en cours.

Texte du projet de loi

2° Dans le deuxième alinéa du II, qui devient le premier alinéa du III, les mots : « Toutefois, les dépenses » sont remplacés par les mots : « Les dépenses » ;

Propositions de la Commission

Texte en vigueur

Par dérogation au premier alinéa du présent II, les dépenses réelles d'investissement éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et visant à réparer les dommages directement causés sur les équipements publics par les violences urbaines exceptionnelles survenues entre le 27 octobre et le 16 novembre 2005 ouvrent droit, pour les bénéficiaires concernés, à des attributions du fonds l'année au cours de laquelle le règlement des travaux est intervenu.

Texte du projet de loi

3° Dans le cinquième alinéa du II, qui devient le troisième alinéa du III, les mots : « du présent II » sont remplacés par les mots : « du II » ;

4° Le II est ainsi rédigé :

« II.— Pour les bénéficiaires du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée mentionnés à l'article L. 1615-2, autres que ceux mentionnés aux deuxième et troisième alinéas du présent II, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération pour la détermination des attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à la pénultième année.

« Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération instituées respectivement aux articles L. 5214-1 et L. 5216-1, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération sont celles afférentes à l'exercice en cours.

« Pour les bénéficiaires du fonds qui s'engagent, avant le 1^{er} avril 2009 et, après autorisation de leur assemblée délibérante, par convention avec le représentant de l'État dans le département, sur une progression de leurs dépenses réelles d'équipement en 2009 par rapport à la moyenne de leurs dépenses réelles d'équipement de 2006, 2007 et 2008, les dépenses à prendre en considération sont, à compter de 2009, celles afférentes à l'exercice précédent. En 2009, pour ces bénéficiaires, les dépenses réelles d'investissement éligibles de 2007 s'ajoutent à celles afférentes à l'exercice 2008 pour le calcul des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

Propositions de la Commission

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

« Si les dépenses réelles d'équipement constatées au titre de l'exercice 2009, établies par l'ordonnateur de la collectivité bénéficiaire avant le 15 février 2010 et visées par le comptable local, sont inférieures à la moyenne de celles inscrites dans les comptes administratifs 2006, 2007 et 2008, cette collectivité est à nouveau soumise, dès 2010, aux dispositions du premier alinéa du présent II ; elle ne perçoit alors aucune attribution au titre du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée en 2010 au titre des dépenses réelles d'investissement de 2008 ayant déjà donné lieu à attribution. »

III.– Les attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, dues en vertu des dispositions du présent chapitre, dont pourraient bénéficier les districts se transformant en communautés de communes ou en communautés d'agglomération à compter de la date de publication de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 précitée, seront versées selon les modalités suivantes :

– l'année où ces établissements publics peuvent bénéficier pour la première fois d'une attribution du fonds conformément aux dispositions du deuxième alinéa du présent article, sera versée la totalité de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées la pénultième année, majorée des deux tiers de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées l'année même ;

– la première année suivante, sera versée la totalité de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées la pénultième année, majorée d'un tiers de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées l'année précédente et d'un tiers de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées l'année même ;

Texte en vigueur

—

— la deuxième année, sera versée la totalité de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées l'année même, majorée des deux tiers de l'attribution du fonds due au titre des dépenses éligibles réalisées l'année précédente.

À compter de la troisième année, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération pour les attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée à ces établissements au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à l'exercice en cours.

Texte du projet de loi

—

Propositions de la Commission

—

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

Article 2

I.– Pour 2009, l'ajustement des ressources tel qu'il résulte des évaluations révisées figurant à l'état A annexé à la présente loi et le supplément des charges du budget de l'État sont fixés aux montants suivants :

(En millions d'euros)

	RESSOURCES	CHARGES	SOLDES
Budget général			
Recettes fiscales brutes / dépenses brutes.....	0	9 852	
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements</i>			
Recettes fiscales nettes / dépenses nettes.....	0	9 852	
Recettes non fiscales			
Recettes totales nettes / dépenses nettes.....	0		
<i>À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes</i>			
	2 500		
Montants nets pour le budget général.....	- 2 500	9 852	- 12 352
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants.....			
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours...	- 2 500	9 852	
Budgets annexes			
Contrôle et exploitation aériens			
Publications officielles et information administrative			
Totaux pour les budgets annexes.....			
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants :			
Contrôle et exploitation aériens			
Publications officielles et information administrative			
Totaux pour les budgets annexes, y compris fonds de concours			
Comptes spéciaux			
Comptes d'affectation spéciale	3 000	3 000	0
Comptes de concours financiers			
Comptes de commerce (solde).....			
Comptes d'opérations monétaires (solde)			
Solde pour les comptes spéciaux.....			0
Solde général			- 12 352

II.– Pour 2009 :

1° Les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier sont évaluées comme suit :

(En milliards d'euros)

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

2° Le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an est fixé à 34,3 milliards d'euros.

III.– Pour 2009, le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État demeure inchangé.

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

Article 2

Sans modification.

Texte du projet de loi

—
SECONDE PARTIE

**MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET
DISPOSITIONS SPÉCIALES**

TITRE PREMIER

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2009.—

CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

CRÉDITS DES MISSIONS

Article 3

Il est ouvert au Premier ministre, pour 2009, au titre du budget général, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant respectivement aux montants de 10 513 000 000 € et de 9 852 000 000 €, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la présente loi.

Article 4

Il est ouvert à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, pour 2009, au titre du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », un crédit supplémentaire s'élevant à 3 000 000 000 €, conformément à la répartition par compte donnée à l'état C annexé à la présente loi.

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

Article 5

I.— Le ministre chargé de l'économie peut accorder la garantie de l'État dans les conditions définies au présent article, pour faciliter le financement de projets dont la réalisation est jugée prioritaire.

II.— La garantie de l'État peut être accordée à titre onéreux aux prêts accordés par les établissements de crédit agréés en application des dispositions du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre V du code monétaire et financier aux entreprises signataires d'un contrat de partenariat, au sens de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 et du chapitre IV du titre I du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales, ou d'un contrat régi par les articles 9 et 11 de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 ou

Propositions de la Commission

—

Article 3

Sans modification.

Article 4

Sans modification.

Article 5

Sans modification.

Texte du projet de loi

l'article 1^{er} du décret n° 92-311 du 31 mars 1992. Elle peut également être accordée aux titres de créances émis par ces mêmes entreprises ainsi qu'aux titres de créances émis par les établissements de crédit agréés pour les financer.

La garantie de l'État ne peut bénéficier qu'aux financements relatifs aux opérations prévues par les contrats mentionnés ci-dessus. Elle ne peut être accordée que si les conditions suivantes sont réunies :

1° L'entreprise cocontractante a son siège dans un État membre de la Communauté européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;

2° L'entreprise cocontractante présente une situation financière saine et une solvabilité suffisante ;

3° Les ouvrages ou équipements dont la réalisation est prévue par le contrat sont situés en France ;

4° Le contrat doit être conclu avant le 30 juin 2010.

III.- La garantie accordée par l'État en application du présent article ne peut excéder 80 % du montant des prêts ou titres de créances mentionnés au premier alinéa du II. Le bénéfice de l'octroi de la garantie de l'État en application du présent article donne lieu au versement à l'État d'une rémunération fixée par arrêté du ministre chargé de l'économie et calculée par référence aux conditions normales de tarification de la couverture de risques comparables.

IV.- La garantie de l'État mentionnée au présent article est accordée pour un montant maximal de 10 milliards d'euros.

V.- Le Gouvernement adresse chaque semestre au Parlement un rapport rendant compte de la mise en œuvre du présent article.

Propositions de la Commission

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Avant l'article 1^{er}

Amendement présenté par M. Cahuzac, M. Idiart, M. Sapin, M. Emmanuelli, M. Jean-Louis Dumont, M. Carcenac, M. Claey, M. Cacheux, M. Baert, M. Launay, M. Bourguignon, M. Bapt, M. Balligand, M. Habib, M. Vergnier, M. Muet, M. Nayrou, M. Rodet, M. Gorce, Mme Andrieux, M. Pajon, M. Lemasle, M. Terrasse et M. Philippe Martin :

Ajouter l'article suivant :

I.– Il est attribué en 2009 aux foyers qui ont droit à la prime pour l'emploi prévue par l'article 200 *sexies* du code général des impôts à raison de leurs revenus de l'année 2008, un complément de 50 % égal au montant de cette prime.

II.– Cette disposition n'est applicable qu'aux sommes venant en déduction de l'impôt dû.

III.– La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par l'institution d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Amendement présenté par M. Cahuzac, M. Idiart, M. Sapin, M. Emmanuelli, M. Jean-Louis Dumont, M. Carcenac, M. Claey, M. Cacheux, M. Baert, M. Launay, M. Bourguignon, M. Bapt, M. Balligand, M. Habib, M. Vergnier, M. Muet, M. Nayrou, M. Rodet, M. Gorce, Mme Andrieux, M. Pajon, M. Lemasle, M. Terrasse et M. Philippe Martin :

Ajouter l'article suivant :

I.– Le A du II de l'article 200 *sexies* du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Dans la première phrase du 1°, le taux : « 7,7 % » est remplacé par le taux : « 11,5 % » ;

2° Dans la dernière phrase du 1°, le taux : « 19,3 % » est remplacé par le taux : « 28,95 % » ;

3° Dans le c du 3°, le taux : « 5,1 % » est remplacé par le taux : « 7,7 % ».

II.– Cette disposition n'est applicable qu'aux sommes venant en déduction de l'impôt dû.

III.– La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par l'institution d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Amendement présenté par M. Cahuzac, M. Idiart, M. Sapin, M. Emmanuelli, M. Jean-Louis Dumont, M. Carcenac, M. Claey, M. Cacheux, M. Baert, M. Launay, M. Bourguignon, M. Bapt, M. Balligand, M. Habib, M. Vergnier, M. Muet, M. Nayrou, M. Rodet, M. Gorce, Mme Andrieux, M. Pajon, M. Lemasle, M. Terrasse et M. Philippe Martin :

Ajouter l'article suivant :

Après le IV de l'article 200 *sexies* du code général des impôts, insérer le paragraphe suivant :

« Les montants prévus aux I, II, III et IV de l'article 200 *sexies* du code général des impôts sont actualisés chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu et arrondies à la dizaine d'euros la plus proche.

« Cette disposition n'est applicable qu'aux sommes venant en déduction de l'impôt dû.

« La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par l'institution d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

Amendement présenté par M. Cahuzac, M. Idiart, M. Sapin, M. Emmanuelli, M. Jean-Louis Dumont, M. Carcenac, M. Claeys, M. Cacheux, M. Baert, M. Launay, M. Bourguignon, M. Bapt, M. Balligand, M. Habib, M. Vergnier, M. Muet, M. Nayrou, M. Rodet, M. Gorce, Mme Andrieux, M. Pajon, M. Lemasle, M. Terrasse et M. Philippe Martin :

Ajouter l'article suivant :

I.– Avant le *a* du I de l'article 219 du code général des impôts, il est inséré un *0-a* ainsi rédigé :

« *0-a.* – Les taux fixés au présent article sont diminués d'un dixième lorsqu'une fraction du bénéfice imposable au moins égale à 60 % est mise en réserve ou incorporée au capital au sens de l'article 109, à l'exclusion des sommes visées au 6° de l'article 112. Ils sont majorés d'un dixième lorsqu'une fraction du bénéfice imposable inférieure à 40 % est ainsi affectée. »

II.– La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du même code.

Amendement présenté par M. Cahuzac, M. Idiart, M. Sapin, M. Emmanuelli, M. Jean-Louis Dumont, M. Carcenac, M. Claeys, M. Cacheux, M. Baert, M. Launay, M. Bourguignon, M. Bapt, M. Balligand, M. Habib, M. Vergnier, M. Muet, M. Nayrou, M. Rodet, M. Gorce, Mme Andrieux, M. Pajon, M. Lemasle, M. Terrasse et M. Philippe Martin :

Ajouter l'article suivant :

I.– Après le *b* du I de l'article 219 du code général des impôts, il est inséré un *b bis* ainsi rédigé :

« *b bis.* – Le taux réduit mentionné au premier alinéa du *b* est maintenu pour les petites et moyennes entreprises qui, bien que dépassant le seuil mentionné au dit alinéa, réalisent plus de 50 % de leur chiffre d'affaires dans l'exportation de services, de biens et de marchandises hors de l'espace économique européen. Il s'applique au bénéfice imposable dans la limite de 100 000 euros.

« Les petites et moyennes entreprises mentionnées à l'alinéa précédent sont celles qui ont employé moins de 250 salariés et ont soit réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros au cours de l'exercice précédant celui au titre duquel le taux réduit est sollicité, soit un total de bilan inférieur à 43 millions d'euros. »

II.– Les dispositions du I s'appliquent dans les limites et conditions prévues par le règlement (CE) n° 69/2001 du 12 janvier 2001 de la Commission concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité CE aux aides *de minimis*.

III.– La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du même code.

Amendement présenté par M. Cahuzac, M. Idiart, M. Sapin, M. Emmanuelli, M. Jean-Louis Dumont, M. Carcenac, M. Claeys, M. Cacheux, M. Baert, M. Launay, M. Bourguignon, M. Bapt, M. Balligand, M. Habib, M. Vergnier, M. Muet, M. Nayrou, M. Rodet, M. Gorce, Mme Andrieux, M. Pajon, M. Lemasle, M. Terrasse et M. Philippe Martin :

Ajouter l'article suivant :

L'article premier du code général des impôts et l'article 1649-0 A du code général des impôts sont abrogés.

Amendement présenté par M. Cahuzac, M. Idiart, M. Sapin, M. Emmanuelli, M. Jean-Louis Dumont, M. Carcenac, M. Claeys, M. Cacheux, M. Baert, M. Launay, M. Bourguignon, M. Bapt, M. Balligand, M. Habib, M. Vergnier, M. Muet, M. Nayrou, M. Rodet, M. Gorce, Mme Andrieux, M. Pajon, M. Lemasle, M. Terrasse et M. Philippe Martin :

Ajouter l'article suivant :

I.– À l'article 278 du code général des impôts, le taux de « 19,60 % » est remplacé par le taux de « 18 % ».

II.– À l'article 296 du code général des impôts, le taux de « 8,50 % » est remplacé par le taux de « 7,5 % ».

III.– Aux articles 278 *bis* à 279 du code général des impôts, le taux de « 5,50 % » est remplacé par le taux de « 5 % ».

IV.– Les dispositions des I, II et III s'appliquent aux opérations pour lesquelles la taxe est exigible à compter du 1^{er} février 2009.

V.– La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Amendement présenté par M. Cahuzac, M. Idiart, M. Sapin, M. Emmanuelli, M. Jean-Louis Dumont, M. Carcenac, M. Claeys, M. Cacheux, M. Baert, M. Launay, M. Bourguignon, M. Bapt, M. Balligand, M. Habib, M. Vergnier, M. Muet, M. Nayrou, M. Rodet, M. Gorce, Mme Andrieux, M. Pajon, M. Lemasle, M. Terrasse et M. Philippe Martin :

Ajouter l'article suivant :

I.– Le I de l'article 278 *sexies* du code général des impôts est complété par un 8 ainsi rédigé :

« 8. Les ventes et apports de logements neufs répondant aux normes de haute qualité environnementale. »

II.– La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par l'institution d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du même code.

Article 1^{er}

Amendement présenté par M. Charles de Courson :

À l'alinéa 8, après le mot : « progression », ajouter le mot : « significative ».

Après l'article 1^{er}

Amendement présenté par M. Cahuzac, M. Idiart, M. Sapin, M. Emmanuelli, M. Jean-Louis Dumont, M. Carcenac, M. Claeys, M. Cacheux, M. Baert, M. Launay, M. Bourguignon, M. Bapt, M. Balligand, M. Habib, M. Vergnier, M. Muet, M. Nayrou, M. Rodet, M. Gorce, Mme Andrieux, M. Pajon, M. Lemasle, M. Terrasse et M. Philippe Martin :

Ajouter l'article suivant :

I.– Il est versé en 2009, 6,9 milliards d'euros de majoration de dotation globale de fonctionnement.

II.– Cet abondement est mis à disposition du Comité des Finances locales qui les répartit au bénéfice des collectivités qui signent avec l'État des contrats d'investissement permettant de financer des travaux dans le cadre du plan de relance.

III.– En cas d'excédent constaté en fin d'année, les sommes sont réaffectées au budget de l'État.

IV.– La perte de recettes pour l'État est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article 3

Amendement présenté par M. Michel Bouvard :

État B

Mission "Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales"

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	0	3 000 000
Forêt	3 000 000	0
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	0	0
<i>Dont titre 2</i>	0	0
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	0	0
<i>Dont titre 2</i>	0	0
TOTAUX	3 000 000	3 000 000
SOLDE		0

EXPOSÉ SOMMAIRE

La restauration des terrains de montagne constitue un intéressant outil de relance à travers une grande partie du territoire. En effet, les sites concernés, liés à la nécessaire protection des populations contre les calamités naturelles liées à l'érosion des sols et des crues des torrents de montagne, sont répartis en près de 20 000 ouvrages et touchent de très nombreuses communes. Les crédits actuels ne permettent pas de conduire l'ensemble des opérations nécessaires ni même l'ensemble de celles restant prévus au titre du programme 2005-2009 : les abonder permettra de les conduire à bien, et les nombreux petits chantiers ainsi relancés participeront à donner de l'activité à de multiples PME locales, les aidant à traverser la crise.

L'objet de cet amendement est donc d'augmenter les crédits RTM, quatrième action du programme Forêt, par le redéploiement de crédits inscrits au programme *Économie et Développement durable de l'Agriculture, de la Pêche et des Territoires*, plus précisément sur ceux de l'action 15, Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions, la gestion des opérateurs de l'action pouvant être optimisée.

Avant l'article 5

Amendement présenté par M. Michel Bouvard :

I.– Après le premier alinéa de l'article 199 *decies* E du code général des impôts, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Pour 2009, cette réduction d'impôt s'applique également à l'acquisition d'un logement achevé depuis moins de trois ans répondant aux autres critères fixés au premier alinéa, et qui a fait l'objet avant la vente d'une mise en location par le promoteur à la suite d'une période de commercialisation vaine d'au moins trois mois après son achèvement. Les logements loués dans ces conditions sont gérés par le gestionnaire de la résidence de tourisme sur la base d'une convention avec le promoteur et entrent dans le quota de logements nécessaires au classement en résidence de tourisme. Les modalités d'application de cet article sont fixées par décret. »

II.– Les pertes de recettes pour l'État sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Après l'article 5

Amendement présenté par M. Cahuzac, M. Idiart, M. Sapin, M. Emmanuelli, M. Jean-Louis Dumont, M. Carcenac, M. Claeys, M. Cacheux, M. Baert, M. Launay, M. Bourguignon, M. Bapt, M. Balligand, M. Habib, M. Vergnier, M. Muet, M. Nayrou, M. Rodet, M. Gorce, Mme Andrieux, M. Pajon, M. Lemasle, M. Terrasse et M. Philippe Martin :

Ajouter l'article suivant :

I.— Dans la première phrase de l'article 1679 A du code général des impôts, le montant : « 5 724 euros » est remplacé par le montant : « 10 900 euros » et la date : « 1^{er} janvier 2008 » est remplacée par la date : « 1^{er} février 2009 ».

II.— La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Après l'article 5

Amendement présenté par M. Balligand, M. Cahuzac, M. Idiart, M. Sapin, M. Emmanuelli, M. Jean-Louis Dumont, M. Carcenac, M. Claeys, M. Cacheux, M. Baert, M. Launay, M. Bourguignon, M. Bapt, M. Habib, M. Vergnier, M. Muet, M. Nayrou, M. Rodet, M. Gorce, Mme Andrieux, M. Pajon, M. Lemasle, M. Terrasse et M. Philippe Martin :

I.— Il est procédé à une révision générale des valeurs locatives des immeubles bâtis retenus pour l'assiette des impositions directes locales dans les conditions fixées par les articles 2 à 12, 29 à 34, et 43 à 45 de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux.

II.— Pour l'application en 2009 des dispositions des articles 7 à 12 de la loi n° 90-669 précitée, les comités de délimitation des secteurs d'évaluation et les commissions communales des impôts directs se prononceront en priorité sur une actualisation des classements, des délimitations de secteurs et des tarifs définis lors de la précédente révision générale. Lorsque cette actualisation est impossible, lorsque le comité prévu à l'article 43 de la loi n° 90-669 précitée ou lorsque la commission communale des impôts directs l'estime nécessaire, il est procédé à une nouvelle évaluation des immeubles bâtis à usage d'habitation sur le territoire de la commune, dans les conditions fixées par ladite loi.

III.— La date d'incorporation dans les rôles des résultats de cette révision et, le cas échéant, les modalités selon lesquelles ses effets pour les contribuables et les collectivités territoriales seront étalés dans le temps seront prévues par une loi ultérieure.

IV.— Le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 30 septembre 2009, un rapport retraçant l'ensemble des conséquences de la révision pour les contribuables et les collectivités territoriales.