

PA 58837

**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES
FINANCES, DE L'ECONOMIE GENERALE ET
DU CONTROLE BUDGETAIRE
DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

(art. 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances)

LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE
DE L'ECONOMIE FRANÇAISE

Juillet 2010

<i>Introduction</i>	1
<i>Partie I - Le volet budgétaire et fiscal du plan de relance</i>	3
I - La mission budgétaire « plan de relance » : un équilibre entre 2009 et 2010 différent des annonces initiales ; des réalités contrastées dans l'exécution des dépenses en 2009	3
A - LA MISE EN PLACE D'UNE MISSION BUDGETAIRE AD HOC ET TEMPORAIRE	3
B - EXECUTION DES DEPENSES DU PLAN DE RELANCE : DES REALITES CONTRASTEES SELON LES DOMAINES	6
C - UN CHOIX SELECTIF, CIBLE SUR DES DEPENSES ADDITIONNELLES ET REVERSIBLES : UN PRINCIPE QUI NE S'AVERE PAS INTANGIBLE	18
II - Les mesures fiscales du plan de relance : un effet rapide et une importante sous-estimation initiale des coûts	20
A - DES MESURES BENEFICIANT ESSENTIELLEMENT AUX ENTREPRISES, ET MARGINALEMENT AUX MENAGES MODESTES	20
B - UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE ET EFFICACE : L'EXEMPLE DE LA DIRECTION DES GRANDES ENTREPRISES DE LA DGFIP	22
C - DES COUTS SENSIBLEMENT SUPERIEURS AUX PREVISIONS INITIALES	25
<i>Partie II - Les autres leviers d'intervention du plan de relance</i>	29
I - Le dispositif de remboursement anticipé au titre du fonds de compensation de la tva : un effort majeur en direction des collectivités locales	29
A - LE LEVIER DU FCTVA, LE PLUS UNIVERSEL POUR INCITER TOUTES LES COLLECTIVITES A PARTICIPER AU PLAN DE RELANCE	29
B - UN DISPOSITIF ASSOULI ET PEU CONTROLE, POUR RECUEILLIR LE PLUS D'ADHESIONS	32
C - UN COUT BUDGETAIRE PLUS ELEVE QUE PREVU DU FAIT DE L'UNIVERSALITE ET DE L'ASSOULISSEMENT DU DISPOSITIF	34
D - L'EFFET DU DISPOSITIF FCTVA SUR L'EVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT LOCAL	35
II - La contribution des entreprises publiques à l'effort collectif du plan de relance : une forte mobilisation affichée ; un effort net limité	36
A - UNE VOLONTE POLITIQUE CLAIRE DE MISE A CONTRIBUTION DES ENTREPRISES PUBLIQUES	36
B - UN PILOTAGE D'ENSEMBLE REDUIT A SA PLUS SIMPLE EXPRESSION	39
C - UN SURCROIT D'INVESTISSEMENT LIMITE DANS LES FAITS	42
III - La valeur ajoutée apportée par le secteur public financier : un démultiplicateur de l'intervention de l'Etat	45
A - LE PLAN DE RELANCE D'OSEO EN FAVEUR DES PME : UNE BONNE DYNAMIQUE MAIS QUI A PARTIELLEMENT ATTEINT SES OBJECTIFS ; DES CONSEQUENCES FINANCIERES POUR L'ETAT	45
B - UNE CONTRIBUTION MAJEURE DE LA CAISSE DES DEPOTS, A LA FOIS AU TITRE DES FONDS D'EPARGNE ET SUR FONDS PROPRES	49
C - LE FONDS STRATEGIQUE D'INVESTISSEMENT : UN OUTIL D'INTERVENTION QUI NE RELEVE PAS DU PLAN DE RELANCE	53
IV - Les mesures sectorielles de soutien : une efficacité qui n'est pas encore mesurable	54
A - LES MECANISMES DE PRETS ET DE GARANTIES : DES MESURES DE MOYEN TERME, DEPOURVUES D'IMPACT CONJONCTUREL	54
B - L'ALLONGEMENT DES CONCESSIONS AUTOROUTIERES : UNE DECISION PRISE DANS LE CADRE DE LA RELANCE, MAIS DEPOURVUE D'EFFET SUR LA PERIODE PRIORITAIRE 2009-2010	57
<i>Partie III - Pilotage et impact du plan de relance : premier bilan</i>	61
I - Un pilotage globalement bien assuré, au service d'une mobilisation large et d'une mise en œuvre voulue rapide malgré les difficultés de suivi	61

A - LA MISE EN ŒUVRE DU VOLET BUDGETAIRE ET FISCAL DU PLAN DE RELANCE : UN DISPOSITIF COMPLET DE PILOTAGE ET DE SUIVI, S'APPUYANT NEANMOINS SUR UNE INFORMATION INCOMPLETE ET IMPARFAITE	61
B - LE MINISTERE CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE : UN ROLE DE COORDINATION DE POIDS INEGAL ; UN VECTEUR DE MOBILISATION POLITIQUE ET DE VALORISATION MEDIATIQUE	65
II - Les faiblesses du dispositif de suivi des effets du plan de relance et les incertitudes sur son impact	67
A - DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCES PARTIELS ET PEU INSTRUCTIFS EN TERMES D'IMPACT	67
B - LA DIFICULTE D'EVALUER L'IMPACT MACRO-ECONOMIQUE DU PLAN DE RELANCE	69
ANNEXES	77
C - REPARTITION DU COUT DES MESURES FISCALES PAR SECTEUR ET PAR TAILLE D'ENTREPRISES	85
D - OSEO	88
E - EXECUTION DES PLANS DE RELANCE	90
A LA POSTE ET A EDF	90

INTRODUCTION

La crise économique mondiale qui s'est déclarée au cours de l'année 2008 a été la plus importante de l'après-guerre. Elle a trouvé son origine dans la crise du secteur bancaire, latente depuis le printemps 2007 et devenue systémique à l'automne 2008. L'OCDE souligne à cet égard que les crises d'origine bancaire sont en moyenne deux fois plus longues que les autres (choc de demande ou crise de change par exemple).

Elle a certes été de moindre ampleur que la grande dépression des années 1930, au cours de laquelle le PIB des grandes économies s'était contracté de 30% aux Etats-Unis, de 15% en France et de 22% en Allemagne, ces Etats n'ayant retrouvé qu'en 1939 leur PIB de 1929. Profonde néanmoins, elle a affecté les économies européennes de manière très différenciée.

Ainsi, la France semble avoir été moins touchée que les autres grands pays européens. Selon l'INSEE, cette résistance tient à des causes structurelles. Son absence de spécialisation sectorielle, qui est un handicap en période de croissance, s'est avérée être un « rempart » de protection en cette période de crise. De même, la moindre contribution de ses exportations à la croissance, l'endettement plus faible de ses ménages et son marché du travail moins flexible, y ont atténué l'impact de la crise.

Au surplus, l'importance des stabilisateurs automatiques a permis d'amortir le choc de la crise en France, bien plus que dans d'autres pays. Le FMI estime ainsi la contribution de ces stabilisateurs à 0,6 point de PIB en 2008, et 1,9 point en 2009, contre une moyenne de respectivement 0,3 et 1,2 dans les pays du G20, soit un point de plus sur les deux années. Au total, l'effet combiné de ces différentes spécificités de l'économie française a conduit à ce que la baisse du PIB soit limitée à 2,5 % en 2009 alors qu'elle était de 4,2 % pour l'ensemble de la zone euro et d'environ 5 % en Allemagne, en Italie et au Royaume-Uni.

Contrairement à ce qui s'était produit dans les années 1930, les Etats ont réagi de manière coordonnée et rapide : des mesures de soutien budgétaire importantes ont été adoptées, tandis que les banques ont bénéficié de substantiels concours publics ; les autorités monétaires ont abaissé leurs taux d'intérêt, et l'importance du libre échange a été réaffirmée. L'ensemble de ces dispositions a permis de limiter l'impact de la crise économique, les plans de relance budgétaires n'étant qu'un des volets du large panel des réponses adoptées.

Le plan de relance français, tel qu'annoncé par le Président de la République le 4 décembre 2008 et rappelé dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances rectificative daté du 19 décembre 2008, a affiché un engagement total de 26 Md€ pour le soutien en faveur de l'activité et de l'emploi, dont les grandes masses se décomposaient comme suit :

- 11,6 Md€ de soutien à la trésorerie des entreprises (notamment par le biais de mesures fiscales prises dans le collectif budgétaire de décembre 2008) ;
- 10,5 Md€ d'investissements publics, partagés entre l'Etat (4 milliards), les entreprises publiques (4 milliards) et les collectivités locales, soutenues pour cela par l'Etat via le Fonds de Compensation de la TVA (2,5 milliards) ;
- 2 Md€ en faveur de secteurs particulièrement exposés aux effets de la crise économique (logement et automobile) ;
- 2 Md€ pour les mesures de soutien à l'emploi et au revenu des ménages les plus modestes.

Les moyens mobilisés sont de natures très différentes : crédits budgétaires, mesures fiscales, prêts, garanties d'emprunt, etc.

L'ampleur du plan de relance français se situe dans une bonne moyenne parmi les principaux pays développés. Néanmoins, en retirant les mesures ayant un simple impact de trésorerie (cf. mesures fiscales de remboursement anticipé ; avances sur marchés publics...) et qui ne sont pas prises en

compte dans les données relatives aux autres pays, alors le plan français représente seulement environ 1,1 point de PIB¹, ce qui le place à l'avant-dernier rang des grands pays développés, devant l'Italie.

Ce niveau est d'ailleurs cohérent à la fois avec une situation budgétaire de départ plus dégradée en France et les préconisations formulées par l'Union européenne (communication de la Commission européenne - novembre 2008, puis conclusions du Conseil européen - décembre 2008), invitant à la mise en œuvre de mesures budgétaires coordonnées entre les Etats-membres pour un total de l'ordre de 170 Md€, soit environ 1,2% du PIB communautaire.

L'ampleur du plan de relance a toutefois été renforcée de trois manières. Elle l'a été tout d'abord par les prêts consentis à des constructeurs automobiles dans le cadre du pacte automobile conclu au début de l'année 2009, ainsi que par les mesures budgétaires adoptées en loi de finances rectificative d'avril 2009 pour mettre en œuvre notamment les orientations décidées lors du sommet social de février, ce qui a porté l'effort global annoncé par le gouvernement en faveur de la relance de l'économie à 35 Md€ pour les années 2009 et 2010. Elle l'a été également par l'intervention d'autres acteurs publics qui n'avaient pas été évoqués à l'origine dans les premières annonces. Enfin, des mesures entrées en vigueur en 2009, tout en ne faisant pas partie intégrante du plan, ont également été présentées comme devant concourir au soutien à la consommation ou à l'investissement².

Le plan de relance s'est en outre caractérisé par un coût constaté plus important que prévu du fait du poids des mesures fiscales, comme l'a souligné la Cour dans son rapport de mai 2010 sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2009 et celui sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2010.

Le phasage retenu par les principaux pays développés pour la mise en œuvre de leurs plans de relance fait pour sa part apparaître des différences d'approche importantes dans les intentions de départ. La France, comme le Japon, a souhaité que son plan soit majoritairement concentré sur l'année 2009, tandis que des pays comme les Etats-Unis et l'Allemagne ont choisi de répartir leur stimulus entre 2009 et 2010 de manière plus équilibrée. Le plan britannique fait exception, dans la mesure où il n'avait vocation à s'appliquer qu'en 2009. En termes de contenu des mesures annoncées, le plan de relance français se distingue par l'accent mis sur l'investissement (qu'il soit public ou privé), lequel devait mobiliser environ 50% de l'effort global.

Le présent rapport résulte d'investigations conduites par la Cour de la fin de l'année 2009 au mois d'avril 2010, pour répondre à la saisine effectuée par le président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale le 2 décembre 2009 portant sur la « mise en œuvre du plan de relance ». Une large contradiction a été menée avec le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance et les ministères financiers, mais aussi tous les autres ministères, organismes et entreprises concernés.

L'approche privilégiée par la Cour a consisté à examiner l'ensemble des composantes budgétaires et fiscales du plan de relance, tel qu'annoncé à Douai puis complété au premier semestre 2009, et à prendre en compte, au-delà de ce strict périmètre, les leviers d'intervention qui sont venus directement compléter les moyens budgétaires et fiscaux dégagés par l'Etat, tels la mobilisation du fonds d'épargne ou l'appel à contribution des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Elle n'a pas intégré en revanche les considérations liées au poids global des dépenses de crise et des stabilisateurs automatiques dans les finances publiques, lesquelles ont été développées par ailleurs dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2009 de l'Etat.

Les développements qui suivent portent ainsi d'une part sur le volet budgétaire et fiscal du plan de relance au sens strict (partie I) - qui concentre l'essentiel des mesures -, d'autre part sur les autres leviers mobilisés, tels que l'association des collectivités locales, des entreprises publiques et du secteur public financier à l'effort de relance (partie II), et enfin sur le pilotage d'ensemble du plan et un premier éclairage sur l'impact de ce dernier, même si ce dernier point n'est pas formellement énoncé dans la saisine du 2 décembre 2009 (partie III).

¹ Ce chiffre correspond à l'effet direct sur les comptes des administrations publiques en comptabilité nationale ; avec prise en compte des mesures dites de trésorerie, il atteint 1,3%

² Baisse de la TVA dans la restauration, entrée en vigueur du RSA, suppression de l'Imposition Forfaitaire Annuelle...

Partie I - Le volet budgétaire et fiscal du plan de relance

Cœur du dispositif de relance mis en place par le gouvernement, les mesures budgétaires et fiscales ont fait l'objet d'une présentation dès le discours prononcé par le Président de la République à Douai le 4 décembre 2008. Elles s'articulent autour d'une mission budgétaire spécifique et temporaire « Plan de relance de l'économie » d'une part, de mesures fiscales exceptionnelles en faveur des entreprises et des ménages modestes d'autre part. A été nommé un ministre chargé de l'application de ces orientations (coordination, suivi de la bonne exécution et gestion des crédits attachés), qui ne dispose pas de services rattachés, mais qui a autorité sur quinze services et directions d'administration centrale (cf. Partie III sur le pilotage).

I - La mission budgétaire « plan de relance » : un équilibre entre 2009 et 2010 différent des annonces initiales ; des réalités contrastées dans l'exécution des dépenses en 2009

A - LA MISE EN PLACE D'UNE MISSION BUDGETAIRE AD HOC ET TEMPORAIRE

1 - Une mission ad hoc : le choix de la visibilité

Trois sous-directeurs de la Direction du budget ont été désignés comme responsables des programmes de ladite mission. La création d'une mission budgétaire *ad hoc*, dont l'existence est bornée aux deux seules années 2009 et 2010, a été considérée comme l'option la plus pertinente pour :

- assurer une claire identification des masses budgétaires affectées au plan de relance, afin de matérialiser ainsi aux yeux de l'opinion l'effort consenti par les pouvoirs publics français pour répondre à la crise économique ;
- permettre une sanctuarisation des crédits exceptionnels ouverts, lesquels échappent, par leur caractère exceptionnel, à la norme de dépense de l'Etat, et devaient pouvoir être suivis dans toute la chaîne d'exécution (par dérogation au principe de fongibilité), au seul service des objectifs et actions prévus par le plan de relance ;
- et éviter toute pérennisation desdits crédits au-delà de l'échéance du plan de relance.

Un autre schéma aurait été d'abonder les programmes budgétaires existants, ainsi d'ailleurs que les opérateurs rattachés, en crédits additionnels « Plan de relance », l'ensemble pouvant être mis en cohérence, y compris avec le volet fiscal, par la réalisation d'un Document de politique transversale (DPT), catégorie créée par l'article 128 de la Loi de Finances Rectificatives du 30 décembre 2005.

Néanmoins, la mise en place d'une mission budgétaire *ad hoc* pour le plan de relance a présenté certains avantages, au vu des circonstances exceptionnelles de crise économique aiguë dans lesquelles elle a été décidée :

- elle a permis de donner une visibilité immédiate et forte au volet budgétaire du plan de relance français, et de structurer ainsi le débat budgétaire sur l'ensemble des moyens consacrés par l'Etat à la relance ;
- et, en dépit de modalités de fonctionnement très indirectes (cf. infra), elle a assuré une diffusion rapide des crédits additionnels Relance et un suivi étroit du rythme d'exécution par les ministères et les opérateurs destinataires *in fine*.

Cependant, cette démarche devra rester exceptionnelle, sauf à empêcher la comparaison dans le temps avec les programmes habituels et la stabilité des objectifs et indicateurs de performance. La lisibilité pluriannuelle du budget serait perturbée par la multiplication de tels dispositifs ad hoc.

2 - Une architecture budgétaire simple, au service d'une logique de répartition de crédits ; des ouvertures de crédits plus équilibrées que prévues entre 2009 et 2010

a) Les trois programmes de la mission

La mission budgétaire « Plan de relance » ainsi créée comporte trois programmes (cf. données en annexe), privilégiant des actions dont la sélection a été effectuée - dans le cadre d'une concertation menée d'abord entre cabinets ministériels, puis au niveau des services (avec association étroite des préfetures de région), sur une période courant de novembre 2008 au Comité interministériel pour l'aménagement et la compétitivité des territoires (CIACT) exceptionnel du 2 février 2009 à Lyon, spécialement consacré à la mise en œuvre du plan de relance - dans le but de garantir à la fois :

- l'additionnalité par rapport aux crédits ordinaires prévus par la Loi de Finances Initiale pour 2009 ;
- une mise en œuvre immédiate (concentrée essentiellement sur l'exercice budgétaire 2009, avec un reliquat sur 2010) ;
- et un effet maximal d'entraînement sur l'économie et sur l'emploi.

Le programme 315 - *Programme exceptionnel d'investissement public* synthétise l'ensemble des interventions prévues pour assurer l'accélération de projets de construction ou d'entretien d'infrastructures, ainsi que la relance de l'investissement civil et militaire de l'Etat (hors le champ du logement, couvert par le programme 317).

Le programme 316 - *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* rassemble les actions et crédits dédiés d'une part au soutien direct apporté aux entreprises - tout particulièrement aux TPE et aux PME, fortement fragilisées par la crise - et d'autre part aux politiques actives de l'emploi.

Enfin, le programme 317 - *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité* regroupe les actions conçues à la fois pour relancer la politique du logement - traditionnellement considérée comme fortement contributrice à la création ou à la conservation des emplois - et pour apporter un soutien au pouvoir d'achat, ciblé sur les ménages les plus modestes.

b) Les crédits ouverts au titre de 2009 et 2010

Ouverts par les lois de finances rectificatives du 4 février, du 20 avril et du 31 décembre 2009, les crédits de la mission se sont élevés pour 2009 à :

Tableau n° 1 : Crédits ouverts en 2009

(En M€ - 2009)

	Programme 315	Programme 316	Programme 317	Total de la mission	Total de la mission hors FSI
AE					
LFR 1	4.001	5.020	1.917	10.938	
LFR 2	100	1.540	683	2.323	
LFR 3	-	155,5	184	339,5	
Total AE 2009	4.101	6.715,5	2.784	13.600,5	10.660,5
CP					
LFR 1	2.737	6.020	1.520	10.277	
LFR 2	60	1.540	683	2.283	
LFR 3	175	-348	173	0	
Total CP 2009	2.972	7.212	2.376	12.560	9.620

(Source : lois de finances 2009)

Dans cette architecture d'ensemble, l'inclusion de l'action 6 du programme 316 - Fonds stratégique d'investissement (FSI) -, dotée à hauteur de 2.940 M€ en AE=CP en 2009, semble peu justifiée. Le FSI s'est vu en effet assigner des objectifs de développement des PME et de protection d'actifs économiques stratégiques français contre les risques éventuels de prise de contrôle par des intervenants étrangers, vocation qui n'a aucun lien direct avec la logique du plan de relance (cf. infra) et qui préexistait à la crise.

Exclusion faite de cette mesure, les ouvertures de crédits se sont élevées en 2009 à 10.660,5 M€ et 9.620 M€ respectivement en AE et CP.

Quant aux ouvertures de crédits opérées en loi de finances initiale pour 2010, elles ont été les suivantes :

Tableau n° 2 : Crédits ouverts en 2010

(En M€ - 2010)

	Programme 315	Programme 316	Programme 317	Total de la mission
AE	-	2.050	290	2.340
CP	1.454	2.050	598	4.102

(Source : LFI 2010)

Les crédits prévisionnels de la mission Plan de relance, tels qu'ils apparaissaient dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, avaient été fixés à :

- 10,94 Md€ en AE et 10,28 Md€ en CP pour 2009 (ce qui correspond aux crédits ouverts par la LFR du 4 février 2009) ;
- et 1,56 Md€ en CP pour 2010 (seules ouvertures de crédits prévues dans l'exposé des motifs du PLFR du 19 décembre 2008).

Par rapport à cette épure de la LPFP 2009-2012, le plafond alloué en LFI 2010 à la mission Plan de relance enregistre un écart, substantiel, de 2.340 M€ en AE et 2.542 M€ en CP. Celui-ci s'explique à titre principal par la décision prise, contrairement à ce qui était prévu dans la LFR du 4 février 2009, d'ouvrir finalement des AE supplémentaires sur l'année 2010, ainsi que les CP correspondants, pour assurer la poursuite extinctive sur l'exercice 2010 de certains dispositifs lancés en 2009 et qui devaient s'interrompre en fin d'année.

Ainsi, alors qu'au moment de la mise en place du plan de relance, son volet budgétaire devait s'articuler autour d'un effort massivement concentré sur l'année 2009 (ouverture de 100 % des AE et de 87 % des CP prévus sur les deux années), les changements et ajouts successivement apportés (volet social concrétisé dans la LFR d'avril 2009 ; prorogation de certaines mesures au-delà de 2009...) ont finalement conduit, *de facto*, à un profil plus équilibré des ouvertures de crédits entre les exercices 2009 et 2010 (2009 représentant *in fine* 75 % des CP ouverts sur les deux années).

c) Un transfert intégral des crédits ouverts vers des programmes ministériels et des opérateurs

Le propre de la mission Plan de relance est d'ouvrir des crédits budgétaires qui, pour leur intégralité, font ensuite l'objet :

- soit de transferts vers d'autres programmes budgétaires ;
- soit de versements à des opérateurs, dans le cadre d'une gestion dite « directe » (i.e. versements assurés directement sur les crédits de la mission, sans passer par les programmes et missions auxquels sont rattachés les opérateurs concernés).

Les crédits ouverts n'ont subi aucune mesure de régulation au cours de la gestion 2009, principe qui s'imposait logiquement au regard de la finalité poursuivie par la mission. Dans le même temps, des dispositions ont été prises pour assouplir les exigences de mise en réserve des crédits dans l'ensemble des ministères, afin d'accompagner la mise en œuvre budgétaire du plan de relance (dégel, dès le début de la gestion 2009, des crédits d'investissement mis en réserve, de façon dérogatoire à l'exigence préalablement édictée).

Le bilan global de l'exécution 2009 des dépenses au niveau de la mission Plan de relance en tant que telle se résume ainsi :

Tableau n° 3 : Bilan global de l'exécution 2009 de la mission

(En M€)

	Programme 315	Programme 316	Programme 317	Total de la Mission
AE ouvertes	4.101	6.715,5	2.784	13.600,5
AE transférées	2.932,22	710,8	405	4.048,02
AE consommées en gestion directe	1.147,79	5.668	2.159,74	8.975,53
Total des AE utilisées et % des AE ouvertes	4.080,01 99,5%	6.378,8 95,0%	2.564,74 92,1%	13.023,55 95,8%
CP ouverts	2.972	7.212	2.376	12.560
CP transférés	2.032,53	1.206,97	300,97	3.540,47
CP consommés en gestion directe	694,42	5.432,16	1.915,03	8.041,61
Total des CP utilisés et % des CP ouverts	2.726,95 91,8%	6.639,13 92,1%	2.216 93,3%	11.582,08 92,2%

(Source : Direction du budget)

Les taux d'exécution de la dépense au niveau de la mission Plan de relance ressortent donc à des niveaux relativement élevés pour l'exercice 2009, ce qui est cohérent avec la logique de simple répartition qui préside au fonctionnement de la mission. Les reports d'AE et de CP n'ont néanmoins pas été négligeables, puisqu'ils se sont élevés respectivement à 4,2 % et 7,8 % (cf. tableau en annexe B).

Quoi qu'il en soit, ces chiffres d'exécution établis au niveau de la mission elle-même ne donnent aucune information sur l'effectivité des dépenses du plan de relance, laquelle ne peut s'apprécier qu'au sein des programmes ministériels et opérateurs chargés de la mise en œuvre opérationnelle.

B - EXECUTION DES DEPENSES DU PLAN DE RELANCE : DES REALITES CONTRASTEES SELON LES DOMAINES

1 - Les objectifs initialement affichés pour 2009 n'ont été que partiellement atteints

Les données d'exécution disponibles - à la fois dans les tableaux de bord bâtis grâce à l'outil Viziaprog mis au point par le ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance pour le suivi opérationnel des projets financés, tableaux qui nécessitent une lecture prudente en raison des limites méthodologiques de l'outil (cf. infra - partie III), et dans les systèmes d'exploitation India Lolf et Accord - font apparaître le bilan suivant pour la consommation des CP 2009 du plan de relance :

Tableau n° 4 : Consommation des crédits par programmes de la mission en 2009

(En M€)

	Programme 315	Programme 316	Progr 316 hors FSI	Programme 317	Total de la Mission	Total de la Mission hors FSI
CP ouverts	2.972	7.212	4.272	2.376	12.560	9.620
CP consommés au niveau de chaque programme	2.726,95	6.639,13	3.699,13	2.216	11.582,08	8.642,08
% des CP ouverts	91,75%	92,06%	86,59%	93,27%	92,21%	89,83%
CP exécutés au niveau opérationnel des programmes et opérateurs destinataires	2.392	4.278,75	3.118,75	1.786,21	8.456,96	7.296,96
% des CP ouverts	80,48%	59,32%	77,68%	75,18%	67,33%	75,85%

(Source : Direction du budget et ministre de la relance – Calculs Cour)

L'exécution globale des dépenses 2009 a été de l'ordre de 67 % en CP au niveau opérationnel des programmes ministériels et opérateurs destinataires de crédits en provenance de la mission Plan de relance.

Ce taux d'exécution, en net retrait par rapport à celui établi au niveau de la mission en tant que telle, est attribuable, en grande partie, aux données effectives de consommation des crédits du programme 316, soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi, dans lequel figurait le FSI. Abstraction faite de l'impact budgétaire substantiel du FSI³, l'exécution globale des dépenses 2009 s'établit à un peu moins de 76 % des crédits ouverts en CP.

A l'aune des ouvertures de crédits effectuées en 2009 et prévues pour 2010, l'année 2009 devait représenter, en CP, 75 % de l'effort global (cf. supra). Mais l'utilisation de certains crédits ouverts en 2009 a été décalée en 2010 et des crédits supplémentaires ont été ouverts en 2010. Au total, si l'on rapporte les CP totaux consommés en 2009 (8.456,96 M€) au total des CP ouverts sur les deux années, le pourcentage obtenu n'est que de 50,7 %, chiffre en net retrait par rapport au profil initialement prévu.

Par conséquent, l'exercice 2010, qui devait au départ n'assurer qu'un reliquat de 25 % dans la mise en œuvre du volet budgétaire du plan de relance, y tiendra finalement une place beaucoup plus importante.

2 - Les performances dans l'exécution des dépenses sont variables selon les secteurs

a) Les mesures de soutien à l'investissement (programmes 315 et 317)

Les moyens budgétaires consacrés par le plan de relance au soutien apporté à l'investissement correspondent au programme 315 dans sa totalité et à une partie du programme 317.

S'agissant du programme 315, les données Viziaprog font ressortir des taux d'exécution d'environ 90 % en AE et 88 % en CP au sein des programmes et opérateurs affectataires des crédits du programme 315 (cf. détails par sous-actions en annexe).

³ L'Etat a souscrit en 2009 à deux augmentations de capital du FSI pour un montant de 2,940 Md€ : les engagements correspondants ont fait l'objet de transferts du programme 316 au compte d'affectation spéciale « participations financières de l'Etat » ; mais seulement 1,160 Md€ de capital avait été appelé en fin d'année 2009, soit un taux de consommation de 39 % qui réduit artificiellement le taux d'exécution des crédits du programme 316 et du plan de relance dans son ensemble.

Tableau n° 5 : Exécution des crédits du programme 315 en 2009

(En M€)

Programme 315		Total des ouvertures de crédits		Total transféré ou versé		Consommation (ViziaProg)		Taux d'exécution (% du total transféré ou versé)	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01	Infrastructures et équipements civils	1 381,80	1 047,80	1 376,85	881,40	1 165,00	802,00	84,61%	90,99%
02	Enseignement supérieur et recherche	691,00	605,00	675,01	529,61	558,00	374,00	82,67%	70,62%
03	Equipements de défense et de sécurité	1 390,00	825,00	1 390,00	825,00	1 402,00	821,00	100,86%	99,52%
04	Patrimoine	638,20	494,20	638,20	490,95	531,00	395,00	83,20%	80,46%
TOTAL		4 101,00	2 972,00	4 080,06	2 726,96	3 656,00	2 392,00	89,61%	87,72%

(Source : Viziaprog)

Rapportées au total des crédits ouverts (et non pas aux seuls crédits transférés/versés par le programme 315), ces consommations représentent 89,1 % en AE et 80,5 % en CP, soit des taux en retrait d'environ 10 points par rapport aux consommations établies au niveau du programme 315 en tant que tel.

Ce constat d'ensemble recouvre en outre des réalités contrastées, entre d'une part le niveau d'exécution élevé des dépenses au titre de l'action 01 (tout particulièrement pour les infrastructures de transport) et de l'action 03 (équipements de défense et de sécurité), et d'autre part les mesures retenues au titre de l'action 02 (enseignement supérieur et recherche) qui subissent, pour certaines, des retards d'exécution.

S'agissant du programme 317, qui comprend de très nombreuses actions, la réalité est encore plus contrastée, les taux d'exécution en CP par sous-actions allant de moins de 10 % à 100 % (cf. détails par sous-actions en annexe).

**Tableau n° 6 : Exécution des crédits de soutien à l'investissement
du programme 317 en 2009**

Programme 317 (En M€)		Total des ouvertures de crédits		Total transféré ou versé		Consommation		Taux d'exécution (% du total transféré ou versé)	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01	Soutien à la construction et à l'accession sociale	410,00	219,00	240,00	142,63	102,62	29,64	42,76%	20,78%
02	Accélération de la rénovation urbaine (ANRU)	350,00	200,00	350 (V)	200,00	350,00	134,00 (Anru)	100,00%	67,00%
03	Lutte contre l'habitat indigne et rénovation thermique du parc privé (ANAH)	200,00	133,00	200 (V)	133,00	177,50	36,80	88,75%	27,67%
04	Hébergement et structures d'accueil	242,00	242,00	222,00	190,33	205,08	158,14	92,37%	83,09%

(Sources : Direction du budget, INDIA, mission Ville et Logement – programmes 135 et 177 ; les données d'exécution issues des opérateurs sont mentionnées par une annotation entre parenthèses)

NB : les mentions (V) et (T) font référence au mode de gestion (Versement en gestion directe, ou Transfert)

Les explications de ces écarts ont été livrées par la Cour dans son rapport de mai 2010 sur les résultats et la gestion budgétaires de l'Etat pour 2009.

***Le soutien au logement social, à l'accession sociale et à la rénovation urbaine
(programme 317)***

Compte tenu des délais d'exécution des opérations en matière de logement social, les ministres chargés de la relance et du logement ont choisi d'autoriser l'utilisation des crédits de relance consacrés au parc locatif social sur des opérations anciennes en sélectionnant prioritairement les organismes les plus investis dans l'effort de construction. Malgré cela, les retards d'exécution ont été importants, puisque, au total, le taux de consommation des crédits de paiement transférés en 2009 au titre de ces mesures d'aide à la construction de logements sociaux a été de 25% à peine.

Quant aux crédits relance consacrés au Pass foncier, ils doivent permettre de porter à 30.000 le nombre de logements pouvant bénéficier de ce dispositif sur les années 2009 et 2010. 2009 a été une année de simplification et de mise en route, ce qui a contribué à une faible consommation des crédits. Cependant, le dispositif suscite désormais un engouement, et l'objectif fixé initialement devrait être atteint, voire dépassé.

S'agissant des crédits destinés au financement du programme national de rénovation urbaine, délégués directement à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), ils ont permis le lancement en 2009 de 1.157 opérations sur les 1.244 retenues initialement au titre du plan de relance, soit 93 %.

Sur les 376 avenants signés par l'ANRU avec l'ensemble des maîtres d'ouvrage, 134 M€ ont été effectivement consommés en 2009, à comparer à une estimation initiale de 200 M€ pour l'année. La répartition effective constatée est certes plus rapide que celle qui prévaut habituellement pour les opérations ANRU, notamment grâce au versement d'avances, mais il s'agit malgré tout d'une sous-exécution non négligeable par rapport au profil de dépenses initialement prévu.

Enfin, les crédits versés à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) au titre de la lutte contre l'habitat indigne et pour la rénovation thermique du parc privé, qui ont servi à alimenter un fonds de lutte contre l'habitat dégradé et pour les économies d'énergie - avec l'objectif d'intervention sur 80.000 logements en deux ans -, ont été très faiblement exécutés en CP (à peine 28%), principalement parce que l'ANAH effectue ses remboursements sur présentation des factures, ce qui explique le décalage avec les aides octroyées.

L'enseignement supérieur et la recherche (programme 315)

La plupart des conventions conclues avec les 21 établissements universitaires bénéficiaires des crédits relance dans le cadre de l'Opération Campus ont été signées entre septembre et novembre 2009, et les versements afférents ont été effectués, à la même période, en AE et en CP pour la totalité des montants prévus. Huit d'entre elles ont fait l'objet d'un avenant signé le 21 décembre 2009, et une convention nouvelle a été conclue le même jour avec l'université de Lille, donnant lieu à des versements additionnels - pour un total de 22,15M€ en AE et en CP - en période complémentaire. Ce montant considérable a permis *de facto* d'accroître significativement le niveau d'exécution des dépenses affiché en 2009 pour le volet Opération Campus du plan de relance.

Le niveau d'exécution relativement faible en CP sur la recherche civile tient, pour une large part, au caractère assez tardif de la signature des conventions avec certains opérateurs (Commissariat à l'Energie Atomique et Agence Nationale de la Recherche) qui, en toute logique, a conduit à un déblocage très partiel des versements au dernier quadrimestre de 2009.

Au total, les crédits de soutien à l'investissement ont représenté le tiers des crédits ouverts sur la mission plan de relance, tant en AE qu'en CP, FSI compris, et de l'ordre de 40 % hors FSI. Les AE ont été consommées à hauteur de près de 85 %, mais les consommations de CP ont été sensiblement en retrait.

Ouverture et exécution des crédits de soutien à l'investissement

Crédits ouverts :

AE 2009 : 4,101 (P 315) + 1,202 (P 317) = 5,303 Md €

AE 2010 : 10 M€ (P 317)

Total AE 2009+2010 : 5,313 Md €, soit 33,3 % du total des AE ouvertes sur la mission, ou 40,9 % du total des AE ouvertes hors FSI

CP 2009 : 2,972 (P 315) + 794 (P 317) = 3,766 Md €

CP 2010 : 1,454 (P 315) + 0,318 (P 317) = 1,772 Md €

Total CP 2009+2010 : 5,538 Md €, soit 33,23 % du total des CP ouverts sur la mission, ou 40,3 % du total des CP ouverts hors FSI

Crédits exécutés en 2009 au niveau des programmes et opérateurs affectataires :

AE : 3,656 (P 315) + 0,835 (P 317) = 4,491 Md €, soit 84,7 % des AE ouvertes en 2009 et 84,5 % des AE ouvertes sur 2009 et 2010

CP : 2,392 (P 315) + 0,359 (P 317) = 2,751 Md €, soit 73 % des CP ouverts en 2009 et 49,7 % des CP ouverts sur 2009 et 2010

b) Les mesures en faveur des TPE et PME (programme 316) :

Les mesures d'aides en faveur des TPE et PME font ressortir des sous-exécutions significatives à la fois sur le FSI - ce qui est logique, compte tenu de l'étalement dans le temps des appels de fonds effectués auprès de l'Etat actionnaire en fonction du rythme d'investissement (cf. infra - partie II) - et sur l'aide à l'embauche dans les TPE. Elles sont résumées dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 7 : Exécution des crédits TPE et PME du programme 316 en 2009

(En M€)

Programme 316		Total des ouvertures de crédits		Total transféré ou versé		Consommation		Taux d'exécution (% du total transféré ou versé)	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01	Financement des PME	1.040	1.040	850	850	850	850	100%	100%
1	Augmentation des capacités d'intervention OSEO et AFD	840	840	840 (V)	840	840	840	100%	100%
2	Augmentation des capacités d'intervention de la SIAGI	-	-	-	-	-	-	-	-
3	Fonds de sécurisation du crédit inter-entreprises	200	200	10 (V)	10	10	10	100%	100%
04	Aide à l'embauche dans les TPE	535	535	535 (V)	368,11		200,9 (Pôle Emploi)		54,58%
06	FSI	2.940	2.940	2.940 (V)	2.940		1.160 (C.A.S. PFE)	39,45%	39,45%

(Sources : Direction du Budget, INDLA ; les sources spécifiques d'informations sont précisées entre parenthèses dans la colonne « Consommation »)

NB : la mention (V) fait référence au mode de gestion (Versement en gestion directe)

L'aide à l'embauche dans les TPE

Autrement appelée le « zéro charge TPE » -, pour laquelle 700 M€ en AE et en CP avaient été ouverts en LFR de février 2009, elle a vocation à venir en complément des autres allègements de charges patronales existants. Elle permet ainsi, pour les entreprises de moins de 10 salariés, de réduire à zéro les charges patronales pour les salaires au niveau du SMIC, et de les compenser de manière dégressive jusqu'à 1,6 SMIC.

Le démarrage de ce dispositif a été lent et tardif, au point que les crédits ouverts en LFR de février - très largement supérieurs aux besoins constatés - ont servi à gager (à hauteur de 165 M€ en AE et en CP) une partie des besoins liés à la prime à la casse.

Au total, sur les 535 M€ restants en AE (versés à Pôle Emploi, chargé de la gestion de ce dispositif), seuls 368,11 M€ en CP ont été mis à disposition. Pour leur part, les consommations effectivement réalisées - telles qu'elles ressortent des données de Pôle Emploi - se sont élevées à 200,9 M€ à fin décembre 2009, soit à peine plus de 54 % des CP versés.

Néanmoins, après ce démarrage très incertain, la mesure semble progressivement monter en puissance, comme l'attestent les chiffres récents de Pôle Emploi. La mesure, prévue pour bénéficier potentiellement à environ 3 millions d'employeurs, aurait donné lieu à 670.000 demandes d'aides en 2009, et à près d'un million au total au printemps 2010. L'impact sur l'emploi est très difficile à estimer, dans un contexte de forte baisse des effectifs (-347 000 en 2009) particulièrement dans les petites entreprises (cf. Partie III).

Dans ce contexte, la décision a été prise de prolonger la mesure sur l'année 2010 (avec une dotation additionnelle de 410 millions en AE et en CP), alors qu'elle devait ne s'appliquer qu'à l'année 2009. Cette prorogation s'explique à la fois par la volonté de ne pas interrompre la dynamique, tardive mais réelle, constatée pour cette mesure dans les derniers mois de 2009, et par le souci de ne pas provoquer un effet de rupture brutale, qui aurait pu être néfaste en période de conjoncture économique encore morose.

Au 1^{er} avril 2010, le montant total des dépenses s'élevait à 337,7M€, au bénéfice de 315.300 employeurs.

« La mise en œuvre du plan de relance de l'économie française »

Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale (art. 58-2 de la LOLF)

Ouverture et exécution des crédits en faveur des TPE et PME.

Crédits ouverts :

AE=CP 2009 : 4,515 Md € et 1,575 Md € hors FSI

AE=CP 2010 : 410M€ (aide à l'embauche dans les TPE)

Total AE=CP 2009+2010 : 4,925 Md €, soit 29,5 % du total des CP ouverts sur la mission ; ou 1,985 Md € hors FSI, soit 14 % du total des CP ouverts sur la mission hors FSI

Crédits exécutés en 2009 au niveau des programmes et opérateurs affectataires :

CP : 2,211 Md €, soit 48,9 % des CP ouverts en 2009 et 44,9 % du total des CP ouverts sur 2009 et 2010

CP hors FSI : 1,051 Md €, soit 66,7 % des CP hors FSI ouverts en 2009, et 52,9 % du total des CP hors FSI ouverts sur 2009 et 2010

*c) Le dispositif exceptionnel d'avances sur les marchés publics de l'Etat
(programme 316)*

La mesure d'avances sur les marchés publics de l'Etat (action 02 du programme 316) a fait l'objet d'un décret de transferts spécifique, pris le 25 mai 2009 pour un montant de 451,26 M€ en CP. 14 missions et 24 programmes ministériels en ont été bénéficiaires.

Ladite mesure consiste à augmenter exceptionnellement en 2009 le niveau des avances versées par l'Etat à ses fournisseurs dans le cadre des marchés publics, afin d'améliorer leur situation de trésorerie. Une avance de 20% (au lieu de 5% habituellement) a été systématiquement prévue quand le montant initial du marché ou de la tranche affermie était supérieur à 20.000 € HT et inférieur à 5 M€ HT. Elle a été mise en place par un décret du 19 décembre 2008 et a fait l'objet d'une circulaire du Premier ministre datée du même jour. Ses modalités de mise en œuvre ont été précisées par une circulaire budgétaire du 17 avril 2009, tandis que son mode de suivi (pour l'un des indicateurs de performance retenus sur le programme 316) a été défini par la circulaire budgétaire du 9 juillet 2009.

Pour cette mesure, dotée initialement à hauteur de 1 Md€ en CP dans la LFR de février 2009, le premier décret de transfert du 25 mai - qui a mis à la disposition des programmes concernés un montant correspondant à une estimation forfaitaire - devait être complété à l'automne par un deuxième décret de transfert d'importance équivalente, dont les montants seraient ajustés à l'exécution constatée et à l'actualisation des besoins de chaque ministère.

En définitive, ce deuxième décret n'est pas intervenu. Tout au plus y a-t-il eu, dans le décret de transfert du 27 novembre 2009, une disposition organisant un versement complémentaire, au titre de la mesure Avances, à destination de 5 seulement des 24 programmes retenus dans le décret du 25 mai, et pour un montant de 44,91 M€.

Le total des crédits transférés sur l'action 02 du programme 316 a donc été de 496,17 M€, en très net retrait par rapport à la dotation initialement inscrite. La sous-exécution ainsi constatée a conduit à une annulation de 503,5 M€ sur cette action dans la LFR de décembre 2009, ce qui a permis de gager l'augmentation des moyens consacrés à l'action 03 (Aide au remplacement de véhicules anciens) du programme 316.

En termes de consommation effective des crédits transférés aux différents programmes bénéficiaires, la traçabilité a été rendue délicate par la circulaire budgétaire du 17 février 2009 qui prévoit un dispositif de suivi plus « indirect » pour la mesure Avances (tout comme pour les actions gagées sur des engagements antérieurs) que pour les autres mesures.

Dans ce contexte, il n'est pas aisé, à travers les outils budgétaires et comptables usuels (INDIA au premier chef), de retracer l'exécution de cette mesure à l'échelle de chaque ministère. Les données issues de Viziaprog constituent donc la principale source d'information à ce stade, et font état d'une exécution de la mesure Avances à hauteur de 483 M€ à fin 2009.

Le rapport annuel de performances 2009 du programme 316 souligne que le volume global des avances sur les marchés publics de l'Etat s'est élevé à 1,5 Md€ dans l'année, soit un niveau près de trois fois plus élevé que la moyenne constatée au cours des trois exercices précédents (environ 560 M€). Seule une partie de la forte augmentation constatée en 2009 (environ 1 Md€) a donc été prise en charge par les crédits transférés aux ministères en provenance du programme 316⁴.

d) L'aide au remplacement de véhicules anciens (programme 316)

La mesure Aide au remplacement de véhicules anciens (action 03 du programme 316) a, quant à elle, connu un vif succès au cours de l'année 2009. Cette aide, autrement appelée « prime à la casse », a été créée dans le cadre du plan de soutien en faveur du secteur automobile, volet important du plan de relance.

Mise en place par un décret du 19 janvier 2009, elle a provoqué de fait le gel provisoire de la mesure qui lui préexistait, le « super bonus ». Très incitative financièrement, elle a consisté à verser une prime de 1 000 € pour toute acquisition d'un véhicule neuf dont les émissions sont inférieures ou égales à 160 g de CO₂ par kilomètre, lorsque cette acquisition s'accompagne du retrait d'un véhicule de plus de 10 ans. Ladite aide a été attribuée, à titre rétroactif, aux acquisitions faites à partir du 4 décembre 2008 (date du discours de Douai).

Prévue initialement sur la seule année 2009, cette mesure a finalement été prorogée en 2010, afin d'éviter un effet d'effondrement brutal des ventes dans le secteur automobile. Son montant a toutefois été réduit à 700 € jusqu'en juillet 2010, et 500 € ensuite. A ce titre, la mesure a donc fait l'objet d'ouvertures de crédits dans la LFI 2010, à hauteur de 240 M€ en AE et en CP.

Pour faire face au très vif succès rencontré par cette mesure, pour laquelle la dotation initiale de 220 M€ en AE et en CP en LFR de février s'est avérée rapidement dépassée, plusieurs mesures de redéploiements internes au programme 316 ont été prises. En définitive, les crédits versés par le programme 316 à l'Agence de services et de paiements (ASP) - chargée de gérer le dispositif - se sont élevés à 532 M€ en AE et 531,90 M€ en CP, soit un montant plus de deux fois supérieur à la dotation initiale.

La dépense totale exécutée, telle qu'elle ressort des données de l'ASP au 31 décembre 2009, s'est élevée à 514 millions d'euros.

e) Les mesures de solidarité en faveur des ménages modestes (programmes 316 et 317)

Inspirées par la volonté d'injecter immédiatement du pouvoir d'achat dans l'économie - ciblé sur les ménages les plus modestes, dont la propension à épargner est la plus faible - les mesures de solidarité sont portées principalement par le programme 317, et secondairement par le programme 316.

⁴ Les données disponibles ne permettent pas de distinguer, dans l'augmentation des avances financée sur les crédits propres des ministères, ce qui tient à l'évolution virtuelle de ces avances et ce qui serait venu d'un effet spécifique d'accélération.

Les données d'exécution sur les mesures de solidarité du programme 317 sont résumées dans le tableau suivant :

Tableau n° 8 : Exécution des mesures de solidarité du programme 317 en 2009

(En M€)

Programme 317		Total des ouvertures de crédits		Total transféré ou versé		Consommation		Taux d'exécution (% du total transféré ou versé)	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
05	Prime de solidarité active	885,00	885,00	885 (V)	882,77	885,00	882,77	100%	100%
06	Prime aux familles modestes ayant des enfants scolarisés	464,00	464,00	463,74 (V)	463,26	463,74	463,26	100%	100%
07	Revenu supplémentaire temporaire d'activité / RSTA (Outre-mer)	233,00	233,00	204 (V)	204	81,60	81,60	40%	40%

(Sources : Direction du budget, INDIA) NB : la mention (V) fait référence au mode de gestion (Versement en gestion directe)

Quant à l'exécution des crédits consacrés à la distribution de CESU préfinancés par l'Etat, mesure de solidarité contenue dans le programme 316, elle a été la suivante :

(En M€)

Programme 316		Total des ouvertures de crédits		Total transféré ou versé		Consommation		Taux d'exécution (% du total transféré ou versé)	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
07	Distribution de CESU	300	300	300 (V)	276		274,9 (ANSP)		99,6%

(Sources : Direction du budget, INDIA) NB : la mention (V) fait référence au mode de gestion (Versement en gestion directe)

Le revenu supplémentaire temporaire d'activité - RSTA

Alors que les montants prévus pour la prime de solidarité active et la prime aux familles modestes ayant des enfants scolarisés étaient insuffisants, nécessitant des versements complémentaires en cours d'année, le RSTA a connu un démarrage très lent en 2009. Mesure de soutien du revenu des travailleurs d'outre-mer à bas salaires, à l'instar du revenu de solidarité active (RSA) entré en vigueur le 1er juin 2009 en métropole, le RSTA est une allocation forfaitaire mensuelle de 100 € payée par l'Etat aux salariés travaillant à temps plein et dont la rémunération horaire est inférieure ou égale à 1,4 SMIC. Le bénéfice de cette prestation est ouvert aux salariés du secteur privé et aux agents non titulaires de droit public. Les droits au RSTA sont ouverts depuis le 1er mars 2009.

Pour le financement de ce dispositif, 233 M€ de crédits ont été ouverts par la LFR d'avril 2009. Néanmoins, la montée en charge a été bien plus lente que prévu, en raison des délais administratifs de mise en place du dispositif de gestion de cette aide nouvelle. Cette situation a conduit le responsable du programme 317 à réduire le versement effectué de 29 millions par rapport à l'ouverture initiale de crédits. En définitive, l'exécution effective sur l'année a été très faible, à hauteur de 82 M€ à peine.

Le RSTA doit normalement prendre fin avec la mise en place du RSA outre-mer, soit au plus tard le 1^{er} janvier 2011. Dans cette attente, la LFI 2010 a ouvert de nouveaux crédits sur l'action 07 du programme 317, à hauteur de 280 M€ en AE et en CP.

Prenant appui sur le constat d'une très faible exécution 2009, le responsable du programme 317 a prévu, dans la convention 2010 avec la CNAV qui gère ce dispositif, qu'aucun versement de crédits en provenance du programme 317 n'interviendrait au titre des prestations servies jusqu'au 1^{er} juin 2010.

La distribution de CESU

Introduite par la LFR d'avril 2009, cette mesure a fait l'objet d'une ouverture de crédits de 300 M€ en AE=CP, destinée à délivrer des bons d'achat de services à la personne, préfinancés par l'Etat, pour un montant de 200 euros par foyer (pour les ménages bénéficiaires de certaines allocations ou sans emploi).

L'Agence nationale de services et de paiement (ANSP), chargée de gérer ce dispositif, a reçu un versement de 300 M€ en AE et 276M€ en CP, qui lui a permis de distribuer les bons d'achat à la fin du premier semestre 2009. La consommation effective des CP versés à l'ANSP a été quasi-intégrale, puisqu'elle s'est établie à 274,9 M€ en fin d'année 2009. La date de validité des CESU ayant été fixée au 31 janvier 2010, les 25 M€ résiduels doivent être versés à l'ANSP en 2010 selon ses besoins.

L'attribution de CESU préfinancés à des publics modestes ciblés a mis en lumière le sous-dimensionnement du centre de remboursement des CESU (CR CESU) mis en place par l'agence en 2005. Alors que le CRCESU avait affilié 100 000 nouveaux intervenants au cours de l'année 2008, ce sont 329 284 nouveaux intervenants qui ont demandé leur affiliation au titre de la mesure de relance. Quelle que soit l'urgence dans laquelle la mesure a été conçue et lancée, il est regrettable, au regard des sommes engagées, qu'en amont, des indicateurs n'aient pas été définis pour mieux rendre compte des objectifs de la démarche.

Ouverture et exécution des crédits consacrés aux mesures de solidarité

Crédits ouverts :

AE=CP 2009 : 0,300 (P 316) + 1,582 (P 317) = 1,882 Md €

AE=CP 2010 : 280M€ (P 317 - RSTA)

Total AE=CP 2009+2010 : 2,162 Md €, soit 13 % du total des CP ouverts sur la mission, ou 15,7 % du total des CP ouverts sur la mission hors FSI.

Crédits exécutés en 2009 au niveau des opérateurs affectataires :

CP : 0, 275 (P 316) + 1,427 (P 317) = 1,702 Md €, soit 90,4 % des CP ouverts en 2009, et 78,7 % du total des CP ouverts sur 2009 et 2010

f) Les mesures en faveur des politiques actives de l'emploi (programme 316)

Rassemblées dans l'action 05 du programme 316, les mesures en faveur des politiques actives de l'emploi ont été exécutées en 2009 de la manière suivante :

Tableau n° 9 : Exécution des mesures « emploi » du programme 316 en 2009

(En M€)

Programme 316		Total des crédits ouverts		Total transféré ou versé		Consommation		Taux d'exécution (% du total transféré ou versé)	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
05	Politiques actives de l'emploi	1 300,00	1 300,00	1 221,81	1 176,97	834,56 (*)	795,91	68,30%	67,62%
1ères mesures emploi hors plan jeune									
	Communication (218)	3,00	3,00	3,00	3,00	nd	nd		
1.1	Chômage partiel 60% 2009 (103)	389,00	389,00	338 (T)	338,00	288,84	272,76	85,46%	80,70%
1.2	Accompagn CRP - CTP (PE)	41,00	41,00	20,57 (V)	20,57	38,15	38,15	185,48% (**)	185,48%
1.3	AFDEF 2009 (PE)	33,00	33,00	25,00 (V)	25,00	10,35	10,35	41,42%	41,42%
Programme 316 (suite)		Total des crédits ouverts		Total transféré ou versé		Consommation		Taux d'exécution (% du total transféré ou versé)	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1.4	Mesures de GPEC (103)	30,00	30,00	30,00 (T)	30,00	29,71	15,66	99,02%	52,17%
1.5	Mesures IAE (102)	18,50	18,50	18,50 (T)	18,50	7,68	7,68	41,51%	41,51%
1.6	FNE Formation (102)	28,90	28,90	51,00 (T)	51,00	12,73	8,98	24,96%	17,61%
1.7	FNRT (103)	4,00	4,00	4,00 (T)	4,00	3,00	3,00	75,00%	75,00%
1.8	Contrats aidés Educ. nat.(ASP)	17,00	17,00	17,00 (V)	13,60	4,05	4,05	23,82%	29,77%
	Contrats aidés Educ. nat. (230)	4,30	4,30	4,30 (T)	4,30	nd	nd		
1.9	Illettrisme (ACSE)	20,00	20,00	20,00 (V)	8,00	6,89	5,80	34,45%	72,50%
2èmes mesures emploi hors plan jeune									
2.1	AER (PE)	56,00	56,00	55,00 (V)	52,33	41,23	41,23	74,95%	78,78%
2.2	Prime 500€ SPE (PE)	57,00	57,00	45,51 (V)	19,56	15,09	15,09	33,16%	77,14%
2.3	CAE Major. Tx 90% (102)	253,00	253,00	253 (T)	253,00	253,00	253,00	100,00%	100,00%
Plan d'urgence p/l'emploi des jeunes									
3.1	Prime contrat de prof. (PE)	68,00	68,00	67,00 (V)	66,84	7,87	7,87	11,75%	11,77%
3.2	Prime emb. apprenti sup. (PE)	20,00	20,00	18,00 (V)	17,34	6,78	6,78	37,67%	39,10%
3.3	0 charges p/ empl. apprentis (PE)	30,00	30,00	29,17 (V)	29,17	0,32	0,32	1,09%	1,09%
3.4	Flash stage p/ 50.000 j / C-ASP	22,00	22,00	20,00 (V)	20,00	7,78	7,78	38,90%	38,90%
3.5	50.000 CIE sup sect tension / C-ASP	64,50	64,50	63,76 (V)	63,76	56,57	56,57	88,72%	88,72%
3.6	Ecoles de la 2eme chance (102)	9,00	9,00	9,00 (T)	9,00	7,42	3,74	82,40%	41,52%
3.7	Contrats acc. format ^o / C-ASP&PE	80,00	80,00	80,00 (V)	80,00	3,00	3,00	3,74%	3,74%
3.8	30.000 CAE passerelle / C-ASP	51,80	51,80	50,00 (V)	50,00	34,11	34,11	68,22%	68,22%

(Sources : Direction du Budget, INDIA, DGEFP ; les sources spécifiques d'informations sont précisées entre parenthèses dans la colonne « Consommation ») - NB : les mentions (V) et (T) font référence au mode de gestion (Versement en gestion directe, ou Transfert)

(*) : Les totaux de cette colonne « consommation » sont calculés hors prise en compte des quelques lignes pour lesquelles les données sont à ce stade indisponibles.

(**) : Ce pourcentage d'exécution s'explique par une erreur d'imputation commise par Pôle Emploi, qui a improprement imputé, pour cette mesure, des dépenses normalement prises en charge par les crédits ordinaires du programme 103 (régularisation effectuée en 2010).

Au total, le taux d'exécution des mesures de politique active de l'emploi a été de l'ordre de 68 %, niveau relativement faible qui trouve principalement sa source dans le fait que le volet social du plan de relance a été mis en œuvre de manière tardive, et au surplus étalée, au cours de l'année 2009. Le vrai point de départ a en effet été, non pas la LFR de février comme pour la majeure partie des autres dispositifs composant le volet budgétaire du plan de relance, mais la LFR d'avril (laquelle a ouvert 800 M€ en AE et en CP sur l'action 05 du programme 316).

Les mesures gérées par Pôle emploi

Les délais classiques de déploiement de différentes mesures sur le terrain, que ce soit par les services déconcentrés de l'Etat ou par des opérateurs spécialisés comme Pôle Emploi, ont conduit, *de facto*, à une montée en puissance surtout au deuxième semestre de l'année 2009.

Ainsi, par exemple, les mesures mises en œuvre dans le cadre du plan jeunes (Ecoles de la 2^{ème} chance) ou le renforcement des aides à l'insertion par l'activité économique (IAE) ont fait l'objet d'arbitrages tardifs et d'un démarrage à l'été 2009, ce qui a conduit à un taux de consommation relativement modeste en fin d'année (environ 40 %).

La mesure relative aux allocations spécifiques de chômage partiel a, elle aussi, démarré tardivement (le taux de consommation était de 4 % à fin mai 2009). Ce délai s'explique par le fait que les 39 M€ de crédits affectés au financement du chômage partiel dans la LFI de la mission « Travail et emploi » ont été intégralement consommés de janvier à mi-mai, à la suite de quoi les crédits prévus au titre du plan de relance ont pris le relais. Ce dispositif a connu une très forte dynamique au deuxième semestre de l'année, pour aboutir à un taux d'exécution de l'ordre de 80 % en fin d'année.

A l'inverse, des mesures de redéploiement ont été prises en cours de gestion pour tirer les conséquences de la faible utilisation du mécanisme du FNE-formation, permettant en contrepartie le financement des allocations et conventions de chômage partiel dont les besoins avaient été revus à la hausse. Il y a d'ailleurs matière à s'interroger sur la pertinence du choix de mesures comme la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences ou le FNE-Formation parmi les dispositifs éligibles aux crédits du programme 316, compte tenu de la longueur de leurs délais de mise en œuvre, incompatible avec les exigences posées par le plan de relance en termes de rapidité d'exécution.

Globalement, les faibles taux d'exécution recensés sur certains dispositifs ne sont pas liés à une lenteur excessive dans l'adoption des textes d'application. Ces derniers ont été pris dans les semaines qui ont suivi l'adoption des mesures, et accompagnés, dans des délais tout aussi brefs, des instructions permettant aux services de Pôle emploi de se les approprier.

Les difficultés d'exécution de certaines mesures du plan de relance semblent bien plutôt à relier à la nature de certains des dispositifs sélectionnés. Les mesures qui supposaient la conclusion d'un contrat de travail (embauche d'un apprenti, embauche en contrat de professionnalisation) n'ont ainsi connu qu'un très faible succès. De même, celles qui impliquaient l'élaboration d'une démarche complexe d'identification de besoins en formation, comme le contrat accompagnement formation, sont restées quasiment inutilisées (il visait à proposer des actions de formation d'une durée de 600 heures à 50.000 jeunes non qualifiés). A l'inverse, les mesures qui ont fonctionné sont celles qui reposaient sur une logique de « guichet ouvert » et une aide directe aux salariés (prime exceptionnelle, allocation équivalent retraite, Convention de Reclassement Personnalisé). En définitive, si l'objectif principal du plan de relance était, comme cela a été affiché, d'obtenir une mobilisation rapide des dépenses à des fins de soutien de la demande, le calibrage des mesures du plan déléguées à Pôle emploi n'a pas été entièrement adapté.

Pour permettre la pleine mise en œuvre des mesures sociales du plan de relance - qui ne sont montées en puissance que progressivement à partir du second semestre 2009 -, la LFI 2010 a ouvert des crédits à hauteur de 1.4 M€ en AE et en CP au titre l'action 05 du programme 316.

Ouverture et exécution des crédits de politique active de l'emploi

Crédits ouverts :

AE=CP 2009 : 1,3 Md €

AE=CP 2010 : 1,4 Md €

Total AE=CP 2009+2010 : 2,7 Md €, soit 16,2 % du total des CP ouverts sur la mission, ou 19,7 % du total des CP ouverts hors FSI

Crédits exécutés en 2009 au niveau des programmes et opérateurs affectataires :

CP : 0,796 Md €, soit 61,2 % des CP ouverts en 2009, et 29,5 % des CP ouverts sur 2009 et 2010

C - UN CHOIX SELECTIF, CIBLE SUR DES DEPENSES ADDITIONNELLES ET REVERSIBLES : UN PRINCIPE QUI NE S'AVERE PAS INTANGIBLE

1 - Des cas avérés de substitution de crédits

La plupart des actions financées par les crédits en provenance des programmes 316 et 317 de la mission présentent sans conteste un caractère nouveau et additionnel tout-à-fait conforme à l'esprit qui a présidé à la mise en œuvre du plan de relance. Tout au plus convient-il de souligner que le dispositif d'aide au remplacement des véhicules anciens (action 03 du programme 316), n'a pas été mis en place *ex nihilo*, mais s'est substitué à un mécanisme préexistant, celui dit du « super-bonus », dont l'application a de fait été provisoirement gelée.

S'agissant en revanche des actions conduites grâce aux crédits transférés ou versés par le programme 315, plusieurs cas de substitution de crédits ordinaires par les crédits exceptionnels du plan de relance ont pu être relevés.

Il en va ainsi du ministère de la justice pour la conduite des projets immobiliers liés à la fois à l'administration pénitentiaire (programme 107) et à la réforme de la carte judiciaire (programme 166). Les crédits reçus en 2009 par le programme 107 au titre du plan de relance (50 M€ en AE et 33,5 M€ en CP) ont certes été quasi-intégralement consommés, mais, en contrepartie, les crédits d'investissement « ordinaires » du programme, notoirement sous-exécutés (baisse de 23% en CP par rapport à l'exercice 2008), ont fait l'objet, en cours de gestion, de redéploiements partiels en faveur de dépenses de fonctionnement. Quant au programme 166, il a reçu 30 M€ en AE et 20,7 M€ en CP, qui ont été largement engagés (25,2 M€) et mandatés (16,5 M€) en 2009, tandis que l'enveloppe prévue au titre du compte d'affectation spéciale Immobilier de l'Etat n'a quasiment pas été mobilisée.

De la même manière, au ministère de la culture, les crédits additionnels reçus en provenance de l'action 04 (Patrimoine) du programme 315 - 101,5 M€ en AE et 80 M€ en CP - se sont trouvés de fait en partie compensés par une moindre consommation des crédits attribués en base au Centre des monuments nationaux.

2 - Les dépenses d'investissement : une logique de simple anticipation largement privilégiée

Les dépenses d'investissement engagées sur les crédits du programme 317 au titre du soutien à la construction de logements sociaux (action 01) et de la rénovation urbaine (action 02) revêtent clairement le caractère de dépenses additionnelles, dans la mesure où elles sont venues s'ajouter, sans s'y substituer, aux enveloppes budgétaires existantes, permettant de ce fait de financer un nombre plus important d'opérations.

En revanche, au sein du programme 315, si le principe d'additionnalité des crédits du plan de relance a été globalement respecté, il s'est néanmoins étendu sur un horizon de court terme, puisque dans la grande majorité des actions entreprises, il s'est agi d'une simple anticipation de dépenses d'investissements d'ores et déjà prévues.

Ce choix se justifiait certes par la volonté de mettre l'accent sur la rapidité d'exécution, ce qui plaidait en faveur de projets déjà identifiés et programmés, plutôt que pour des investissements nouveaux. Toutefois, il pose clairement la question de savoir comment les ministères concernés conduiront leur programme d'investissements dans les années postérieures à 2010, puisque leur plafond pluriannuel de dépenses, temporairement augmenté en 2009-2010 grâce aux dotations du plan de relance, a été réduit à due concurrence (sauf exceptions - cf. infra) pour les années ultérieures.

Ainsi, pour le ministère de la défense qui a bénéficié de transferts de crédits importants en provenance du programme 315 (1.755 M€ en 2009 et 2010), la conception de la loi de programmation militaire (LPM) 2009-2014 a d'emblée intégré les crédits du plan de relance comme une avance de fonds permettant, sur les 28 opérations d'armement retenues comme éligibles, une anticipation de dépenses qui étaient prévues pendant les deux LPM.

Au sein du ministère de l'écologie et du développement durable, les crédits élevés reçus du programme 315 (920 M€ en 2009 et 2010) ont permis de financer des opérations d'investissements dans des infrastructures de transport qui, pour la quasi-intégralité d'entre elles - à l'exception notable de certains projets portuaires -, correspondent à des anticipations de dépenses, et non pas au financement de projets nouveaux et additionnels.

De même, pour les équipements de véhicules de la police et de la gendarmerie, les 100 M€ octroyés au titre du plan de relance aux programmes ministériels « *police nationale* » et « *gendarmerie nationale* » ont permis une avance de phase dans le renouvellement de la flotte des forces de sécurité, et non pas l'acquisition de véhicules supplémentaires par rapport au programme d'équipement prévu. L'avance de base peut cependant induire à son tour une anticipation des besoins de renouvellement.

3 - Le caractère temporaire et réversible des dépenses du plan de relance n'est pas non plus toujours vérifié

a) Le principe de non-reconduction risque de subir des dérogations, pour des dispositifs qui créent une forme d'avantage acquis

La logique du plan de relance dictait de privilégier des dépenses exceptionnelles - pour produire un impact conjoncturel fort sur les années 2009 et 2010 - et non reconductibles (au-delà de 2009 et, pour certaines d'entre elles - aide au remplacement des véhicules anciens, aide à l'embauche dans les TPE, et mesures de politique active de l'emploi pour le programme 316 ; revenu supplémentaire temporaire d'activité pour le programme 317 -, de 2010). Cette réversibilité était le gage d'un strict respect de la norme de dépenses de l'Etat.

Néanmoins, dans certains cas, la réversibilité des mesures prises ne semble pas pleinement garantie. Ainsi, par exemple, compte tenu du vif succès rencontré par les nouveaux dispositifs de garantie (renforcement de trésorerie ; ligne de crédit confirmé) mis en place par OSEO dans le cadre du plan de relance et dotés par l'Etat sur les crédits de l'action 01 du programme 316, il n'est pas certain que la décision puisse être prise d'en interrompre l'existence, et les dotations budgétaires afférentes, au-delà de 2010.

De même, il est assez vraisemblable que les dotations complémentaires en fonctionnement qui ont été allouées aux centres d'hébergement (centres d'hébergement et de réinsertion sociale ; centres d'hébergement d'urgence) au titre de l'action 04 du programme 317 soient *in fine* pérennisées dans le financement de ces structures, en raison de leur mode de tarification, leurs « douzièmes provisoires » étant calculés à partir des dotations de 2009 et 2010 majorées par les crédits du plan de relance.

b) Certaines dépenses seront de fait pérennisées, en contradiction avec l'exigence initiale d'exclusion de la norme de dépenses de l'Etat

Les crédits du plan de relance, voulus comme exceptionnels et temporaires, ont été exclus du calcul de la norme de dépenses de l'Etat. Or, certaines décisions ont été prises en contradiction avec ce principe général.

Ainsi, sur les 920 M€ reçus par le ministère de l'écologie sur les années 2009 et 2010, ce dernier a obtenu de n'en restituer au total que 460 M€ sur les années 2011 et au-delà, soit tout juste 50%. La moitié des dotations reçues grâce au plan de relance - qui avaient un caractère exceptionnel et temporaire par nature - se retrouve donc de fait intégrée désormais dans le plafond prévu pour la mission Ecologie dans la loi de programmation des finances publiques.

De manière plus générale, le principe-même d'exclusion des dépenses liées au plan de relance de la norme de dépenses de l'Etat, s'il apparaît pleinement justifié pour les cas où le plan de relance consiste à financer des actions à titre exceptionnel et temporaire, est en revanche plus discutable dès lors que sont en jeu des dépenses qui sont simplement anticipées, et qui auraient donc normalement figuré pour l'un ou l'autre des exercices dans le périmètre de la norme de dépense.

Par ailleurs, à l'issue du sommet social du 10 mai 2010, ont été maintenues les aides aux entreprises recourant au chômage partiel, prolongées les aides en faveur de l'alternance et recentré le dispositif zéro charges.

II - Les mesures fiscales du plan de relance : un effet rapide et une importante sous-estimation initiale des coûts

A - DES MESURES BENEFICIANT ESSENTIELLEMENT AUX ENTREPRISES, ET MARGINALEMENT AUX MENAGES MODESTES

1 - Les sept mesures fiscales du plan de relance

Présentées, pour leur plus grande partie, lors du discours prononcé par le Président de la République à Douai le 4 décembre 2008, les mesures fiscales du plan de relance sont destinées, au même titre que les crédits de la mission budgétaire, à stimuler les acteurs économiques touchés par la crise. Deux axes prioritaires ont été retenus :

- d'une part, apporter une aide en trésorerie aux entreprises, pour leur permettre de faire face à l'impact fort de la crise sur leurs carnets de commandes ;
- d'autre part, faire bénéficier les ménages modestes d'un soutien ciblé à leur pouvoir d'achat, afin de soutenir la consommation.

a) Les dispositifs exceptionnels en faveur des entreprises

Les mesures fiscales d'aide à la trésorerie des entreprises, toutes prévues dans la LFR de décembre 2008, sont les suivantes :

- remboursement des excédents d'impôts sur les sociétés au titre d'acomptes versés sur les exercices clos avant le 30 septembre 2009 ;
- remboursement immédiat, plutôt qu'au terme d'un délai normal de cinq ans, du solde des créances de report en arrière (*carry back*) ;
- remboursement immédiat de toutes les créances de crédit d'impôt recherche (CIR) ;
- remboursement mensuel, plutôt que trimestriel ou annuel, des crédits de TVA ;
- majoration d'un demi-point des coefficients d'amortissement dégressif, afin de permettre un amortissement accéléré des investissements.

Toutes cantonnées initialement sur l'année 2009, ces mesures ont néanmoins fait l'objet d'une prorogation pour deux d'entre elles :

- d'une part le remboursement des créances de CIR, qui a été prolongé sur l'année 2010 ;
- d'autre part le remboursement mensuel de la TVA qui devient, *de facto*, une mesure de droit commun dorénavant.

Le coût global de ces mesures était estimé à 9,9 Md€ (cf. détails infra).

b) Les mesures en faveur des ménages modestes

Les mesures fiscales de soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes ont pour leur part consisté :

- en un doublement du crédit d'impôt dit « prêt à taux zéro » (plafond porté de 32.500 à 65.100 euros pour les transactions effectuées en 2009), mesure introduite dans le collectif budgétaire de la fin de l'année 2008, étant souligné par ailleurs que ce dispositif de PTZ - qui devait prendre fin au 31 décembre 2009 - a été prorogé pour trois ans ;
- et, principalement, en l'exonération du paiement du deuxième acompte provisionnel d'impôt sur le revenu pour tous les ménages dont le revenu imposable relève des tranches à 5,5 % et 14 % dans la limite de 12.475 euros par part, mesure introduite en LFR du 20 avril pour la seule année 2009.

Le coût global de ces deux mesures était estimé à 1,2 Md€, dont 1,1 Md pour le dispositif lié à l'impôt sur le revenu (cf. détails infra).

2 - La majorité des mesures fiscales n'ont pas été rattachées à la mission Plan de relance*a) Une seule dépense fiscale rattachée au programme 317*

Les mesures fiscales d'aide aux entreprises ont consisté, pour l'essentiel, en des modifications apportées aux règles de recouvrement de l'impôt qui n'ont pas, en tant que telles, le caractère de « dépense fiscale ». C'est la raison pour laquelle elles n'ont pas fait l'objet d'un recensement en tant que dépenses fiscales dédiées à la mission Plan de relance de l'économie.

La mesure de restitution du CIR constitue quant à elle une dépense fiscale sur l'année 2009. Elle consiste en effet à autoriser la restitution en 2009 du CIR dû au titre des années antérieures, pour des entreprises déficitaires ou faiblement bénéficiaires qui, faute de pouvoir imputer cette créance sur leur impôt dû, n'auraient normalement pu en obtenir le remboursement qu'avec un décalage de trois ans. Ladite mesure a été présentée comme dépense fiscale rattachée, non pas à la mission Plan de relance et à son programme 316, mais au programme 172 (Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires) de la mission Recherche et Enseignement supérieur.

De fait, seule la mesure « IR ménages modestes », mise en œuvre dans la LFR d'avril 2009 et présentant un caractère temporaire, a été considérée et présentée comme une dépense fiscale nouvelle dédiée à la mission Plan de relance, rattachée en l'espèce au programme 317.

Au même titre que la mesure de restitution anticipée du CIR aurait pu être rattachée au programme 316, il eût été concevable, au vu des conditions dans lesquelles la mesure PTZ a été prorogée et amplifiée, qu'elle soit présentée comme dépense fiscale dédiée au programme 317, car il s'agit d'un dispositif exceptionnel et temporaire, logiquement rattachable, à ce titre, à la mission Plan de relance.

b) Une lisibilité budgétaire limitée, compensée néanmoins par l'information trimestrielle donnée au Parlement

Sur le fond, le principe retenu par le gouvernement a consisté à ne rattacher à la mission Plan de relance que les dépenses fiscales non rattachables à d'autres programmes ministériels, à des fins de continuité dans le temps. Pour justifiée qu'elle soit dans l'absolu, cette règle a donc limité la lisibilité directe, dans les documents budgétaires, des mesures fiscales du plan de relance.

Néanmoins, cette faiblesse est compensée par la transmission au Parlement de rapports d'étape trimestriels sur la mise en œuvre du plan de relance, lesquels comportent une traçabilité exhaustive des mesures fiscales, que celles-ci aient le caractère de dépenses fiscales *stricto sensu* ou pas. L'impact des dispositions prises dans le cadre du plan de relance sur les dispositifs PTZ et CIR a par ailleurs été isolé dans l'annexe « Voies et Moyens » tome 2 du PLF 2010.

B - UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE ET EFFICACE : L'EXEMPLE DE LA DIRECTION DES GRANDES ENTREPRISES DE LA DGFIP

1 - Le dispositif général mis en place par la DGFIP

La direction générale des finances publiques (DGFIP) a eu la responsabilité de piloter la mise en œuvre de l'ensemble du volet fiscal du plan de relance. Son rôle a consisté à :

- expliciter les mesures retenues,
- déterminer les secteurs prioritaires de vigilance,
- définir les conditions d'une utilisation différenciée des grilles usuelles d'analyses et de contrôles,
- organiser un suivi étroit, et en temps réel, aux niveaux national et local.

Défini en décembre 2008, le plan de marche de la DGFIP a été opérationnel au début du mois de janvier 2009. Ses effets sur les règlements ont eu un impact dès les premiers mois de l'année. Ils se sont inscrits dans la tendance - déjà observée en 2008 - d'une préférence des entreprises pour la liquidité, mais dans des volumes et à un rythme qui ont été inédits (cf. infra).

Des consignes ont été données aux services pour procéder le plus rapidement possible, avec des contrôles allégés d'analyse de risques. Des contrôles *a posteriori* sont programmés, et les remboursements ont été définis comme un axe prioritaire de tous les plans départementaux de contrôles pour l'année 2010.

Les tableaux de bord de suivi mis au point par la DGFIP sont régulièrement transmis aux trois responsables de programmes de la direction du Budget et au ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance.

2 - L'organisation mise au point par la direction des grandes entreprises de la DGFIP pour faire face à un surcroît considérable d'activité

a) Une progression substantielle de l'activité

Très rapidement, la publicité assurée autour des mesures fiscales exceptionnelles prises en faveur des entreprises dans le cadre du plan de relance a suscité un fort attrait, et un afflux de demandes, comme l'attestent les chiffres ci-dessous établis par la direction des grandes entreprises de la DGFIP, qui traite les impôts des 35 000 plus grandes entreprises.

Tableau n° 10 : Remboursements de crédits de TVA (2008/2009)

	Demandes reçues		Demandes traitées		Demandes restant à traiter		Demandes de plus de 28 jours restant à traiter	Demandes annulées	% de demandes traitées sous 28 jours
	Nombre	Montant (M€)	Nombre	Montant (M€)	Nombre	Montant (M€)			
2009	35 304	21 392	33 916	20 828	1 397	722	128	360	88,7
2008	19 229	19 175	19 297	19 368	361	369	121	108	78,3

(Source : DGFIP - Statistiques du 1er janvier au 31 décembre)

Tableau n° 11 : Remboursements de reports en arrière de déficits (2008/2009)

	Demandes reçues		Demandes accordées	
	Nombre	Montants (M€)	Nombre	Montants (M€)
2009	819	3876,81	782	3603,60
2008	119	216,94	105	206,63

(Source : DGE - Statistiques du 1er janvier au 31 décembre)

Tableau n° 12 : Restitutions d'excédents d'impôts sur les sociétés (2008/2009)

	Demandes reçues		Demandes accordées	
	Nombre	Montants (M€)	Nombre	Montants (M€)
2009	3 016	9 867,23	3 016	9 461,07
2008	2 398	5 119,84	2 436	5 300,79

(Source : DGFIP - Statistiques du 1er janvier au 31 décembre)

Tableau n° 13 : Remboursement du crédit d'impôt recherche (2008/2009)

	Demandes reçues		Demandes accordées	
	Nombre	Montants (M€)	Nombre	Montants (M€)
2009	1 176	2 800,84	1 136	2 725,25
2008	175	273,51	157	192,26

(Source : DGFIP - Statistiques du 1^{er} janvier au 31 décembre)

Les montants des demandes reçues au titre des remboursements de reports en arrière de déficits et du CIR ont été multipliés respectivement par près de 18 et par plus de 10 entre 2008 et 2009. Le multiplicateur a été de presque 2 pour les montants des demandes reçues sur les restitutions d'excédents d'IS. Quant au nombre des demandes de remboursements de TVA reçues, il a progressé de 83 % entre 2008 et 2009.

La mise en œuvre des mesures fiscales du plan de relance a donc eu un impact très fort sur le volume d'activité de la DGE, laquelle a su toutefois contenir les délais de traitement.

b) L'organisation et les méthodes de travail mises au point pour y faire face

Le lendemain du discours de Douai, l'administration centrale de la DGFIP a fixé la mise en œuvre du plan de relance comme la priorité de l'année 2009 pour la direction des grandes entreprises (DGE). Dans ce contexte, un suivi a été mis en place, fondé notamment sur la transmission de résultats détaillés (nature des flux traités et délais d'instruction), hebdomadaires et mensuels, tandis que des dispositions particulières ont été prises dans l'organisation du travail.

Ont été intégrés automatiquement, dans l'application locale « Pilote », les bordereaux de relevé de solde de liquidation de l'impôt sur les sociétés (imprimé n°2572). Par ailleurs, des fiches techniques ont été mises à disposition des agents au fur et à mesure des difficultés identifiées (« Foire aux questions » sur le site interne « Hermès »). Enfin, plusieurs modifications ont été demandées et sont encore en cours de développement pour l'automatisation des traitements et les télé-procédures existantes.

La DGE a en outre obtenu de pouvoir alléger les travaux de saisie à compter de juillet 2009, pour les demandes de remboursement de crédits de TVA (intégration automatique au sein de la direction comme dans toutes les unités territoriales).

Les chefs d'équipe IFU (interlocuteur fiscal unique) ont dû réaliser, au cours de l'année 2009, des contrôles internes de 1^{er} niveau portant sur les remboursements de crédit de TVA et les restitutions de crédits d'impôts.

De plus, au cours du mois de juin, trois enquêtes ont été diligentées par l'inspection principale afin de s'assurer de la qualité de traitement des remboursements de crédits de TVA, des restitutions de crédits d'impôts IS et des plans de règlement.

Enfin, une action de contrôle systématique a été menée à la fin de l'année sur les restitutions de report en arrière de déficits, qui peuvent faire l'objet de corrections dans un laps de temps déterminé.

C - DES COÛTS SENSIBLEMENT SUPÉRIEURS AUX PRÉVISIONS INITIALES

1 - Des prévisions largement dépassées

a) Un écart substantiel entre les estimations et les coûts constatés

Estimé initialement à 10,5 Md€ (discours de Douai du 4 décembre, et PLFR du 19 décembre 2009), le coût global du volet fiscal du plan de relance, tel que constaté à la fin de l'exercice 2009, s'est élevé à 16,7 Md€, soit un gonflement de 59%.

Tableau n° 14 : Evolution du coût du volet fiscal

Coût en M€	Annonces de décembre 2008	LFI 2009	LFI + LFR 2009	Exécution estimée 2009 (PLF 2010)	Coût constaté en 2009	Coût net estimé pour 2010
Carry back - RAD	1 800	1 800	1 800	4 500	5 031	- 800
TVA	3 600	3 600	3 600	6 500	6 504	Néant
CIR	3 800	3 800	3 800	3 800	3 800	1 500
Excédents d'IS	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	néant
Amortissement accéléré	700	Impact 2010			Néant	400
Total Mesures fiscales Entreprises	9 900	9 200	9 200	14 800	15 335	1 100
IR ménages modestes	Sans objet		1 100	1 000	932	néant
Doublement du plafond PTZ	600	Impact 2010			Néant	100
Total Mesures fiscales Ménages	600	0		1 000	932	
TOTAL	10 500	9 200	10 300	15 800	16 267	1 200

(Sources : ministère de la Relance - rapports Cour - données 2009 effectives issues de la DGFIP)

b) Les raisons de la dérive des coûts

L'écart entre le coût effectivement constaté à la fin de l'exercice 2009 et les chiffres figurant dans la LFI 2009, d'un montant total de 7,4 Md€, tient :

- d'une part à l'ajout d'une mesure en faveur des ménages modestes dans la LFR d'avril 2010 (coût estimé de 1,1 Md ; coût constaté de 930 M€) ;
- d'autre part à un très vif succès des mesures fiscales en faveur des entreprises, qui a engendré un coût additionnel de 6,5 Md€.

La réduction d'impôt sur le revenu, introduite dans la LFR d'avril 2009, s'inscrit dans le droit fil des mesures du volet budgétaire du plan de relance (cf. supra) destinées à donner du pouvoir d'achat supplémentaire aux ménages dont la propension à épargner est le plus faible, afin de garantir le meilleur effet de levier possible sur la dynamique de la consommation. Estimée à 1,1 Md€, cette mesure n'a finalement coûté que 932 M€.

Quant aux mesures en faveur des entreprises, l'essentiel du différentiel de coût tient au très grand succès, non anticipé, du remboursement mensuel de TVA (coût 2009 de 6,5 Md, contre 3,6 en prévision) et du remboursement des soldes de carry back (coût 2009 de 5 Md, contre 1,8 en prévision). Le remboursement des excédents d'acomptes d'IS, qui anticipe le rythme infra-annuel des versements, a en revanche été budgétairement neutre sur l'exercice 2009.

Les effets budgétaires des dispositifs de remboursements et restitutions anticipés mis en place dans le cadre du plan de relance avaient déjà été pris en compte dans la LFI 2009 par un réajustement à la hausse (par rapport à l'exécution 2008) des crédits de la mission remboursements et dégrèvements, mais celui-ci n'a pas été suffisant.

En matière de remboursement de TVA, le comportement des entreprises a été différent selon leur taille. En l'espèce, les grands groupes ont toujours privilégié le remboursement du crédit de TVA plutôt que l'imputation sur échéance future, et ce afin d'optimiser leur trésorerie. La mensualisation n'a donc pas fondamentalement changé leurs habitudes, mais simplement conduit à une accélération des remboursements. En revanche les PME, qui pour leur part ne disposent généralement pas de fonctions financières développées, avaient pour habitude d'attendre que leur crédit de TVA atteigne un montant significatif pour en demander le remboursement. La crise économique et la raréfaction des lignes de crédits bancaires ont clairement changé la donne, en incitant bon nombre de PME à privilégier des demandes rapides de remboursement. La hausse des demandes en 2009 s'explique essentiellement par ce phénomène propre aux PME.

L'ensemble de ces mesures ayant bénéficié à tous les contribuables qui remplissaient les conditions requises, le volume des demandes présentées et les coûts afférents ont été la résultante directe de la crise, mais dans des proportions qui, à l'évidence, ont été mal anticipées.

2 - Bilan de l'exécution des mesures par profils de bénéficiaires

En masse globale, les remboursements toutes mesures confondues, hors excédents d'IS, ont été concentrés sur les grandes entreprises : à la fin décembre 2009, les PME avaient perçu 43,6 % des 15,7 Md€ de coût en exécution (6 869 M€) contre 56,4 % pour les autres (8 877 M€).

Tableau n° 15 : Répartition PME / hors PME des mesures fiscales

En M€ / En nombre	Montant PME	Montant hors PME	Total	Montant PME En %	Nombre PME	Nombre hors PME	Total
Carry back IS	1 463	3 567	5 031	29%	38 768	916	39 684
CIR (1)	1 467	2 745	4 211	35%	13 008	1 352	14 360
Mensualisation TVA	3 939	2 565	6 504	60,5%	247 580	68 710	316 290
Total	6 869	8 877	15 746	43,6%			
Excédent IS	2 096	4 670	6 766	31%	36 671	366	37 037
Total général	8 965	13 547	22 511	39,8%			

(Source : DGFIP) – (1) : les chiffres CIR de ce tableau portent sur le montant des créances restituées.

Au 17 avril 2009, les 19 remboursements les plus importants (supérieurs à 70 M€) avaient atteint 3,5 Md€, dont 53,5 % pour cinq groupes appartenant aux secteurs de l'énergie, de l'assurance et de l'industrie pharmaceutique.

Les tableaux détaillés relatifs à chacune des mesures fiscales figurent en annexe C du présent rapport.

3 - L'impact 2010 : un coût fiscal additionnel non négligeable

a) L'effet 2010 des mesures appliquées en 2009

Les mesures de remboursement anticipé des RAD et des CIR ont représenté un coût budgétaire élevé en 2009. En revanche, leur application va logiquement produire en contrepartie un effet positif en 2010, sous forme d'une diminution des remboursements et restitutions correspondant aux flux traités par anticipation en 2009. Cet impact 2010 est estimé à 1,8 Md€ de moindres remboursements (800 M€ pour les créances de RAD, et 1 Md€ pour les créances de CIR).

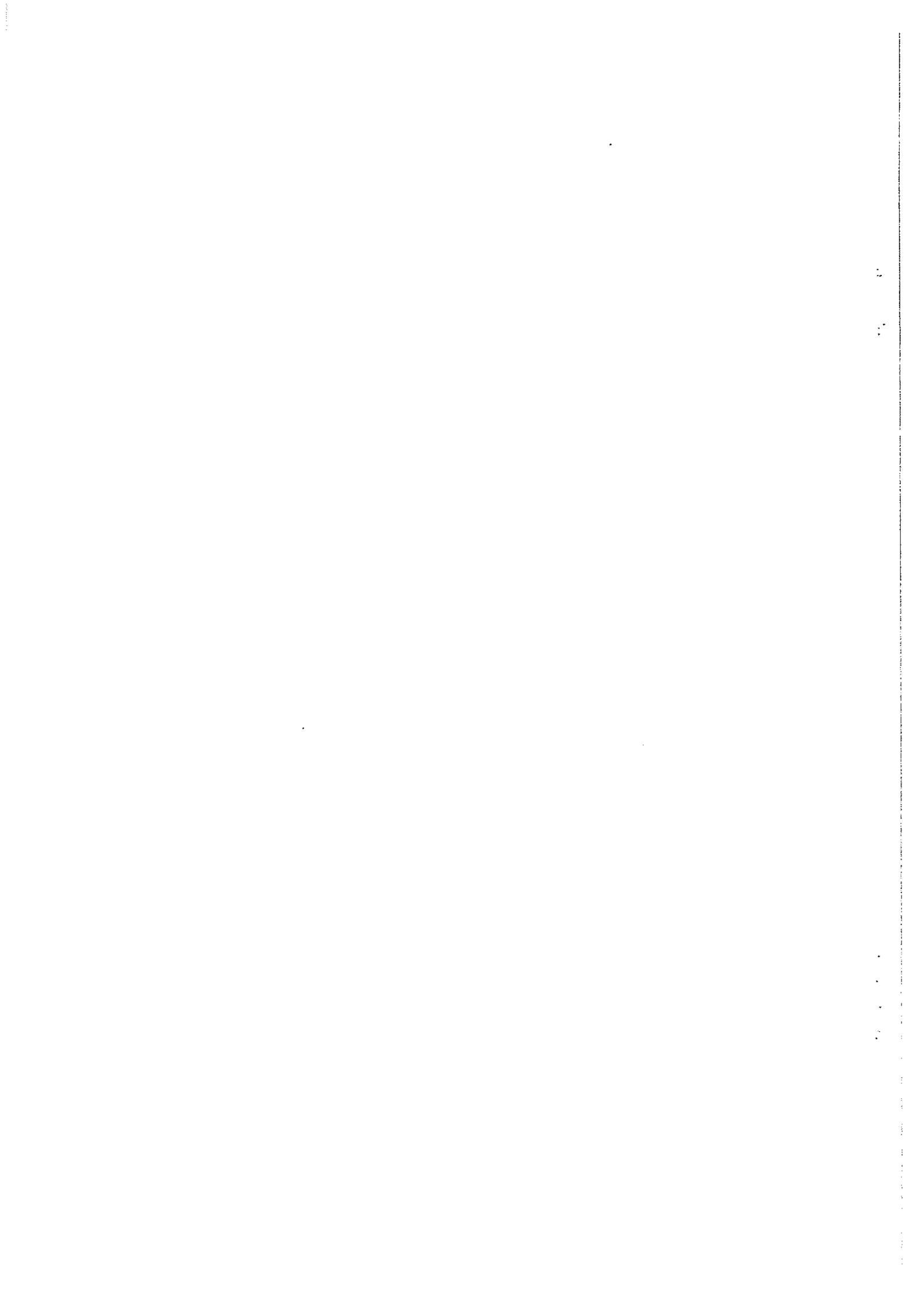
Inversement, la majoration d'un demi-point des coefficients d'amortissement dégressif, applicable à l'exercice fiscal 2009 se traduira en moindres recettes d'impôt sur les sociétés réglé en 2010 sur les comptes sociaux 2009. L'estimation correspondante s'élève à 400 M€ (cf. tableau supra). De même, le doublement du crédit d'impôt lié au prêt à taux zéro, applicable dès l'année fiscale 2009, produira ses effets sur les recettes 2010 de l'impôt sur le revenu, pour un montant estimé en LFI 2010 à 100 M€.

b) La prorogation en 2010 de deux dispositifs

La mensualisation des remboursements de crédit de TVA, prévue initialement à titre exceptionnel pour la seule année 2009, est entrée *de facto* dans le droit commun. Néanmoins, en termes de coût budgétaire, la pérennisation de cette mesure n'emporte aucune conséquence au-delà de 2009, l'année de sa mise en œuvre.

Il n'en va pas de même avec la prorogation, à ce stade prévue pour l'année 2010 seulement, du dispositif de remboursement des créances de CIR. Son coût, estimé en LFI 2010 à 2,5 Md€, viendra donc s'ajouter au coût global de 16,3 Md€ constaté en 2009 pour l'ensemble du volet fiscal du plan de relance.

Au total, déduction faite de l'impact positif en 2010 de certaines mesures appliquées en 2009 (cf. supra), le coût net fiscal du plan de relance pour 2010 serait donc de 1,2 Md€.



Partie II - Les autres leviers d'intervention du plan de relance

Le Gouvernement a fait appel d'une part à la participation des collectivités locales et des entreprises publiques (évoquées dans le discours de Douai) et d'autre part à l'association du secteur public financier et de divers partenaires (notamment les concessionnaires d'autoroutes) pour compléter le volet budgétaire et fiscal du plan de relance.

I - Le dispositif de remboursement anticipé au titre du fonds de compensation de la tva : un effort majeur en direction des collectivités locales

Afin que les collectivités locales participent au plan de relance de l'économie, l'Etat a décidé fin 2008 de les inciter à accroître leurs dépenses d'investissement ou, à tout le moins, à ne pas les réduire⁵. Après le discours de Douai le 4 décembre 2008, le Premier ministre a annoncé, lors de la conférence nationale des exécutifs du 16 décembre 2008, que les collectivités qui accroîtraient leurs dépenses d'investissement en 2009 bénéficieraient la même année des dotations du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) qu'elles n'auraient dû percevoir qu'en 2010.

Cette incitation a été créée par l'article 1^{er} de la LFR du 4 février 2009, codifié à l'art. L 1615-6 du CGCT. Pour en bénéficier, les collectivités locales doivent s'engager par convention à augmenter leurs dépenses d'investissement par référence à la moyenne des années 2004 à 2007. Si l'engagement est respecté, le versement du FCTVA avec un an de décalage seulement par rapport aux dépenses d'investissement leur est définitivement acquis. Dans le cas contraire, les collectivités ne perçoivent aucune dotation de FCTVA en 2010 ; elles en perçoivent à partir de 2011 mais avec de nouveau deux ans de décalage par rapport à leurs dépenses.

Il s'agit donc d'un avantage de trésorerie de nature conjoncturelle pour toutes les collectivités signataires qui perçoivent en 2009 le FCTVA dû à la fois au titre de 2007 et de 2008. Cet avantage n'est pérennisé que pour celles ayant respecté leur engagement.

A - LE LEVIER DU FCTVA, LE PLUS UNIVERSEL POUR INCITER TOUTES LES COLLECTIVITES A PARTICIPER AU PLAN DE RELANCE

1 - Principal concours de l'Etat affecté au financement de l'investissement local, le FCTVA en a accompagné le dynamisme

Le FCTVA représente plus de 70 % des concours de l'Etat affectés à la section d'investissement des collectivités locales soit, en 2008, 5 555 M€ sur 7 971 M€, et en 2009, 6 063 M€ sur 8 264 M€ (hors versement anticipé de FCTVA). Il est par ailleurs le seul concours bénéficiant à l'ensemble des collectivités et de leurs groupements et n'est pas conditionné par la nature des investissements.

Le caractère universel de ce concours a pesé sur son choix comme levier incitatif.

⁵ Au moment de cette décision, l'investissement des collectivités locales en 2008 n'était pas encore connu. Il ne l'a été qu'à la fin du premier trimestre 2009. Le total des dépenses d'investissement des collectivités concernées par cette décision a été en 2008 de 58 082 Md€, en légère diminution par rapport à 2007 (58 136 Md€).

Versé à guichet ouvert, le FCTVA a crû parallèlement à la FBCF des collectivités locales de la pénultième année :

Tableau n° 16 : Evolution du FCTVA et de la FBCF des APUL

<i>(en M€)</i>										
<i>(en M€)</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Evol. 2009/ 2002
FCTVA en LFI*	3 613	3 664	3 710	3 791	4 030	4 711	5 192	5 855	6 228	62%
N/N-1 en LFI*	0,8%	1,4%	1,3%	2,2%	6,3%	16,9%	10,2%	12,8%	6,4%	
FCTVA exécuté	3 795	3 930	3 910	4 166	4 547	5 058	5 555	6 063		60%
N/N-1 exécuté	6,1%	3,6%	-0,5%	6,5%	9,1%	11,2%	9,8%	9,1%		
Ecart exécuté/LFI	5,0%	7,3%	5,4%	9,9%	12,8%	7,4%	7,0%	3,6%		
FBCF des coll. loc. en N-2	29 702	29 839	29 338	31 629	34 459	37 810	39 950	43 650		47%
FBCF N/N-1		0,5%	-1,7%	7,8%	8,9%	9,7%	5,7%	9,3%		

* hors PRE en 2009 ; Sources : annexe au PLF 2010 « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales » ; 2010 ; DGFIP pour l'exécution 2009 hors PRE ; comptes de la Nation pour la FBCF

En dépit de cette corrélation étroite⁶, le montant du prélèvement sur recettes au titre du FCTVA a été fréquemment sous-estimé par les lois de finances initiales.

2 - Les raisons du choix du FCTVA pour le plan de relance sont avant tout d'ordre pratique : simplicité et rapidité

La Cour n'a eu connaissance d'aucune étude d'impact préalable à la décision annoncée fin 2008. La LFR de février 2009 en estimait le coût à 2 500 M€. Il sera finalement supérieur de moitié (3 853 M€) - cf. infra.

a) Le caractère universel de la mesure comporte des avantages comme des inconvénients

Bien qu'utilisé en 2009 pour inciter les collectivités locales à investir davantage, le FCTVA n'est pas une subvention d'investissement. C'est un droit individuel à un concours financier, acquis dès lors qu'une dépense passée est éligible.

Le remboursement anticipé de FCTVA ne discrimine le soutien financier de l'Etat ni entre catégories de collectivités ni entre natures d'investissement. Cette absence de sélectivité paraît pertinente au regard des objectifs énoncés par l'exposé des motifs du PLFR du 19 décembre 2008 :

- toutes les catégories de collectivités et groupements (à l'exception des communautés de communes et d'agglomération) sont incitées à contribuer à une augmentation de la demande des personnes publiques ;
- toutes les dépenses d'équipement sans exception sont concernées, ce qui permet aux collectivités locales de s'engager quelle que soit la nature de leurs projets ;
- il n'est pas nécessaire de déterminer, voire de négocier, les investissements à privilégier ou le niveau de subvention adéquat, voire les capacités financières des collectivités à retenir parmi les volontaires pour participer à la relance de l'activité économique.

⁶ Le coefficient de corrélation observé entre 2001 et 2009 est de 99,6 %.

En outre, la réduction du délai entre la dotation de FCTVA et la réalisation des dépenses y ouvrant droit est une revendication constante et ancienne des élus locaux.

Certaines formes de sélectivité auraient cependant présenté divers avantages :

- des catégories de collectivités ou des strates de collectivités au sein d'une même catégorie auraient pu s'engager davantage que d'autres à accroître substantiellement leurs dépenses d'investissements, en fonction de leurs priorités ou calendriers propres ;
- un objectif de relance immédiate n'était pas antinomique avec la sélection des investissements, par exemple selon leurs externalités environnementales ;
- enfin auraient pu être écartées les collectivités dont la situation financière est dégradée car des dépenses d'investissement supplémentaires risquaient d'aggraver leur situation.

A cet égard, il convient de relativiser l'apport du versement anticipé de FCTVA : les collectivités qui auront lancé des projets non prévus à leurs budgets primitifs 2009, afin d'augmenter leurs dépenses d'investissement pour bénéficier de ce versement anticipé, devront financer le solde entre le coût de ces projets et le surplus de FCTVA.

b) En pratique, le FCTVA pouvait répondre simplement et rapidement à un objectif de relance circonscrit à l'exercice 2009

En cas de sélectivité, des négociations auraient sans doute été nécessaires et les processus administratifs, tant de l'Etat que des collectivités, auraient été plus lourds et plus longs. Il ne s'agit toutefois que d'hypothèses car aucune alternative à la solution retenue n'a été étudiée.

Or l'Etat était tenu d'agir vite. La stimulation de l'investissement local devait être simultanée avec les autres dispositifs de soutien de l'activité du plan de relance, et tout particulièrement bien sûr, ceux prévus dans le programme 315 de la mission budgétaire. A cet effet, il fallait que les collectivités aient connaissance suffisamment tôt d'une mesure simple pour peser sur leurs investissements en 2009.

Mobiliser le FCTVA présentait ainsi beaucoup d'avantages pratiques. Les effets d'éviction mis à part (cf. *infra*), toutes les collectivités locales étaient également traitées. En outre, au regard du principe constitutionnel de libre administration, les collectivités pouvaient insérer leurs propres décisions dans le processus de relance décidé par l'Etat.

3 - La mesure a pu être reçue comme contradictoire avec l'inclusion du FCTVA dans l' « enveloppe normée » décidée à la même époque

a) L'inclusion du FCTVA dans la norme d'évolution des dépenses de l'Etat

La LFI pour 2009 et la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques du 9 février 2009 (article 7) ont inclus le FCTVA dans le périmètre des concours financiers de l'Etat soumis à une norme d'évolution, en l'espèce l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix à la consommation, exceptionnellement majorée de 0,5 % en 2009.

Compte tenu du taux de croissance élevé du FCTVA observé ces dernières années (6,6 % en moyenne par an entre 2002 et 2008) et de son versement à guichet ouvert, la norme d'évolution globale ne pourra probablement être respectée à moyen terme qu'en diminuant d'autres dotations choisies pour servir de « variables d'ajustement », comme l'a déjà relevé la Cour⁷. Comme ces variables d'ajustement pourraient être des dotations de fonctionnement, l'ensemble des collectivités risque d'être confronté à un dilemme : modérer leurs investissements pour sauvegarder leurs dotations de fonctionnement ; maintenir la dynamique de leurs investissements et les dotations de FCTVA allant avec, au risque de voir réduites les dotations allouées au fonctionnement des équipements réalisés⁸.

b) Ce risque s'ajoute à d'autres incertitudes des collectivités sur leurs capacités financières futures

Le législateur a veillé à distinguer, parmi les prélèvements sur les recettes de l'Etat, ceux pour les dotations de FCTVA de droit commun, dans l'enveloppe normée, de ceux pour le remboursement anticipé, de fait en dehors de cette enveloppe.

Cependant, la contradiction entre la décision d'aligner la progression des dotations, y compris le FCTVA, sur celle des prix et l'injonction quasi simultanée d'investir davantage n'a pas échappé aux responsables locaux. Les associations d'élus consultés l'ont confirmé à la Cour.

Cette perception a pu peser sur les décisions d'investissement des collectivités pour 2009. Le remboursement anticipé de FCTVA pouvait surtout conduire à la seule accélération de projets en cours, nécessitant un besoin de trésorerie complémentaire limité. En revanche, l'engagement de projets nouveaux, pesant sur le besoin de financement des années futures, a pu être inhibé par des interrogations des exécutifs locaux sur leurs ressources futures. Ces interrogations n'ont pu être qu'accrues par l'annonce de la réforme de la taxe professionnelle.

B - UN DISPOSITIF ASSOULI ET PEU CONTROLE, POUR RECUEILLIR LE PLUS D'ADHESIONS

1 - Un assouplissement continu des conditions d'éligibilité

a) Le seuil d'éligibilité fait référence à une assiette plus large que les seules dépenses ouvrant droit au FCTVA

Le périmètre des dépenses d'investissement retenues pour servir de référence à la mesure de leur évolution en 2009 est plus large que celui des dépenses ouvrant droit au FCTVA. Elles incluent par exemple les subventions versées qui, n'étant pas assujetties à la TVA, sauf exception, ne donnent pas droit au FCTVA.

b) La moyenne de référence a été aménagée dans un objectif d'équité

Le PLFR du 19 décembre 2008 prévoyait que l'accroissement des dépenses d'investissement en 2009 se ferait par référence à la moyenne des dépenses réelles d'équipement⁹ calculée sur les trois exercices 2006, 2007 et 2008. La LFR du 4 février 2009 a étendu d'un an et décalé dans le temps cette période : la référence est celle des quatre exercices 2004 à 2007.

⁷ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2008.

⁸ Le montant de dépenses de fonctionnement annuel induit par un investissement est communément estimé de 10 à 15 % de son coût.

⁹ Inscrites au budget général et à tous les budgets annexes (y compris des services publics industriels et commerciaux).

Cette référence unique présente l'avantage de la simplicité. Elle est relativement basse : le montant global des dépenses de référence est de 54,4 Md € (moyenne de 2004 à 2007), celui des dépenses d'investissement constaté en 2008 étant de 58,1 Md€.

La circulaire d'application du 11 février 2009 a confié aux services centraux de la DGFIP le calcul des moyennes, qui a nécessité des retraitements comptables. Ces derniers, après examen de la Cour, ont pertinemment neutralisé des changements de règles comptables intervenus durant la période de référence, ainsi que la double comptabilisation des avances et frais d'étude.

La circulaire donnait également latitude aux préfets pour convenir avec les exécutifs locaux d'une référence tenant compte de changements de périmètres. Ont été concernées par exemple des communes qui auraient adhéré à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) en 2009 ou transféré des compétences à un EPCI au cours de la période de référence.

c) L'échéance de conclusion des conventions a été repoussée de deux mois par rapport à l'ambition initiale

La communication de la moyenne de référence devait intervenir avant le 23 février 2009. La convention, formalisant l'engagement de la collectivité, devait être signée selon le PLFR avant le 15 mars, délai reculé par la LFR au 15 avril. Finalement, tenant compte de la demande des associations d'élus, la date limite de signature a été reportée au 15 mai.

L'échéance initiale traduisait l'ambition d'injecter au plus vite le surplus de FCTVA dans les trésoreries des collectivités bénéficiaires, afin de maximiser l'effet de relance. Toutefois, le calendrier était une condition importante du succès du dispositif, apprécié par le nombre d'adhésions. Selon leur degré d'information et leur capacité d'analyse financière, certaines collectivités ont été en mesure d'anticiper dès fin 2008 la mesure, mais d'autres ont pu préférer attendre la notification par les préfetures de leur moyenne de référence pour s'engager.

L'ambition initiale de célérité s'est donc heurtée à la réalité des délais administratifs inévitables. Au demeurant, pour les collectivités devant conduire des consultations techniques ou politiques préalables à l'engagement de nouveaux investissements, l'échéance du 15 mai demeurait exigeante. Dès lors, certaines collectivités ont pu être évincées du dispositif, faute de capacité technique pour se conformer au calendrier, notamment les collectivités de petite taille.

d) La règle pour mesurer l'évolution des investissements en 2009 par rapport à la référence a été assouplie

Nombre de signataires de conventions ont rencontré des difficultés pour réaliser en 2009 un montant de mandatements supérieur à la moyenne des années 2004 à 2007. Ainsi dans une grande région, la Cour a observé que 26 % des organismes signataires n'avaient pas atteint l'objectif minimal de mandatements au 31 décembre 2009, ni *a fortiori* leurs engagements de dépenser davantage : 83 % ne les avaient pas respectés.

Afin de limiter l'ampleur de ces échecs, la loi de finances pour 2010 dispose que pour mesurer le respect de l'engagement conventionnel, aux mandatements de 2009, comme initialement prévu, sont ajoutés les restes à réaliser au 31 décembre sur les opérations engagées en 2009. Au sein d'un échantillon de départements d'une autre région, la Cour a constaté que, parmi les collectivités ayant atteint l'objectif minimal, 17 % l'ont atteint grâce à la prise en comptes des restes à réaliser.

Des collectivités qui n'ont pas signé de convention au vu de la règle initiale auraient été en mesure d'en signer, au vu de la règle assouplie un an plus tard.

La LFI pour 2010 permet également aux collectivités non signataires en 2009 de conventionner en 2010. Le versement complémentaire de FCTVA à ce titre est prévu pour 1 Md€. Des collectivités signataires d'une convention en 2009 et en 2010 perdront le bénéfice de ce mode de versement si elles n'atteignent pas le seuil minimal de dépenses prévu. Dans la mesure où le coût administratif de la coexistence de plusieurs régimes ne serait pas négligeable, la prorogation du dispositif en 2010 rend souhaitable, à terme, une généralisation du versement du FCTVA à toutes les collectivités avec un an de décalage seulement.

2 - Le contrôle souvent sommaire exercé par les préfectures

a) La limitation des moyens dédiés à la liquidation des états de demande de FCTVA engendre une grande hétérogénéité des contrôles

Lors de l'examen en 2009 de la tenue de la comptabilité au ministère de l'intérieur, la Cour a observé que les moyens de contrôle en ce domaine diffèrent sensiblement d'une préfecture à l'autre. La rigueur des contrôles est très variable et, globalement, leur fiabilité est incertaine, avec en particulier des risques de versements indus pour des opérations ayant déjà donné lieu à récupération de la TVA en application du code général des impôts.

b) Les impératifs de rapidité et l'augmentation du nombre d'états déclaratifs ont dégradé la qualité des contrôles

Dans les préfectures des départements comportant de nombreuses collectivités signataires, les contrôles apparaissent à la fois incomplets et insuffisamment fiables. Face à des contestations des organismes demandeurs, les services ont incliné à retenir l'interprétation des règles la plus favorable aux demandeurs, faute d'être assurés dans leurs analyses. La relative faiblesse du taux de rejet des demandes confirme empiriquement cette bienveillance. Elle est moins sensible dans les départements à dominante rurale où les signataires étaient relativement moins nombreux.

Au total, des collectivités pourraient avoir bénéficié de versements de FCTVA au titre de 2008 au-delà de ce à quoi leurs dépenses leur donnaient droit.

c) Le contrôle du respect des engagements

Si la règle initiale pour mesurer les dépenses d'investissement de 2009 (les seuls mandatements) avait été maintenue, le contrôle de son respect aurait été simple et automatisé, à partir des seules balances comptables. A cause de son changement, les préfectures ont dû mener un travail supplémentaire de contrôle des restes à réaliser, dans un délai particulièrement contraint, début 2010. Elles l'ont difficilement absorbé. En général, a seulement été contrôlé que les restes à réaliser déclarés étaient bien distincts des dépenses déjà mandatées.

C - UN COUT BUDGETAIRE PLUS ELEVE QUE PREVU DU FAIT DE L'UNIVERSALITE ET DE L'ASSOUPPLISSEMENT DU DISPOSITIF

Le montant des versements anticipés de TVA prévu dans la LFR du 4 février 2009 (2,5 Md€) correspondait à l'hypothèse d'un dispositif concernant environ la moitié des investissements locaux. Cependant, l'administration centrale a donné aux préfets l'objectif de maximiser le nombre de conventions signées.

Le montant moyen des dépenses d'investissement de la période 2004-2007 des collectivités signataires a été de 67 % du total. Cette proportion a été de 72 % pour les dépenses de 2008 puis de 77% pour celles de 2009 (44 867 M€ sur un total de 58 082 M€). Le dispositif a donc concerné environ les trois quarts de l'investissement local, confirmant son universalité.

Il a ainsi rencontré un grand succès par rapport à l'hypothèse implicite de la LFR de février (environ la moitié de l'investissement local concerné) ; le montant de FCTVA au titre de 2008 perçu par anticipation en 2009 a été au total de 3 852,9 M€ (contre 2 500 M€ prévus).

Les versements anticipés ont d'abord bénéficié aux communes (1 879,5 M€) ; puis aux départements (1 078,9 M€) et aux régions (547,2 M€) ; enfin aux autres organismes éligibles qui se sont partagé 623,8 M€.

D - L'EFFET DU DISPOSITIF FCTVA SUR L'EVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT LOCAL

Selon les données publiées par le ministère de l'intérieur, 19 540 conventions ont été signées par notamment 23 régions, 90 départements et 17 183 communes réparties uniformément sur tout le territoire, soit près d'une commune sur deux. Les dépenses locales d'investissement ont, dans leur ensemble, stagné en 2009 par rapport à 2008, année où elles avaient baissé par rapport à 2007 (- 4 %). L'effet recherché de stimulation de l'investissement local n'apparaît donc pas globalement.

L'ensemble des collectivités signataires (trois quarts de l'investissement local) étaient dans une dynamique d'investissement (+12,5% en 2007 par rapport à 2006) qui s'est poursuivie en 2009, après une pause en 2008, tandis que celles qui n'ont pas signé de convention étaient dans une dynamique inverse. Globalement, les dépenses d'investissement de ces dernières (un quart de l'investissement local) avaient stagné en 2007 par rapport à 2006, puis reculé de 15 % en 2008 par rapport à 2007. Elles ont de nouveau reculé de 18 % en 2009 par rapport à 2008, pour se retrouver à un niveau de 26 % inférieur à la moyenne des années 2004 à 2007.

L'analyse des évolutions par catégories de collectivités confirme que le dispositif a abondé la trésorerie de collectivités dont les dépenses d'investissement étaient sur une pente ascendante. Les autres, celles dont l'investissement en 2008 était inférieur à la moyenne de référence, ont été évincées du dispositif qui, de fait, n'a pu avoir aucune influence sur leurs décisions. De nombreux organismes, parmi les échantillons contrôlés par la Cour, se sont contentés de respecter l'objectif conventionnel a minima, tout en diminuant leurs dépenses par rapport à 2008 et même en révisant à la baisse leur propre programme prévisionnel d'investissement, en raison des incertitudes sur leurs futures capacités financières. Dans l'un de ces échantillons, le nombre de collectivités ayant respecté le montant de leurs engagements conventionnels au-delà du seuil minimal de dépenses (1 € de plus par rapport à la moyenne des années 2004 à 2007) est d'environ 20 %. 80 % des bénéficiaires se sont donc bornés à maintenir leurs dépenses, afin de bénéficier de façon pérenne du versement du FCTVA avec seulement un an de décalage, sans relance de leurs investissements. L'effet de levier est absent.

Aucune des préfectures interrogées par la Cour n'a pu citer d'exemples significatifs d'organismes qui, du seul fait de l'avantage procuré, auraient modifié leur programme d'investissements au regard de ce qu'ils avaient envisagé dans le cadre de la préparation de leurs budgets primitifs 2009. Dans quelques cas, la section d'investissement a pu être ajustée marginalement de manière à prévoir des dépenses légèrement supérieures à la moyenne de référence. Le ministre de l'intérieur confirme que « la temporalité de la mesure n'a pas permis, de facto, de modifier sensiblement leur programme d'investissement », mais il estime que « la mesure a certainement permis aux collectivités signataires de le respecter ». Selon le ministre du budget, en l'absence de mesure, nombre de collectivités locales « auraient sans doute retardé voire

annulé certains projets d'investissement», à cause de la réduction de leurs capacités d'autofinancement. Cette capacité a certes été réduite en 2009, mais de 0,5 Md€ (après 1,8 Md€ en 2008), soit nettement moins que le coût de la mesure pour le budget de l'Etat. L'incitation aurait ainsi été au maintien de l'investissement pour des organismes en situation financière tendue.

Au total, conçu pour inciter les collectivités locales à maintenir, sinon à accroître leur volume d'investissements, le dispositif de remboursement anticipé du FCTVA s'est avéré en réalité une mesure d'aisance de trésorerie, grâce à un transfert de fonds de l'Etat au secteur local. Toutes choses égales par ailleurs, le remboursement anticipé de FCTVA (3,85 Md€) aura donc permis aux collectivités de réduire leur besoin de financement pour un montant d'investissement à peu près égal et ainsi de moins recourir à l'emprunt. Les difficultés financières rencontrées par certains départements risquent en outre de freiner l'investissement local en 2010.

II - La contribution des entreprises publiques a l'effort collectif du plan de relance : une forte mobilisation affichée ; un effort net limité

A - UNE VOLONTE POLITIQUE CLAIRE DE MISE A CONTRIBUTION DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Dans l'engagement total de 26 Md€ annoncé lors du discours de Douai le 4 décembre 2008, la contribution des entreprises publiques au plan de relance prenait une part très substantielle, puisque leurs investissements exceptionnels devaient totaliser 4,1 Md€, soit près de 1/6^{ème} de l'effort global.

1 - Les engagements annoncés

Les entreprises appelées à contribuer au plan de relance ont été EDF, GDF-Suez, La Poste, la SNCF et la RATP, pour des montants d'investissements annoncés qui s'élevaient respectivement à :

- 2,5 Md € pour EDF ;
- 600 M€ pour La Poste ;
- 456 M€ pour la RATP ;
- 384 M€ pour la SNCF ;
- 200 M€ pour GDF-Suez (classée, pour la présentation du plan de relance, parmi les entreprises publiques malgré sa privatisation de juillet 2008 ; elle se situe en dehors du périmètre de contrôle de la Cour des comptes).

a) Électricité de France (EDF) : 2,5 Md€

Les projets retenus au titre de la contribution d'EDF au plan de relance ont été les suivants :

- 1,1Md€ dans l'outil de production (EDF SA),
- 300 M€ pour les énergies insulaires DOM et Corse (EDF SA),
- 300M€ pour les réseaux de transport (RTE),
- 300 M€ pour les réseaux de distribution (ERDF).

A ce total de 2 Md€ pour les actions menées par le groupe en France, venait s'ajouter une enveloppe de 500 M€ se décomposant ainsi :

- 200 M€ pour la part France des investissements nucléaires internationaux¹⁰ (EDF SA),
- 300 M€ pour les énergies renouvelables en France (EDF EN et EDF ENR).

b) La Poste : 600 M€

Les projets identifiés lors des annonces initiales, en cohérence avec les priorités du plan stratégique 2008-2012 « *Performance et confiance* », portaient principalement sur l'amélioration de l'accueil des clients et du service rendu, et sur le développement durable.

L'essentiel des actions prévues est donc en lien, direct ou indirect, avec les investissements immobiliers : rénovation et aménagements intérieurs de bureaux de poste et de plateformes de distribution du courrier ; construction de nouveaux bâtiments ; réalisation de travaux améliorant la qualité environnementale des constructions, etc.

Les autres projets (amélioration des systèmes d'information, achat de mobiliers, etc.) sont relatifs à des travaux effectués à la suite d'une phase de rénovation ou de construction.

c) RATP : 456 M€

Les engagements affichés par la RATP portent sur des opérations destinées à renouveler et compléter le matériel roulant, ainsi qu'à améliorer l'accessibilité des stations, les rénover et les moderniser.

d) SNCF : 384 M€

Les projets retenus par la SNCF pour sa participation au plan de relance ont été les suivants :

1. Accélération des programmes de révision et transformation du parc actuel des rames TGV, pour 123 M€
2. Accélération des révisions et transformations de locomotives pour du parc actuel des locomotives pour 42 M€, s'inscrivant dans un programme 2008-2013 de 189 M€ au total.
3. Acquisition de locomotives diesel de lignes et de manœuvre, pour 70 M€
4. Projets informatiques, dont "voix sur IP" et "LAN réseau bureautique", pour 20 M€, s'inscrivant dans le cadre d'un ensemble de projets liés aux télécommunications (de 2008 à 2013) pour 136 M€.
5. Déploiement du programme Connexion TGV (installation de wi-fi à bord du TGV Est) 15 M€, s'inscrivant dans un programme de 2008-2012 de 23 M€ au total.
6. Autres projets, dont ceux relatifs aux gares, pour 114 M€.

L'effort de la SNCF aurait pu être plus important, dans la mesure où d'autres projets aisément réalisables étaient prêts. Mais cela était conditionné à l'obtention d'une nouvelle dotation en capital de l'Etat, que la SNCF a demandée mais pas obtenue.

¹⁰ Par exemple commande à des fournisseurs français pour de l'investissement international

2 - Une mobilisation préparée dans l'urgence et sous pression

a) Un temps de conception très court, laissant peu de place à une réflexion approfondie

Les discussions relatives à la contribution des entreprises publiques ont été cantonnées à quelques jours, laissant ainsi peu de temps auxdites entreprises pour conduire un travail très approfondi.

Ainsi, pour le groupe EDF, le plan de relance a été construit entre le 19 novembre et le 3 décembre 2008, ce qui a laissé de fait très peu de temps à EDF SA pour modifier en profondeur ses projections d'investissement, examinées par la tête de groupe le 20 novembre 2008. Les arbitrages ont donc été rendus par EDF SA, à partir des projections établies à l'automne par chacune des filiales, mais sans association active de celles-ci.

De même, La Poste a été sollicitée dans un délai très court sur les modalités et le montant de sa contribution au plan de relance. Les échanges préalables aux annonces du discours de Douai ont permis de définir simplement le montant global de la contribution de La Poste. Ensuite, au terme d'un dialogue de quelques jours seulement avec l'Agence des participations de l'Etat avant le conseil d'administration du 18 décembre 2008, La Poste a dû réviser son budget pour 2009, afin de programmer les investissements complémentaires répondant aux exigences posées par les pouvoirs publics, dans un contexte où elle s'apprêtait à arrêter un résultat 2008 en forte diminution.

Dans cette forte contrainte de temps, la sélection initiale des projets d'investissements, faite dans l'urgence, n'a pas donné entière satisfaction. Elle a donc fait l'objet d'un nouvel examen, au cours de la période courant jusqu'en mars 2009, permettant de vérifier que les caractéristiques de chacun des projets répondaient bien aux objectifs du plan de relance, en particulier l'enjeu de la préservation de l'emploi. Au total, cet examen a conduit au retrait de 9 % des 600 premières opérations initialement retenues, soit plus de 50 projets.

La RATP, pour sa part, a arrêté son programme annuel d'investissements - pour un montant total de 1 128 M€ en 2009 - lors de son traditionnel conseil d'administration de novembre 2008. Ce n'est qu'après, dans un courrier du 26 novembre fait en réponse à une demande de la présidence de la République, que le président de la régie a présenté les scénarios possibles de contribution au plan de relance, à concurrence d'une enveloppe d'investissements supplémentaires pouvant aller jusqu'à 450M€, montant qui s'est donc trouvé repris et confirmé dans le discours de Douai.

b) Un dialogue réduit avec les administrations, auquel le ministre de la relance n'a que modestement participé

La direction du Budget et la direction générale de l'Agence des participations de l'Etat (APE) n'ont pas été associées à l'élaboration des contributions des entreprises publiques, ou dans le meilleur des cas, l'ont été à la dernière minute. Elles ont d'ailleurs été informées des arbitrages rendus l'avant-veille de l'annonce officielle faite par le Président de la République à Douai le 4 décembre 2008.

S'agissant d'EDF, l'APE a indiqué que son rôle avait été cantonné à celui d'appui à la mise en place des procédures de *reporting* en début d'année 2009. La direction du budget a quant à elle souligné ne pas avoir été associée à la définition de la contribution d'EDF. La direction générale de l'énergie et du climat n'a pas non plus été associée à l'élaboration du plan de relance ni aux

arbitrages. Son directeur général a simplement indiqué à la Cour que la DGEC s'est impliquée dans l'identification des secteurs économiques pouvant contribuer au plan de relance en soulignant, auprès des cabinets ministériels, que le secteur énergétique s'y prêtait particulièrement.

Quant à la Poste, un dialogue s'est instauré avec l'APE, et sur quelques jours seulement, après le discours de Douai et en vue de préparer dans l'urgence le conseil d'administration du 18 décembre 2008 appelé à tirer les conséquences des annonces faites par le Président de la République.

Pour la SNCF et la RATP enfin, les administrations de tutelle (ministère en charge des transports et Agence des participations de l'Etat) ne se sont que peu impliquées, et en tout état de cause après les annonces du 4 décembre 2008 à Douai, dans le choix des opérations retenues et l'analyse de leur pertinence.

Dans ce dialogue, fortement contraint dans le temps et donc très réduit dans sa portée, le ministère chargé de la mise en œuvre du plan de la relance n'a pris qu'une part symbolique.

Cela tient bien sûr, au premier chef, au fait que le principe de fonctionnement du ministère n'a été fixé que le 5 décembre 2008, date de la nomination du ministre délégué auprès du Premier Ministre. Il n'a donc pas pu jouer un rôle dans la préparation des annonces faites lors du discours de Douai. Quant à la déclinaison de ces annonces en listes concrètes de projets d'investissements, elle est elle aussi intervenue au cours du mois de décembre, à un moment où le cabinet du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance se constituait progressivement.

Ce dernier a tout de même tenu, à défaut d'avoir participé à la conception des contributions des entreprises publiques, à jouer un rôle dans leur mise en forme et leur valorisation médiatique.

Ainsi, à titre d'exemple, le cabinet du ministre est intervenu, en janvier et février 2009, pour aider les différentes structures du Groupe EDF impliquées dans le plan de relance (EDF SA, RTE, ERDF et EDF EN) à présenter les projets phares dont la liste serait communiquée à la presse. Leur valorisation a également été assurée, ensuite, par des visites ministérielles qui ont pu leur donner davantage de visibilité.

B - UN PILOTAGE D'ENSEMBLE REDUIT A SA PLUS SIMPLE EXPRESSION

1 - Un droit de regard généralement des plus limités sur le contenu final de l'effort affiché

Dans le cas de La Poste, l'association entre les administrations centrales et le ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance d'une part, et l'entreprise d'autre part, a été plutôt satisfaisante. Ainsi, les décisions prises, au début de l'année 2009, quant à l'évolution du contenu des projets composant l'effort de relance de La Poste (cf. supra) sont le fruit d'une concertation avec APE et le cabinet du ministre chargé du plan de relance.

La contribution de La Poste a ainsi évolué vers une part plus significative donnée aux projets immobiliers, dans le double objectif d'avoir un impact sur l'emploi plus aisément visible et mesurable, et de mieux irriguer le tissu des petites ou moyennes entreprises locales (grâce à la multiplicité des commandes liées aux petites opérations de travaux lancées).

Alors que les projets immobiliers représentaient environ un tiers (ou 53 % en incluant les travaux de développement durable) de la contribution dans le plan initial présenté au conseil d'administration de La Poste du 18 décembre 2008, la part de l'immobilier a donc augmenté pour représenter 61 % de l'effort de La Poste pour 2009 et 2010, ou plus de 70 % en incluant le développement durable.

Quant à EDF, elle a retenu, au titre de sa contribution au plan de relance, à la fois :

- un volume non défini de variation de dette sur immobilisations (paiement des fournisseurs),
- des investissements physiques nouveaux (acquisitions d'immobilisations) pour des montants non précisés,
- 135 M€ d'investissements financiers,
- 85 M€ au titre du rachat par RTE d'une partie du réseau ferré de la SNCF.

Cette approche très large tient notamment au fait qu'EDF SA retient traditionnellement, pour la tenue des comptes de la société et du groupe, une définition extensive de la notion d'investissement, qui procède en fait d'une logique de trésorerie (somme des flux d'argent liés à un cycle d'investissement, c'est-à-dire des « investissements » dits Capex pour « *capital expenditures* »).

Néanmoins, cette définition - même si elle est conforme à la pratique constante d'EDF SA - porte à confusion dans la mesure où la notion usuelle d'investissement ne comprend pas le paiement des impayés aux fournisseurs pour des investissements déjà réalisés. Elle a en outre conduit, *de facto*, à accroître l'ampleur de l'effort d'investissement réel (acquisitions d'immobilisations nouvelles) affiché par le groupe au titre du plan de relance. En effet, le paiement des arriérés envers les fournisseurs est certes une mesure de lutte contre la crise, mais elle ne constitue pas un levier de relance de l'investissement.

Au surplus, l'enveloppe globale affichée par EDF a intégré des mesures - pour un total non négligeable de 220M€ (cf. supra) - qui ne présentent aucun lien ni avec la lutte contre la crise, ni avec la relance de l'investissement (rachat du réseau haute tension de la SNCF, achat d'actifs financiers sur les marchés).

Les administrations centrales et le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance ont néanmoins accepté telles quelles les propositions faites par EDF.

2 - Un suivi d'exécution léger

La mise en œuvre de leurs plans de relance respectifs par les entreprises publiques participantes a fait l'objet d'un suivi de la part du ministre chargé du plan de relance, le cas échéant avec l'aide de l'Agence des participations de l'Etat.

Ce suivi, assuré au sein du cabinet du ministre par un conseiller technique couvrant l'ensemble des entreprises publiques, a néanmoins un contenu essentiellement quantitatif, qui a vocation à alimenter les rapports trimestriels produits par le ministre à l'attention de la représentation nationale, lesquels mettent avant tout l'accent sur le degré d'avancement dans la mise en œuvre du plan de relance, toutes composantes confondues.

Contrairement au dispositif qui s'est mis en place pour le suivi d'exécution du volet budgétaire du plan de relance, aucun comité de pilotage n'a été instauré avec les entreprises publiques, le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance estimant de tels comités incompatibles avec les modes de gouvernance des entreprises concernées, sachant en outre que deux d'entre elles sont cotées.

Le ministre n'a pas non plus organisé des partages d'informations entre les différentes entreprises publiques participantes, qui auraient pourtant pu trouver un intérêt à une certaine mutualisation des expériences, notamment sur les éventuelles difficultés rencontrées dans la mise en œuvre.

Le suivi d'exécution s'est donc résumé, pour l'essentiel, à des rencontres trimestrielles avec les entreprises impliquées, et à l'établissement de comptes-rendus d'avancements réguliers, qui sont repris tels quels, sans véritable contre-expertise possible, par le ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance.

Ainsi, le cabinet de la présidence du groupe EDF a communiqué au ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, à compter du mois de mars 2009, des comptes-rendus d'exécution mensuels et trimestriels. Ils portent sur l'état d'avancement des investissements retenus dans le périmètre des 2,5 Md€ annoncés. RTE et EDF EN ont fait de même, à compter du mois d'avril 2009, pour les projets relevant de leur compétence.

Les comptes-rendus communiqués ont pu présenter des lacunes, sans pour autant que des améliorations ou compléments soient demandés. Dans le domaine des énergies renouvelables, le *reporting* produit par l'entreprise s'est limité aux investissements d'EDF EN (135 M€ en théorie), et ceux relevant d'EDF ENR n'ont pas fait l'objet de comptes-rendus. Au surplus, le *reporting* au titre des énergies renouvelables a été effectué, non pas sur l'enveloppe globale de 300 M€ annoncée initialement, mais sur un montant limité à 208 M€, sans que l'entreprise ait été invitée par le ministre à fournir des explications à ce sujet.

Il convient de souligner par ailleurs que le ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance a ponctuellement apporté son aide à EDF pour obtenir des préfets une accélération des procédures.

S'agissant de La Poste, un chargé de mission, placé auprès du directeur général, a été désigné afin d'assurer le suivi de l'ensemble des opérations retenues au titre du plan de relance. Un tableau de bord mensuel a été élaboré par l'entreprise et validé par l'APEX de l'Etat. Cet état des lieux est communiqué au ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance. De manière plus spécifique, les projets immobiliers font l'objet d'un suivi plus détaillé, mensuel et par département, mis en œuvre à partir d'avril 2009. Il a nécessité la mise en place d'une structure dédiée et de processus *ad hoc* au sein de Postimmo, la filiale immobilière de La Poste.

La RATP et la SNCF ont elles aussi désigné un pilote interne, chargé de la coordination de leurs entités et de l'interface avec les pouvoirs publics pour le suivi d'exécution. Un bilan mensuel a été établi à partir du mois de mars 2009, et envoyé au ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, faisant un point sur l'avancement de l'ensemble des projets retenus, en termes d'engagements et de paiements.

Dans tous les cas de figure, les comptes-rendus ainsi produits par les entreprises sont exploités sans véritables retraitements ni contre-expertise approfondie possible de la part du ministre de la relance.

C - UN SURCROIT D'INVESTISSEMENT LIMITE DANS LES FAITS**1 - EDF : le poids significatif du règlement des dettes fournisseurs ; un ressaut d'investissement déjà programmé**

L'exécution globale du plan de relance EDF (cf. tableau en annexe), telle que présentée par EDF en février 2010, ressort à 92,4% de l'enveloppe initialement annoncée, soit 2,311 Md€. Ces réalisations se décomposent comme suit :

- 1 424 M€ de croissance du volume d'investissements d'exploitation, au-delà du niveau atteint en 2008 ;
- 887 M€ de diminution du volume des dettes du groupe à l'égard des fournisseurs d'immobilisations.

Le taux d'exécution relativement satisfaisant du plan de relance EDF est donc en grande partie imputable au règlement des impayés de 2008 et à l'accélération du rythme de paiement des fournisseurs. Il y a lieu, à cet égard, de souligner l'impact massif du paiement de ses fournisseurs par ERDF (300 M€), qui a permis un niveau de réalisations deux fois supérieur aux prévisions.

A l'inverse, on peut noter le faible taux de réalisation, à ce stade, des projets retenus au titre des énergies renouvelables et, dans une moindre mesure, des systèmes électriques insulaires.

Enfin, les investissements financiers annoncés à hauteur de 135 M€, ainsi que le rachat du réseau SNCF (85 M€), n'ont pas été exécutés.

Pour la part de l'effort consacrée effectivement à une variation du volume d'investissements par rapport à 2008 (1 424 M€), il s'avère que, dans la grande majorité des cas, les investissements en question étaient d'ores et déjà programmés par EDF.

Dans les faits, le comité de direction générale du 20 novembre 2008 avait validé un ressaut du volume d'investissements du groupe sur le périmètre de gestion France égal à 1,4 Md€ (soit 7,1 Md€ d'investissements prévus en 2009), auxquels devaient encore s'ajouter les investissements d'EDF EN, EDF ENR et la « part France du nucléaire international » pour environ 500M€¹¹. Le cycle d'investissement d'EDF en France prévoyait donc, en tendance, un ressaut autour de 2 Md€ en 2009, mais devait encore être soumis pour validation au conseil d'administration de l'entreprise.

A l'issue des arbitrages rendus par les pouvoirs publics sur le plan de relance au début du mois de décembre, le groupe EDF a annoncé un ressaut d'investissement de 2,5 Md€ sur le périmètre France en 2009 au titre de sa contribution à l'effort collectif.

Néanmoins, le niveau effectif des investissements prévus sur le périmètre de gestion France s'étant finalement établi à 7,5 Md€ (contre 7,1 initialement envisagés), on peut considérer que le ressaut d'investissements directement imputable au plan de relance a été compris à entre 400 et 500 M€. Cet effort supplémentaire net porte principalement sur l'outil de production d'EDF SA, ainsi que sur l'investissement dans les réseaux de distribution. Il vient s'ajouter au maintien de la tendance générale d'augmentation des investissements du groupe, laquelle témoigne en 2009 d'un effort réel pour compenser le faible niveau d'investissements d'exploitation au cours de la décennie écoulée, et mené en dépit du contexte de crise économique.

¹¹ Les arbitrages du Programme Moyen Terme d'EDF portent sur le périmètre suivant : EDF SA, ERDF, RTE : le montant des investissements d'EDF en 2009 sur ce périmètre a été programmé à 7,5Md euros ; le périmètre du plan de relance inclut, en plus, les investissements d'EDF Energies Nouvelles et EDF Energies réparties, ainsi que la part France du nucléaire international ; sur ce second périmètre le montant des investissements devait être égal à 8,3Md€.

2 - La Poste : un effort consenti malgré une forte dégradation de l'activité, mais plus modeste qu'affiché

Les projets retenus par La Poste au titre de sa contribution au plan de relance étaient d'ores et déjà identifiés et programmés. Leur sélection s'est appuyée à la fois sur la faisabilité d'une anticipation dès 2009, et sur un critère d'impact des investissements en termes de soutien apporté aux entreprises sous-traitantes.

Le périmètre des projets identifiés, ajusté au cours du premier trimestre 2009 (cf. supra), a été en outre élargi, pour dépasser de 9 % le montant de l'engagement pris par La Poste (654 M€ pour 600 M€ d'engagement). Cette décision a été prise à titre de précaution, afin de tenir compte des aléas pouvant survenir sur tout projet au cours des deux années de mise en œuvre, et de garantir ainsi, au final, la pleine réalisation de l'engagement annoncé par l'entreprise.

L'objectif des décaissements pour l'exercice 2009 a été tenu, voire dépassé, comme le montre le tableau en annexe.

La cible fixée pour la part 2009 de la contribution de La Poste au plan de relance peut donc être considérée comme atteinte, avec un taux d'exécution à 97%. On peut en conclure que la liste des projets retenus, telle que réajustée au cours du premier semestre 2009, a été construite de manière assez pertinente au regard du critère de réalisation rapide.

Pour autant, il convient de souligner que le plan d'investissements 2008-2012 de La Poste, adopté fin 2007, a fait l'objet d'une révision au dernier trimestre 2008, afin de permettre à La Poste d'atteindre, malgré les conséquences de la crise financière et tandis qu'elle s'apprêtait à arrêter un résultat 2008 en forte diminution, les objectifs fixés dans son plan stratégique 2008-2012. Cette révision a consisté à retrancher 400M€ sur le montant prévisionnel total pour la période 2009-2010.

Dès lors, l'effort de 600M€ consenti par La Poste au titre du plan de relance est venu compenser les effets de cette décision. Un rapprochement de ces deux décisions conduit en effet à considérer que l'effort net a été de 200M€.

3 - SNCF : un taux de réalisation 2009 satisfaisant pour les projets du plan de relance, mais une baisse globale des investissements

La contribution de la SNCF au plan de relance s'élevait, dans les annonces initiales, à 384M€. L'entreprise affiche les réalisations 2009 suivantes : 346M€ engagés (soit 90%) et 333M€ payés (soit 86,7%), ce qui constitue des taux d'exécution tout à fait satisfaisants.

En pratique néanmoins, l'analyse des données liées aux investissements de la SNCF conduit à considérer que l'effort net fourni par la SNCF au titre du plan de relance s'élève à un peu moins de 200 M€.

La capacité d'autofinancement attendue pour l'exercice 2009 était de 1.600 M€, chiffre retenu comme base de référence dans les *reportings* effectués par la SNCF auprès du ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance. Dans les règles de gestion interne, les investissements doivent globalement correspondre à cette capacité d'autofinancement.

Dans la mesure où le budget d'investissement voté par la SNCF s'est élevé à 1.969 M€ pour l'année 2009, l'effort de l'entreprise au titre du plan de relance peut être évalué, *ab initio*, à 369 M€, soit l'excédent d'investissement par rapport à la capacité d'autofinancement prévue.

En définitive, la SNCF a réalisé en 2009 des investissements autofinancés à hauteur de 1.797 M€, soit 197 M€ de plus que la référence de 1.600 M€. Ce montant de 197 M€ peut donc être considéré comme l'effort réellement additionnel fourni par la SNCF au titre du plan de relance, ce qui représente la moitié de l'annonce initiale de 384 M€.

Par ailleurs, sur l'ensemble de ses investissements prévus pour l'année 2009 (relance et hors relance), la SNCF affiche un taux de réalisation de 91%, en recul par rapport à 2008 (95%), 2007 (96%) et 2006 (105%). En outre, les investissements sur fonds propres ont diminué en 2009 : ils s'étaient élevés à 1 842 M€ en 2008, soit 45 M€ de plus que le montant atteint à fin 2009 ; quant aux projections retenues dans le plan d'investissements voté en février 2009 (1 969 M€), elles avaient été fixées à un niveau globalement équivalent à celui de la prévision 2008 (1 925 M€).

Cette évolution est clairement attribuable à la situation financière plus tendue de la SNCF en cette période de crise, qui l'a conduite à modérer significativement son effort d'investissement.

4 - RATP : un effort additionnel net inférieur aux annonces ; un fort appel à contributions financières

Le coût prévisionnel de certaines composantes du plan de relance de la RATP ayant été revu à la hausse, l'enveloppe globale de la contribution affichée par la régie s'est élevée à 484 M€, au lieu des 456 M€ initialement pris en compte dans les annonces du discours de Douai.

Dans les faits, le total des investissements engagés en 2009 par la RATP s'est élevé à 1 246 M€, soit 248 M€ de plus que le montant de 998 M€ prévu à la fin de l'année 2008 avant la prise en compte de la participation de la régie au plan de relance. Ces 248 M€ représentent l'effort additionnel effectif fourni par la RATP au titre de la relance.

En outre, la RATP a argué de sa situation financière fragile du fait d'un fort endettement pour obtenir, de la part de l'Etat et de la région Ile-de-France, le financement de l'essentiel de sa participation au plan de relance.

Ainsi, sur les 456 M€ annoncés, 150 M€ devaient provenir d'une dotation en capital exceptionnelle effectuée par l'Etat au début de l'année 2009, dotation qui, au regard des incertitudes pesant sur sa compatibilité avec le régime des aides d'Etat, n'a pu être concrétisée. Le Conseil régional et le STIF ont également apporté des contributions à hauteur de 150 M€, sur lesquels 25 M€ sont à ce jour encore dus, selon les informations fournis par la régie.

Au total, l'effort additionnel net de la RATP au titre du plan de relance devrait être en définitive presque intégralement pris en charge par des contributions financières externes.

Les opérations du plan de relance ont donné lieu à des engagements à hauteur de 97 % et des paiements à hauteur de 86 %. Toutefois, cette performance relativement bonne est due au fait que les investissements liés au plan de relance ont été considérés comme prioritaires par rapport aux autres. Ils ont largement mobilisé la capacité humaine et technique de la RATP, au point d'aboutir, *in fine*, à une forme de substitution des investissements retenus dans le plan de relance aux investissements du programme normal.

Dans ce contexte, le montant des investissements hors plan de relance réalisés en 2009 a été inférieur aux prévisions, seulement 87,5% du budget ayant été engagé. Cette situation illustre la volonté de la RATP de conserver une gestion prudente de son programme

d'investissements, et le respect de la trajectoire de dette autorisée par le conseil d'administration.

En définitive, la volonté d'associer les entreprises publiques au plan de relance s'est heurtée à leur situation financière déjà délicate, marquée pour la plupart par un lourd endettement. Dans la réalité, l'effort net d'investissement, s'il constitue un apport non négligeable aux actions engagées par ailleurs par l'Etat pour lutter contre la crise, reste nettement en-deçà des objectifs annoncés, les trajectoires d'investissements prévues avant décembre 2008 ayant été globalement conservées.

III - La valeur ajoutée apportée par le secteur public financier : un démultiplicateur de l'intervention de l'Etat

A - LE PLAN DE RELANCE D'OSEO EN FAVEUR DES PME : UNE BONNE DYNAMIQUE MAIS QUI A PARTIELLEMENT ATTEINT SES OBJECTIFS ; DES CONSEQUENCES FINANCIERES POUR L'ETAT

1 - Une succession d'annonces, à un rythme rapproché, de mesures en faveur des PME

En l'espace de 4 mois, trois dispositifs successifs de soutien aux PME ont été mis en place :

- un plan de soutien aux PME annoncé le 2 octobre 2008, d'un montant total de 22 Mds€, dont 5 Mds€ de prêts bénéficiant de la garantie d'OSEO ;
- le plan de relance en tant que tel, dont le volet PME, présenté lors du discours de Douai, comporte un objectif de 5 Mds€ de prêts garantis par OSEO ;
- et le pacte automobile du 9 février 2009, comportant l'annonce d'un « Fonds de garantie pour les prêts octroyés aux équipementiers et sous-traitants » avec un objectif de prêts garantis par OSEO de 1 Md€.

L'objectif global assigné à OSEO n'est pas la simple addition des enveloppes de ces trois plans puisque ceux-ci se recoupent en partie : 1 Md€ du plan de relance est compris dans le plan de soutien aux PME, 1 Md€ du pacte automobile est compris dans le plan de relance (aucune dotation spécifique à l'automobile n'a été accordée à OSEO à ce titre, les entreprises de ce secteur pouvant bénéficier des garanties de prêts dans les mêmes conditions que les PME des autres secteurs d'activité). Ces mesures ont été complétées, le 15 janvier 2009, par l'annonce ouvrant à OSEO Garantie la possibilité d'intervenir avec une quotité garantie majorée à 90%.

La convention «relative à la mise en œuvre par OSEO du plan de soutien au financement des PME et du plan de relance de l'économie», signée le 5 mai 2009, aurait dû précéder (alors qu'elle les a suivies) les conventions techniques du 11 mars 2009, dont elle reprend les termes. Cet écart de deux mois s'explique par la volonté de mettre en œuvre rapidement le dispositif. La convention cadre a le mérite de fixer avec précision les objectifs quantitatifs assignés à OSEO pour chacun des dispositifs et donc de clarifier un dispositif touffu.

Ces objectifs de prêts n'ont pas de valeur contraignante pour OSEO, dans le sens où ils définissent une ambition de principe, qui laisse toutefois toute sa place à la prise de décision selon l'appréciation des risques et les orientations de la demande.

Les dispositifs mis en place ont été reconduits pour 2010, ce qui a été signifié à OSEO par une lettre des ministères de tutelle et du ministère de la relance en date du 23 décembre 2009. A ce titre, la dotation globale accordée à OSEO pour 2010 a été fixée à 380 M€.

318,1 M€ ont été versés dès la fin 2009. Cette décision a dérogé au principe général des conventions Etat/OSEO, qui veut que les crédits ne soient versés qu'en début de gestion, avec des échéanciers et des seuils de déclenchement des versements en fonction des dotations consommées. Dans le cas d'espèce, il s'est agi d'un versement totalement anticipé, dont la justification essentielle tient au souhait de maximiser l'exécution 2009 des crédits du programme 316 de la mission budgétaire Plan de relance, dans un contexte où, mécaniquement, une partie des dossiers décidés en 2009 se traduit par des accords de garantie émis en 2010.

Le complément de dotation (61,9 M€) doit s'effectuer en cours d'année 2010, en prenant en compte les éventuels excédents des fonds en exécution budgétaire 2009.

L'annexe à la lettre du 23 décembre 2009 prévoyait que le détail de la répartition entre les différents fonds, les modalités de versement et de gestion de la sortie de la relance feraient l'objet d'une convention Etat-OSEO. A fin juin 2010, cette convention était toujours en cours de signature. Pour les années 2008 et 2009, l'objectif était de mettre en place 4 780 M€ de prêts garantis sur la base d'une dotation de 561 M€, soit un multiplicateur de 8,52. Pour 2010, l'objectif affiché est de 2 404 M€ de prêts sur la base d'une dotation de 189 M€, soit un multiplicateur de 12,72. Cette augmentation de près de 50% dans l'effet de levier du dispositif tient à la baisse de la quotité des sur-garanties (de 90 à 70%) et à la limitation de ce dispositif au premier semestre 2010, ce qui diminue les risques.

2 - Une utilisation partielle des dotations budgétaires du plan de relance au service d'autres actions

Les versements effectués en 2009 au profit d'OSEO et de l'AFD par le programme 316 de la mission budgétaire Plan de relance de l'économie se sont élevés à 840 M€ au total, auxquels il convient d'ajouter 70 M€ versés préalablement sur le budget de l'Etat pour alimenter le fonds de garantie RT PME (dans le cadre du plan de soutien aux PME).

Sur cette enveloppe de 910 M€, 30,8 M€ ont été affectés à l'AFD (dont 25,8 M€ pour les années 2008/2009, et 5 M€ pour 2010) et le solde (879,2 M€) à OSEO.

Dans la mesure où le fonds de garantie prévu dans le cadre du pacte automobile ne s'est pas mis en place, et où la dotation initialement programmée pour la SIAGI n'a pas eu à être mobilisée, les 265 M€ correspondants ont été recyclés au bénéfice des autres dispositifs plan de relance d'OSEO.

Sur le total reçu par OSEO sous forme de dotations en provenance du programme 316 (soit 809,2 M€) ou d'autres sources budgétaires (70M€, cf. supra), la seule activité labellisée « Plan de relance » représente, sur la période 2008/2010 et conformément aux instructions qui lui ont été données, une enveloppe de 750,1 M€ seulement.

Tableau n° 17 : Rythme et montants de versement des fonds à Oséo

Fonds de garantie du Plan de relance	Dotations de l'Etat en 2008 et 2009 (M€)	Versements successifs effectués par l'Etat (M€)	Dates de versement	Dotations de l'Etat 2010 (M€)	Versements effectués par l'Etat (M€)	Date de versement
	35	35	Fin 2008			
	526,1	35	30/01/2009	189	189	5/01/2009
		178,33	14/05/2009			
		97,21	31/08/2009			
		215,56	31/12/2009			
	561,1	561,1				

(Source : OSEO)

Par conséquent, 129,1 M€ de dotations reçues au titre du plan de relance ont servi ou vont servir à financer d'autres actions d'OSEO. L'affectation de crédits relance à d'autres outils d'intervention pourrait d'ailleurs être d'un niveau encore supérieur, car l'intégralité des dotations disponibles n'a pas été consommée à fin 2009 (cf. infra).

Le surplus dont bénéficie OSEO grâce aux dotations du plan de relance va notamment permettre de couvrir en partie les besoins liés à l'activité classique d'OSEO Garantie, ou encore à la mise en place des nouveaux contrats de développement participatifs (CDP - prêts sans garantie, de longue durée, à remboursement différé), décidée à la suite des annonces faites en octobre 2009 dans le cadre du Forum «Agir pour le développement des entreprises». Il s'agit du dispositif destiné à aider le financement des entreprises en phase de sortie de crise. Les CDP n'ont donc pas vocation à être pérennisés.

3 - Une dynamique globalement bonne, qui n'a toutefois pas permis d'atteindre l'intégralité des objectifs fixés

En vertu des conventions de gestion des fonds du plan de relance, OSEO devait fournir un suivi bimensuel des garanties accordées. L'établissement a transmis avec régularité des documents donnant - pour chacun des fonds RT - une synthèse d'activité mensuelle, assortie d'une analyse régionale et d'une répartition des entreprises en fonction de leurs catégories NAF.

Il en ressort que près de 17 000 entreprises ont été aidées sur la période. Néanmoins, la prévision initiale de volume de prêts garantis (4 780 M€) n'a été atteinte qu'à 82 %, avec un niveau total de prêts garantis de 3 919 M€.

La validation par la Commission européenne du régime de sur-garantie et de l'extension des interventions d'OSEO aux ETI n'étant intervenue qu'à la fin du moins de février 2009, lesdits mécanismes n'ont pu démarrer qu'en mars. Il n'est pas exclu que ce retard de mise en œuvre ait contribué, entre autres facteurs, à la sous-exécution constatée en fin d'exercice.

En termes de profil des entreprises bénéficiaires, les réalisations se sont substantiellement écartées des prévisions :

- les garanties en direction des PME, qui étaient les principales cibles du dispositif (80 % du total), ont atteint un niveau nettement inférieur (62 %) ;
- réciproquement, les garanties au bénéfice des entreprises de taille intermédiaire (ETI), secteur nouveau pour OSEO garantie mais bien connu d'OSEO financement, et représentant des montants de prêts garantis jusqu'à dix fois supérieurs dans certains cas, ont atteint un niveau très supérieur aux objectifs (38% contre un objectif initial de 20%).

Les chiffres disponibles par régions (sur la période 2008/2010) montrent que Rhône-Alpes concentre le plus de bénéficiaires (2764), devant l'Île de France (2586) et les Pays de la Loire (1326), mais qu'en terme de montant des prêts, c'est l'Île de France qui vient en tête (857 M€), devant Rhône-Alpes (663 M€) et les Pays de la Loire (323 M€). Ces trois régions représentent à elles seules 41 % des prêts garantis accordés.

Quant à la dotation de 561 M€, elle a été utilisée à 95 % à fin avril, laissant disponible un reliquat qui sera probablement de l'ordre de 20 à 30 M€. Ce taux de consommation de la dotation, supérieur au taux de réalisation de l'objectif de volume de prêts, atteste que la quotité moyenne des garanties accordées a été supérieure aux prévisions :

- alors que les quotités moyennes des sur-garanties étaient prévues à 80%, elles atteignent un niveau supérieur à 84%, ce qui laisse supposer que le recours à la quotité maximale de 90% a été moins exceptionnel que prévu ;
- de même, les quotités moyennes des garanties classiques avaient été estimées entre 44 et 49 %, alors qu'elles sont comprises entre 51 et 53%.

Bien que les prévisions initiales pour 2009 n'aient été qu'imparfaitement atteintes, le rôle joué par ses dispositifs de garantie a été important dans la dynamique globale de prêts aux PME. Selon les estimations de la direction générale du trésor, l'intervention d'OSEO (garantie et financement) serait passée de 4,4% des nouveaux crédits aux TPE, PME et ETI en 2008 à 8% en 2009.

4 - Une forte augmentation d'activité pour OSEO, qui va engendrer des coûts supplémentaires pour l'Etat actionnaire

L'activité d'OSEO a connu un développement exceptionnel en 2009 dans tous ses compartiments, mais particulièrement pour la garantie, comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 18 : Comparaison des risques pris par Oséo en 2008 et 2009

Activité	Risques pris par OSEO 2009 (M€)	Risques pris par OSEO 2008 (M€)	Taux de progression (%)
Total OSEO Innovation	561	459	22
Total Plan de relance dont :	2 247	59	3 689
Plan de relance hors automobile	1807	51	3422
Automobile	440	8	5400
Activité courante de garantie	3 630	3 288	10
Total OSEO garantie	5 877	3 347	76
Financement Moyen et long terme, quasi fonds propres	2 581	2 071	25
Financement court terme	4 370	4024	4
Total général	13 389	10 081	33

L'augmentation de l'activité de l'établissement a comme conséquence un fort accroissement de son besoin de fonds propres, afin de respecter les ratios prudentiels imposés. Cet élément n'était évidemment pas inconnu lors de l'élaboration du plan de relance, mais les documents communiqués ne font pas état d'une prévision de besoin de financement à ce titre.

L'augmentation de fonds propres qui s'avère nécessaire, pour permettre à OSEO à la fois de respecter son ratio limite de fonds propres de base (8% à ce jour, objectif minimum nouvellement fixé en mars 2010 par l'Autorité de contrôle prudentiel) et de consolider son statut de garant par une bonne notation, devrait intervenir selon les modalités suivantes :

- 500 M€ en provenance de l'Etat, financés à hauteur de 360 M€ par la taxe sur les bonus (dont le montant effectif devrait être bientôt connu), le solde par prélèvement sur l'Emprunt National ;
- Apport des autres actionnaires restant à déterminer.

Selon OSEO, l'activité générée par le plan de relance mobilise environ 10% des fonds propres actuels, soit 150 M€, ce qui représente 30% des 500M€ que l'Etat va devoir apporter à l'établissement dans le cadre de la prochaine augmentation de fonds propres, laquelle devrait être décidée en juillet 2010 lors de l'assemblée générale.

En toute logique, ces 150 M€ doivent donc être pris en compte dans le calcul de l'effort budgétaire global fourni par l'Etat pour le volet OSEO du plan de relance.

B - UNE CONTRIBUTION MAJEURE DE LA CAISSE DES DEPOTS, A LA FOIS AU TITRE DES FONDS D'ÉPARGNE ET SUR FONDS PROPRES

La contribution de la CDC au plan de relance de l'économie s'est concrétisée principalement de deux manières :

- Une mobilisation rapide et significative de fonds pour faire face aux problèmes de liquidités du secteur bancaire, au financement de la sécurité sociale et des collectivités locales ;
- L'amplification de son soutien à l'investissement public (principalement logements sociaux et infrastructures de transport), avec des effets étalés sur plusieurs années.

Elle intervient aussi dans le renforcement des fonds propres des entreprises, dans des conditions qui, en partie en tout cas, ne relèvent pas directement de la logique du plan de relance (cf. infra).

D'un point de vue comptable, ces mesures ont un impact aussi bien sur la section générale de la crise (missions d'intérêt général) que sur le fonds d'épargne (en emplois ou en ressources), lequel est géré par la CDC mais dont les emplois sont fixés par le ministre chargé de l'économie.

1 - Le rôle joué par la CDC dans le plan de relance au titre de ses missions d'intérêt général

Dans un contexte financier plus contraint lié au résultat négatif de 2008 (perte consolidée de 1 468M€), la CDC a fait le choix de maintenir un niveau d'intervention important (1061 M€ de nouveaux engagements) au titre de ses missions d'intérêt général.

Tableau n° 19 : Engagements nets par priorités

Engagements nets millions d'euros	2006	2007	2008	2009 (estimation)	2010 (prévision)
Logement et politique de la ville	591,4	449,8	320,2	236,2	209,0
Université et économie de la connaissance	76,2	66,4	88,3	67	168,5
PME	291,2	485,3	512,4	351,9	414,4
Développement durable	30,5	173,8	68,2	102,9	- 2,2
Total	1004,3	1188,4	1000,4	747,4	801,6

(Source : CDC)

La CDC a fait porter près de 50 % de ses efforts en 2009 sur le financement des PME, confrontées à de graves problèmes de financement.

Elle a également accompagné le plan de relance dans le secteur immobilier, en renforçant les fonds propres de la Société nationale immobilière par abandon de dividendes (50 M€ par an sur trois ans) pour lui permettre d'acquérir des logements en VEFA auprès de promoteurs immobiliers.

En 2009, la CDC a assuré au total la construction de 19 000 logements nouveaux, comparés à 11 000 en 2008, à raison de 9600 logements construits par ICADE, SNI et l'établissement public, ainsi que 9400 logements achetés en VEFA par le groupe SNI. L'objectif de construction dans le groupe CDC pour 2010 est de 13 000 logements.

2 - Les moyens d'intervention substantiels mobilisés sur le fonds d'épargne

La contribution prévisionnelle du fonds d'épargne en emplois et en ressources au titre de la crise financière et du plan de relance devait atteindre un montant de 43,64 Md€.

*a) Les réponses à la crise de liquidités*Le financement de la SFEF sous forme de prêt-relais

Un crédit de 5 Md€ a été mobilisé sur le fonds d'épargne sur une période très courte à la Société de Financement de l'Economie Française (SFEF), au moment de son démarrage, du 24 octobre au 19 décembre 2008. Il a bénéficié de la garantie de l'Etat comme pour toutes les autres émissions de la SFEF, au taux EONIA + 10 points de base (soit 3,14 %). Le montant des intérêts s'élève à 24,5 M€.

La décentralisation des ressources LDD et LEP : un levier majeur pour la liquidité bancaire et le financement des TPE et PME

Une partie des ressources des Livrets de développement durable (LDD) et des Livrets d'épargne populaires (LEP) centralisées au fonds d'épargne géré par la CDC ont été déconcentrées en octobre 2008 au secteur bancaire, sans attendre la mise en place de la modification des règles de centralisation des fonds d'épargne au 1^{er} janvier 2009 dans le contexte de la généralisation de la distribution du livret A (décret du 4 décembre 2008).

Les modalités de centralisation de l'épargne réglementée étaient les suivantes jusqu'au 15 octobre 2008 : 100 % des dépôts des livrets A, 85 % des dépôts des LEP et 9 % des dépôts des LDD. Ensuite, le taux de centralisation a été ramené à 0 % pour le LDD et 70 % pour le LEP.

A compter du 1^{er} janvier 2009, la centralisation pour le livret A et le LDD a été fixée à 160 Md€, majorés de la moitié de la capitalisation des intérêts et de la centralisation volontaire des réseaux ne pouvant pas respecter les règles d'emplois au bénéfice des PME et des travaux d'économie d'énergie.

Selon les données CDC, le montant des fonds ainsi transférés au secteur bancaire en octobre 2008 s'est élevé finalement à 14,4 Md€ au lieu des 16,5 Md€ prévus initialement (le différentiel provenant essentiellement de la Banque Postale, qui a souhaité maintenir un encours de 85 % du LEP au fonds d'épargne).

Le transfert des ressources LDD et LEP a incontestablement eu un impact immédiat sur la liquidité bancaire au moment de sa mise en œuvre. Compte tenu du dynamisme de la collecte en 2008, ce transfert a été possible sans pour autant empêcher les dépôts du fonds d'épargne d'augmenter en 2008. Ils sont passés de 200,4 Md€ en 2007 à 211 Md€ en 2008.

Les dépôts centralisés à la CDC sont restés quasi stables en 2009 à 211,6 Md€ (dont 167,7 Md€ fin 2009 sur les livrets A et LDD et à 43,9 Md€ sur le LEP), en progression de + 0,6 Md€, alors même que le niveau de collecte sur le livret A était élevé (+ 16,6 Md€ hors capitalisation). Cette progression de la collecte, très forte en début d'année (janvier et février), semble directement liée à la généralisation de la distribution des livrets. La nouvelle donne est manifestement avantageuse pour la liquidité du secteur bancaire, toute choses égales par ailleurs. Elle a donc consolidé, sinon amplifié, l'avantage accordé fin 2008.

La Cour n'a pas examiné, dans le cadre des travaux liés au présent rapport, le respect par les établissements bancaires des critères d'emploi des sommes ainsi restituées.

Prêt à OSEO

Dans le même but de favoriser le financement des PME, une enveloppe de prêt supplémentaire de 2 Md€ a été consentie à OSEO. La dernière tranche (0,5 Md€) devrait être tirée en juin 2010. Il convient toutefois de ne pas cumuler ce refinancement dans le bilan du plan de relance avec les enveloppes engagées par Oséo.

Prêts aux collectivités locales

Dès novembre 2008, une enveloppe de 5 Md€ a été proposée aux collectivités locales, pour moitié directement et pour moitié par refinancement des établissements bancaires, afin de pallier les défaillances du secteur bancaire. Les ressources étaient disponibles jusqu'au 30 juin 2009.

Les taux, relativement élevés, ont été fixés par référence au taux du LEP avec une marge de 116 points de base. Durant la période considérée, le taux du LEP a culminé à 4,5 %. La CDC s'est alignée, pour ses prêts en direct, sur le taux moyen pondéré de l'adjudication par lots auprès des établissements bancaires.

En définitive, la consommation s'est limitée à 2 Md€, soit moins de la moitié de l'enveloppe prévue. Les prêts ont été consentis principalement par la CDC (1 741 M€ pour plus de 500 collectivités - respectivement 984 M€ et 757 M€ en 2008 et 2009) et dans une proportion anormalement faible par les établissements bancaires adjudicataires (266 M€ pour deux établissements bancaires). La direction générale du trésor attribue la sous-consommation de cette enveloppe à un retour progressif à la normale, le secteur bancaire étant à nouveau en mesure d'assurer le financement des collectivités locales.

De fait, seuls le groupe Dexia et la CNECEP ont sollicité un refinancement au premier semestre 2009, pour des montants de 166 M€ et 100 M€ respectivement (un prêt de 715 M€ signé avec le Crédit Agricole n'a pas été mobilisé finalement).

La dotation en capital de Dexia

Le plan de recapitalisation de Dexia (septembre 2008) a consisté en une augmentation de capital réservée d'un montant de 6 Md€, dont 1 Md€ souscrit directement par l'Etat et 2 Md€ par la CDC. L'augmentation de capital relevant de la CDC a été répartie proportionnellement aux participations existantes. La section générale a ainsi investi 1 266,47 M€, le fonds d'épargne 445,55 M€ et la CNP 287,98 M€.

La Cour ne considère pas que cette augmentation de capital relève directement du plan de relance mais plutôt des interventions en faveur du secteur bancaire.

b) Le soutien à l'investissement public

Le rôle central joué dans le programme des 100.000 logements locatifs supplémentaires

Le volet logement du plan de relance repose sur quatre mesures, dont la plus spectaculaire est un programme de 100 000 logements locatifs (sociaux ou intermédiaires) supplémentaires sur deux ans (2009 et 2010).

Ce programme devait s'ajouter aux objectifs de production de logements par les organismes HLM et aux moyens financiers déjà mis en place (110 000 logements sociaux pour 2009, dont 58 000 PLUS, 20 000 PLAI et 32 000 PLS), ce qui devait permettre, au passage, de rejoindre en tendance les projections originelles du plan de cohésion sociale pour 2009 (dernière année du plan - 142 000 logements sociaux dont 80 000 PLUS, 20 000 PLAI, 32 000 PLS).

Le programme 317 de la mission budgétaire Plan de relance a contribué à la mise en œuvre de cette ambition (cf. supra), par des transferts de crédits au profit de la mission Ville et Logement principalement, et marginalement au bénéfice de la mission Outre-Mer pour le logement social ultra-marin.

Quant à la contribution via les fonds d'épargne, elle a été chiffrée à 6,7 Md€ sur la base des derniers prêts moyens connus.

Le montant des engagements au titre du plan de relance sur l'année 2009 s'élève à 1,8 Md€, en comptabilisant les conventions signées avec les établissements bancaires (1 635 M€, y compris les VEFA) et les engagements de la CDC vis-à-vis des bailleurs sociaux (159 M€).

Toutefois, les banques ne sollicitent leur refinancement que tardivement par rapport à ce qu'elles engagent, et aucun contrat n'avait été signé au 31/12 /2009 sur les 1 635 M€. S'agissant des bailleurs sociaux (159 M€ engagés), le montant des contrats signés était de 35 M€ fin 2009 et le montant des versements de 18 M€.

Dans la réalité de l'exécution, il est trop tôt pour apprécier l'impact du plan de relance sur l'activité de prêts au secteur du logement social. En tout état de cause, mérite d'être soulignée la forte dynamique des prêts directs au logement social et à la politique de la ville signés en 2009, qui ont atteint 10,6 Md€, comparés à 8,5 Md€ en 2008, soit un effort supplémentaire de 2,1 Md€, qui s'explique principalement par la montée en charge des agréments des années précédentes.

On peut donc en conclure à ce stade que le plan de relance est venu prolonger la croissance constatée depuis 2006, avec le plan de cohésion sociale et le programme national de renouvellement urbain.

Tableau n° 20 : Prêts logement social habitat ville

En Md€	2005	2006	2007	2008	2009
Prêts annuels	4,1	5	6,5	8,5	10,6
Accroissement	-	+ 0,9	+ 1,5	+ 2	+ 2,1

Les fonds d'épargne ont contribué au financement de 106 000 logements en 2009, soit une progression de près de 25 % par rapport à 2008 (85 000) et de plus de 42 % par rapport à 2007.

Les grands projets d'infrastructures

Après avoir consacré une enveloppe de 4 Md€ au financement des infrastructures de transport sur la période 2004-2008 (laquelle a été engagée à hauteur de 3 314 M€ (83 %), dont 1 964 M€ pour les grandes infrastructures de transport et 1350 M€ pour les transports en commun en site propre), il était prévu de la faire passer à 8 Md€ pour la période 2009-2013. Le plan de relance a permis de confirmer ce projet, d'en accélérer la mise en œuvre et d'élargir le périmètre d'intervention initial.

3 - Synthèse chiffrée sur la contribution du fonds d'épargne et de la CDC au plan de relance

Tableau n° 21 : Contribution du fonds d'épargne

<i>En Md€</i>	Mesures annoncées	Montants retenus	<i>Engagés et versés fin 2009</i>	<i>Engagés et non versés fin 2009</i>
Financement des entreprises	18,5	16,4	15,866	0,500
<i>dont prêts nouvelle enveloppe OSEO</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>1,500</i>	<i>0,500</i>
<i>dont transfert des ressources LDD et LEP</i>	<i>16,5</i>	<i>14,366</i>	<i>14,366</i>	
Financement des collectivités locales	5	2	2	
<i>dont prêts enveloppe CDC</i>	<i>2,5</i>	<i>1,741</i>	<i>1,741</i>	
<i>dont prêts enveloppe banques</i>	<i>2,5</i>	<i>0,3</i>	<i>0,266</i>	
Financement 100 000 logements sociaux - engagements.	6,7	6,7	0,018	1,795
Financement grandes infrastructures (2009-2013)- engagements.	8	8	0,786	1,665
TOTAL	38,2	33,1	18,677	3,960
Total des financements versés et engagés			22,637	

* remboursement dans l'année 2008

Au total, la contribution apportée par le fonds d'épargne à la mise en œuvre du plan de relance - même si elle prend la forme de prêts, dont les effets sont différés ou étalés dans le temps - met en jeu des masses financières très substantielles.

Cette forte mobilisation des fonds d'épargne au titre du plan de relance vient néanmoins diminuer leur liquidité, problème souligné par la Cour dans son insertion au rapport public annuel de février 2010 sur les fonds d'épargne.

Tableau n° 22 : Contributions CDC (hors fonds d'épargne)

<i>En Md€</i>	Montants prévisionnels	Montants retenus	<i>Engagés et versés fin 2009</i>	<i>Engagés et non versés fin 2009</i>
FSI*	3	3	1	-
Groupe SNI (<i>effort en fonds propres</i>)**	1,6	1,4	1,4	-

* Le FSI dans lequel la CDC a investi 3 Md€ en 2009 en numéraire a investi 1,4 Md€ en 2009.

** 9 400 VEFA acquis et engagés en cumulé sur 2008 et 2009 (objectif initial 10 000).

Cette synthèse ne retient pas le financement de la SFEF pendant quelques semaines fin 2008 ni la participation à l'augmentation de capital de Dexia. Une partie seulement des investissements du FSI sont comptabilisés au titre du plan de relance.

C - LE FONDS STRATEGIQUE D'INVESTISSEMENT : UN OUTIL D'INTERVENTION QUI NE RELEVE PAS DU PLAN DE RELANCE

1 - Le dispositif du FSI

Le Fonds stratégique d'investissement (FSI), dont la création a été annoncée par le président de la République le 20 novembre 2008, a vocation à conforter les outils français de renforcement des fonds propres stables des entreprises, et notamment des PME. L'actionnariat du FSI est partagé entre la CDC (51 %) et l'Etat (49 %).

Le FSI n'a qu'une seule modalité d'action : l'investissement de moyen et long terme minoritaire en capital, inscrit dans les règles du marché. Les investissements sont choisis pour leur contribution potentielle à la compétitivité du pays.

La dotation en fonds propres du FSI est de 20 Md€, apportés à hauteur de 14 Md€ sous forme de participations et 6 Md€ en numéraire. Pour la participation en numéraire de l'Etat, les dotations ont été effectuées à partir du programme 316 de la mission budgétaire Plan de relance, et via le compte d'affectation spéciale des participations financières de l'Etat (PFE) : un premier engagement de 490 M€ le 30 mars 2009 et un second de 2 450 M€ le 5 novembre 2009, soit un total de 2 940 M€. Le capital souscrit en numéraire n'étant appelé qu'au fur et à mesure des consommations, le montant libéré en avril 2010 est de l'ordre de 2,6 Md (Etat et CDC), sur le total prévu des 6 Md€.

Le FSI ne s'inscrit donc pas prioritairement dans la logique d'un plan de relance. Mais son lancement en fin d'année 2008 avait aussi pour objet de compenser au moins partiellement l'effondrement spectaculaire du capital investissement en France, globalement en recul de 59 % pour l'année 2009 selon les chiffres de l'AFIC.

2 - Contribution du FSI au plan de relance

Les investissements dans des sociétés cotées par rachat de titres existants, sans se prononcer ici sur leur intérêt stratégique, ne relèvent pas directement du plan de relance.

En revanche les investissements dans les ETI seraient nettement renforcés par rapport aux moyens que la CDC y consacrait précédemment, dans une période de rareté des fonds sur le marché. S'agissant du FMEA, les investissements concernaient les entreprises d'un secteur fortement éprouvé par la conjoncture. Pour les PME, le FSI a repris les engagements du programme France Investissement de la CDC, devenu FSI France Investissement, qui retrace le soutien de la CDC aux fonds propres des PME.

Tableau n° 23 : Total FSI France Investissement

	2006 (partielle)	2007	2008	2009	2010 (prév)	2011 (prév)	2012 (partielle)	Total
Part CDC (garantie OSEO)	0	20	23	20	20	20	20	123
Part FSI (FSI-PME)	41	416	286	355	593	365	257	2313
Total	41	436	308	375	613	385	277	2435

(Source : FSI)

Le niveau total des investissements s'est redressé en 2009 par rapport à l'étiage de 2008, sans retrouver pour autant le niveau de 2007. Au sein du FSI-PME, des efforts ont été réalisés pour adapter les moyens d'intervention au contexte de la crise et du désengagement des investisseurs institutionnels.

IV - Les mesures sectorielles de soutien : une efficacité qui n'est pas encore mesurable

A - LES MECANISMES DE PRETS ET DE GARANTIES : DES MESURES DE MOYEN TERME, DEPOURVUES D'IMPACT CONJONCTUREL

1 - Les dispositifs de prêts mis en place dans le cadre du pacte automobile

Le pacte automobile, annoncé par le Président de la République le 9 février 2009, organise la mobilisation autour de ce secteur, afin de faire face aux conséquences de la crise économique.

La mesure la plus emblématique de ce plan de soutien sectoriel a été la mise en place de l'aide au remplacement des véhicules anciens, autrement appelée « prime à la casse ». Portée par le programme 316 de la mission budgétaire Plan de relance, elle a généré en 2009 un coût global de 532M€, sans commune mesure avec la dotation initialement prévue (220M€). Face au vif succès rencontré, et pour éviter un effondrement trop brutal des ventes de véhicules, le dispositif - qui devait prendre fin en décembre 2009 - a été finalement prorogé de manière extinctive sur l'année 2010.

En plus de cette composante-phare du pacte automobile, de nombreux mécanismes de prêts ont été ouverts au bénéfice du secteur.

Ainsi, dans le cadre du plan de soutien au secteur bancaire déjà, l'Etat avait donné accès, via la SFEF, à 1 Md€ de crédits aux filiales bancaires des constructeurs, dans les mêmes conditions qu'aux réseaux bancaires « classiques » (taux d'intérêt de 8%). A la suite du lancement du pacte automobile, ces prêts aux deux banques internes des constructeurs automobiles PSA et Renault ont été portés à 2 Md€ au total. En outre, ont été mis en place des prêts participatifs, ainsi que des prêts bonifiés attribuables sur appels à projets.

a) Les prêts de 6,5 Md€ en faveur des constructeurs

La loi de finances rectificative du 20 avril 2009 a créé, au sein de la mission «Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés», un programme 863 libellé « prêts à la filière automobile », doté de 6,65 Md€ de crédits en AE et en CP. Ce programme a vocation à porter des « prêts pour le soutien à l'innovation (qui) visent à accompagner et à soutenir les acteurs de la filière automobile dans le développement de produits innovants. Ils permettront de renforcer leur capacité à financer les phases plus aval de développement de ces produits » (projet annuel de performances 2010).

Au sein de ce programme 863, l'action 01 « Prêts aux constructeurs automobiles », pilotée par la direction générale du Trésor, a été dotée de 6,5 Md€, permettant d'octroyer des prêts à hauteur de 3 Md€ chacun pour Renault et PSA et 250 M€ chacun pour IVECO et Renault Trucks.

Ces prêts, accordés pour une durée de 5 ans, sont assortis d'une rémunération composée d'une part fixe à 6% (taux d'intérêt minimum) et d'une partie variable indexée sur le taux de marge opérationnelle de la société pour l'exercice achevé le 31 décembre précédant l'échéance annuelle du prêt (taux limité à 9%). Ils doivent permettre de financer des grands programmes de développement de véhicules plus propres.

Les prêts en faveur de Renault et de PSA ont été signés dès le 25 mars 2009 (avant le vote de la LFR) et le contrat avec Renault Trucks le 4 mai 2009. IVECO a quant à lui renoncé au prêt. Au total, 6,25 Md€ ont été utilisés soit plus de 96% sur les 6,5Md€ ouverts. Le reliquat non utilisé de 250 M€ a servi, par redéploiement, à abonder les crédits du programme 871 « Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicule propres » de la mission Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres.

Aucun indicateur de performance n'est associé à cette action. A ce stade, en tout état de cause, il est trop tôt pour apprécier la manière dont ces prêts auront impacté le comportement des constructeurs.

b) Les prêts bonifiés pour l'innovation : 250M€

L'action 02 « Prêt pour le soutien à l'innovation de la filière automobile » du programme 863 ci-dessus évoqué, pilotée par la sous-direction des filières, des matériels de transports, de l'énergie et des éco-industries de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, a reçu une dotation de 150 M€ en 2009, complétée de 100 M€ en 2010.

Cette enveloppe doit permettre d'octroyer des prêts au secteur automobile pour le développement des véhicules hybrides rechargeables ou électriques, ainsi que des équipements de type batteries, mesure s'inscrivant dans le plan pour la promotion des véhicules «décarbonés». Ce plan comporte par ailleurs des mesures de soutien à la R&D (400M€) et un dispositif spécifique de bonus (5000 €) pour les 100.000 premiers véhicules décarbonés vendus en France.

Pour l'octroi de ces prêts bonifiés, un appel à projets est ouvert jusqu'au 31 décembre 2010, qui spécifie les projets éligibles, les critères de sélection et les conditions du prêt.

D'une durée de 7 à 15 ans, le remboursement du capital est prévu en une fois, le paiement des intérêts se faisant annuellement avec une période de franchise correspondant à la réalisation de l'investissement. Le montant des prêts ne peut dépasser 50% du coût total du projet.

Les 150 M€ ouverts en 2009 n'ont pas été utilisés. Quatre projets ont été reçus : deux projets Renault à Flins et Maubeuge (170 M€), en cours de concrétisation, un projet PSA en cours de montage et un projet de quadricycle léger (5 M€).

Le projet annuel de performances 2010 retient un indicateur « ratio montant des prêts octroyés / montant des autres apports », qui a pour but de mesurer l'effet de levier sur les capitaux privés des prêts octroyés par l'Etat pour le soutien de l'innovation de la filière automobile. Ce taux fait l'objet d'une clause au contrat de prêt. Faute de recul, aucune analyse ne peut être conduite à ce stade sur l'efficacité de ce dispositif.

2 - Les garanties apportées aux partenariats public-privé

La loi de finances rectificative de février 2009, en même temps qu'elle a créé la mission budgétaire Plan de relance, a ouvert la possibilité au ministre de l'Economie d'accorder la garantie de l'Etat, à titre onéreux, aux prêts bancaires consentis aux entreprises signataires de contrats de partenariat public-privé (PPP) ou de contrats de concession de travaux publics ou de délégation de service public. L'objectif ainsi poursuivi est de desserrer les contraintes qui ont, jusqu'à présent, freiné le développement des PPP.

L'intervention de l'Etat est cantonnée à 80% du montant des prêts, dans la limite d'un plafond global de 10 Md€ jusqu'à fin 2010.

A fin 2009, l'Etat a déclaré éligibles quatre projets, pour un montant total de 2,66 Md€ :

- LGV Tours-Bordeaux pour 1,04 Md€ ;
- LGV ouest pour 850 M€ ;
- Tram-train de la Réunion pour 505 M€ ;
- CDG Express pour 265 M€.

Si elle est incontestablement de nature à inciter les banques à intervenir de manière plus active dans le secteur des PPP, une telle mesure est sans effet immédiat dans la logique de soutien conjoncturel qui préside au plan de relance français.

B - L'ALLONGEMENT DES CONCESSIONS AUTOROUTIERES : UNE DECISION PRISE DANS LE CADRE DE LA RELANCE, MAIS DEPOURVUE D'EFFET SUR LA PERIODE PRIORITAIRE 2009-2010

1 - L'allongement des concessions : un avantage important assorti de contreparties légères

a) Un allongement d'un an

Dans le cadre du plan de relance, l'Etat a décidé d'allonger d'un an la durée des concessions des sociétés d'autoroutes en contrepartie de travaux à engager. Ce mécanisme, prévu par l'article 25 de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, a été précisé dans le décret du 22 mars 2010 approuvant les avenants aux contrats de concession et aux cahiers des charges des sociétés concessionnaires d'autoroutes concernées par l'allongement de concession.

Tableau n° 24 : Durée des concessions après allongement

Concessionnaire	Début de la concession	Durée actuelle de la concession	Année de fin de concession
ASF	1975	58 ans	2033
ESCOTA	1957	70 ans	2027
COFIROUTE	1970	61 ans	2031
SANEF	1973	56 ans	2029
SAPN	1963	66 ans	2029

(Source MEEDDM)

Du fait d'hypothèses très conservatrices en matière de trafic, la valorisation de l'année supplémentaire de concession s'est faite à un niveau minimal, ce qui est favorable aux sociétés d'autoroute. Or les prévisions de trafic auraient mérité d'être actualisées, au plus tard dans la perspective du round 2 des négociations (automne 2009 - cf. infra), au regard de l'évolution du trafic au cours de l'année 2009. En outre, l'Etat n'a pas réussi à introduire une clause d'intéressement en cas de rentabilité supérieure aux prévisions.

b) Des contreparties peu exigeantes

La contrepartie souhaitée de la part des sociétés concessionnaires est l'engagement d'un programme de travaux de l'ordre d'1 milliard d'euros, dans le but de soutenir l'activité du secteur des travaux publics.

Les prévisions initiales faisaient état d'investissements autoroutiers de l'ordre d'1,5 Md€, mais l'enveloppe finalement retenue n'a été que de 1 Md pour deux groupes (Vinci et Sanef-SAPN). A cet égard, il convient de souligner - comme le fait d'ailleurs le ministre de la relance - que cet effort demandé aux sociétés concessionnaires est d'une importance non négligeable, puisqu'il correspond, peu ou prou, aux moyens budgétaires consacrés par le programme 315 de la mission Plan de relance aux dépenses d'investissements dans les infrastructures de transport

(920M€ au total). Toutefois, la question demeure de la réalisation concrète de ces travaux qui se font sous la seule responsabilité des sociétés concessionnaires. Ainsi, les engagements de travaux sur les premiers mois de 2010 montrent que le montant programmé cette année par les concessionnaires risque de ne pas être atteint.

Aucun cahier des charges n'a été négocié, ni aucune prescription précise fixée avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes s'agissant des travaux à entreprendre. Les sociétés assument seules la responsabilité des travaux, depuis leur conception jusqu'à leur réalisation. Ainsi, par exemple, la rénovation des aires ou les dispositifs anti bruit sont laissés à la seule appréciation des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Il en résulte que, si l'estimation initiale des travaux et leur coût réel *in fine* étaient sensiblement différents, l'Etat n'a guère de moyens d'action, une fois l'avenant signé avec le concessionnaire. Le bénéfice d'un moindre coût revient entièrement au concessionnaire.

En outre, certains travaux retenus pour autoriser l'allongement de la concession revêtent un caractère obligatoire au vu de la législation et de la réglementation existantes, et auraient donc dû être réalisés de toute façon.

Une autre partie correspond à l'intérêt commercial et d'image des sociétés d'autoroutes et, à ce titre, aurait probablement été envisagée indépendamment du « paquet vert » : il en va ainsi de la mise en place du télépéage sans arrêt ou encore, dans le cadre des relations avec les élus des territoires à proximité des autoroutes, de la mise en place d'isolants phoniques.

2 - Des conditions et délais de mise en œuvre sont en grande partie déconnectés du plan de relance

a) Une mise en œuvre très lente

Du fait de la longueur des négociations avec les concessionnaires (un round au printemps, un round en automne 2009), le dispositif de relance organisé autour de l'allongement d'un an de la concession de cinq sociétés d'autoroutes en contrepartie de travaux pour environ 1 Md€ est entré en vigueur (décret du 22 mars 2010) un an après avoir été voté par le Parlement.

Ce retard entre en contradiction avec le principe-même du plan de relance, dont l'un des objectifs est la rapidité d'exécution.

b) Des effets différés dans le temps

Les travaux des sociétés concessionnaires doivent s'étaler sur 36 mois à compter de fin mars 2010, voire aller au-delà. C'est le résultat d'un arbitrage entre d'une part la volonté des entreprises concernées - qui auraient souhaité une durée de travaux d'au moins 48 mois - et d'autre part la position de l'Etat - qui souhaitait initialement que les travaux soient étalés sur une durée maximale de 24 mois, entre l'été 2009 et la fin de l'année 2011 au plus tard.

L'horizon d'investissement retenu en définitive, de 36 mois, est en décalage assez net avec la période d'application du plan de relance, dont l'effet contra-cyclique souhaité doit être concentré sur les années 2009 et 2010.

En réalité, la mesure s'étalera, dans le meilleur des cas, sur l'année 2010 pour une faible partie, et sur les années 2011 et 2012, voire pour partie en 2013. Dans la programmation convenue entre l'Etat et les sociétés concessionnaires, la plupart des investissements auront lieu plutôt en fin de période.

Tableau n° 25 : Répartition des travaux sur les années 2010 à 2013

	VINCI AUTOROUTES			SANEF-SAPN
	ASF	ESCOTA	COFIROUTE	
2009				5,6 %
2010	10 %	15 %	16 %	21,9 %
2011	45 %	43 %	31 %	29,1 %
2012	45 %	35 %	53 %	33,5 %
2013		7 %		9,8 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

(Source : prévisions des sociétés concessionnaires d'autoroutes)

* * *

Au total, l'exécution du plan de relance à ce jour a des caractéristiques singulièrement différentes de celles qui étaient envisagées lors de son lancement à la fin de l'année 2008. Les crédits ouverts en 2009 au titre de la mission Plan de relance ont subi, pour certaines actions, un retard d'exécution, décalant ainsi sur l'année 2010 une part plus importante que prévu de la mise en œuvre des mesures budgétaires du plan. Le volet fiscal, pour sa part, a pris une ampleur bien plus substantielle que dans les prévisions effectuées lors des annonces de décembre 2008, alourdissant ainsi le coût effectif du plan de relance en 2009. Les entreprises publiques enfin, dont la contribution à l'effort collectif promettait d'être très élevée, ont finalement fourni un effort d'investissement réel limité, lequel est globalement cohérent avec la faible marge de manœuvre laissée par leurs situations financières respectives et la conjoncture de crise. La Caisse des dépôts et surtout le fonds d'épargne ont joué un rôle majeur.

Tableau n° 26 : Synthèse générale - Plan de relance

Crédits de la mission Plan de relance (en M€)	Crédits ouverts en 2009		Crédits exécutés en 2009 (*)	Crédits ouverts en LFI 2010	
	AE	CP	Total en CP	AE	CP
Ensemble de la mission	13.600,5	12.560	8.457	2.340	4.102
Ensemble de la mission hors FSI	10.660,5	9.620	7.297		
<u>dont</u>					
1) mesures de soutien à l'investissement	5.303	3.766	2.751	10	1.772
2) mesures de solidarité	1.882	1.882	1.702	280	280
3) mesures en faveur des TPE et PME	1.575	1.575	1.051	410	410
4) mesures de politiques actives de l'emploi	1.300	1.300	796	1.400	1.400
5) aide au remplacement de véhicules anciens	600,5	600,5	514	240	240
6) avances sur les marchés publics de l'Etat	-	496,5	483	-	-

Mesures fiscales et de prélèvement sur recettes (en M€)	Coût estimé en 2009	Coût 2009 constaté	Coût 2010 estimé
Reports en arrière de déficits – carry back	1.800	5.031	- 800
TVA	3.600	6.504	0
Crédit d'impôt recherche	3.800	3.800	1.500
Excédents d'IS	0	0	0
Amortissement accéléré	700	0 (effet 2010)	400
Total des mesures fiscales Entreprises	9.900	15.335	1.100
Réduction d'IR ménages modestes	1.100	932	0
Doublement du plafond du prêt à taux zéro	600	0 (effet 2010)	100
Total des mesures fiscales Ménages	1.700	932	100
Total des mesures fiscales	11.600	16.267	1.200
Remboursement anticipé du FCTVA	2.500	3.853	
Coût budgétaire total du plan (arrondi)		28 600	5 300

Entreprises publiques (en M€)	Contribution annoncée	Contribution nette estimée (ordre de grandeur)
EDF	2.500	500
La Poste	600	200
RATP	456	248
SNCF	384	197
GDF-Suez	200	Non examiné par la Cour
Total	4.140	1145 (hors GDF-Suez)

Partie III - Pilotage et impact du plan de relance : premier bilan

Le dispositif de pilotage retenu a privilégié l'efficacité d'exécution sur le système d'informations, ce qui rend complexe l'évaluation d'un plan de relance qui n'en est qu'à mi-parcours dans sa réalisation à la fin 2009.

I - Un pilotage globalement bien assuré, au service d'une mobilisation large et d'une mise en œuvre voulue rapide malgré les difficultés de suivi

A - LA MISE EN ŒUVRE DU VOLET BUDGETAIRE ET FISCAL DU PLAN DE RELANCE : UN DISPOSITIF COMPLET DE PILOTAGE ET DE SUIVI, S'APPUYANT NEANMOINS SUR UNE INFORMATION INCOMPLETE ET IMPARFAITE

1 - Les mécanismes de pilotage mis en place

a) Les responsables des trois programmes de la mission budgétaire : un choix inhabituel mais adapté aux circonstances particulières de lancement du plan de relance

Le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance étant placé auprès du Premier ministre, la mission budgétaire Plan de relance de l'économie, créée par la LFR du 4 février 2009 est formellement rattachée à ce dernier. Néanmoins, dans la pratique, et compte tenu de la spécificité d'un ministre *ad hoc* nommé sans services rattachés (cf. infra), l'arrêté du 10 février 2009 portant règlement de comptabilité de ce ministère a institué à compter de la gestion 2009 les sous-directeurs des première, quatrième et sixième sous-directions de la direction du budget ordonnateurs principaux délégués des recettes et des dépenses sur le budget du ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance.

Cette décision résulte d'un arbitrage excluant deux autres options qui, au moins en théorie, se présentaient :

- confier la responsabilité des programmes de la mission à des directeurs d'administration centrale directement concernés par le contenu des actions retenues au titre du plan de relance ;
- ou désigner les responsables des programmes de la mission au sein des services du Premier ministre (SGG, directeur des services administratifs et financiers), en prenant appui sur le positionnement du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, rattaché au Premier ministre, et sur le caractère fortement interministériel du plan.

Ces deux scénarios ont été rapidement exclus. Le premier l'a été pour des raisons évidentes tenant à l'exigence de cohérence avec le choix d'une mission budgétaire *ad hoc*, qui ne pouvait logiquement pas s'accommoder d'une désignation des responsables de ses programmes dans tel ou tel ministère concerné par des mesures du plan de relance, d'autant plus que les champs et thèmes d'intervention couverts par les trois programmes de la mission concernent systématiquement plusieurs ministères et de nombreuses directions d'administrations centrales.

Quant à la deuxième option, elle a été considérée comme peu pertinente, en raison de ce que sont les attributions habituelles de ces responsables.

La désignation de trois des sous-directeurs de la direction du budget comme responsables des programmes de la mission Plan de relance, non coutumière au regard du rôle habituellement joué par cette direction, a néanmoins été retenue comme la meilleure réponse possible au double défi de la mise en œuvre du volet budgétaire du plan de relance :

- sélectionner dans l'urgence, sur une période très courte, l'ensemble des projets et actions éligibles au plan de relance ; l'expertise approfondie, et par essence totalement transversale, dont jouit la direction du budget sur l'ensemble des actions de l'Etat a été jugée comme une garantie de pertinence dans les choix effectués (les propositions des ministères ont pu ainsi être facilement validées, ou contredites, par les services du Budget) ;
- assurer une mise en œuvre rapide, assortie d'un pilotage étroit de l'ensemble des ministères et opérateurs concernés par le plan de relance, exigence que pouvait assumer la direction du budget, qui dispose des savoir-faire nécessaires.

L'organisation administrative ainsi mise en place a été complétée par la signature de conventions de délégation de gestion entre les trois sous-directeurs responsables de programme et le directeur de la Direction des Personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP) du ministère de l'Economie, signées le 16 février 2009. Elles disposent que l'exécution matérielle des opérations de dépenses et de recettes des trois programmes de la mission est confiée au Directeur de la DPAEP, à l'exception de celles relatives aux transferts vers d'autres programmes budgétaires.

b) Un dispositif complet de pilotage et de suivi

Le ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance et la direction du budget ont mis en place un dispositif de pilotage opérationnel et financier assez complet.

Ainsi, 70 conventions de gestion ont été signées entre d'une part le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance et le responsable de programme (315, 316 ou 317), et d'autre part chacun des ministères et des opérateurs ou organismes recevant des crédits additionnels en provenance d'un programme de la mission *ad hoc* ; lesdites conventions encadrent la nature des mesures et projets bénéficiant de crédits Relance, le calendrier de mise à disposition des crédits (AE et CP) en provenance de la mission *ad hoc*, les modalités de *reporting* imposées au ministère ou l'opérateur concerné, et fixe les règles dites « de dégagement d'office » applicables en cas de sous-exécution.

En outre, des comités de pilotage thématiques ont été mis en place, au nombre d'une quinzaine (auxquels viennent s'ajouter, dans certains domaines, des comités *ad hoc* par mesures), réunissant le cabinet du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, le responsable du programme de la mission *ad hoc* concerné, le cabinet et les services du ministère concerné par les transferts de crédits, la direction du ou des opérateur(s) bénéficiaire(s) de versements en provenance de la mission *ad hoc*, ainsi que le contrôleur budgétaire du ministère concerné.

Ces comités, présidés par le cabinet du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, se tiennent mensuellement et ont vocation à assurer un suivi en temps réel des conditions de mise en œuvre des mesures et projets retenus dans le cadre du plan de relance, ainsi que des conditions d'exécution des crédits afférents ; ce sont ces comités qui, le cas échéant, sont conduits à prendre des mesures correctrices, sous forme de redéploiements de crédits, en cas de retard d'exécution ou, au contraire, de dynamique plus forte de telle ou telle action.

Quant au volet fiscal du plan de relance, son pilotage a été assumé par la direction générale des finances publiques, dans des conditions qui en ont permis un déploiement rapide au sein du réseau et auprès des bénéficiaires finaux. Tous les bilans d'exécution, dressés par mesures fiscales, font l'objet d'une transmission systématique à la fois à la direction du budget (responsables des trois programmes de la mission budgétaire Plan de relance) et au cabinet du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance.

2 - Une information budgétaire parcellaire, dont la fiabilité n'est pas pleinement assurée

Au niveau de la direction du budget, de la DPAEP et du service du contrôle budgétaire des ministères chargés des Finances, l'information budgétaire produite s'appuie sur les systèmes d'exploitation existants que sont INDIA-LOLF et ACCORD, et n'appelle pas de commentaires particuliers sur ses modalités de constitution et d'exploitation et quant à sa fiabilité.

L'enjeu essentiel en termes de qualité de l'information budgétaire et, partant, du suivi de l'utilisation effective des crédits du plan de relance, se situe moins au niveau de la mission budgétaire *ad hoc* en tant que telle, qu'à celui des programmes et/ou opérateurs destinataires des crédits en provenance de la mission.

A cet égard, la circulaire budgétaire n° DF-MGFE-09-3013 (Direction du Budget – DGFIP) du 17 février 2009 est venue préciser les modalités retenues pour la gestion et le suivi des crédits du plan de relance de l'économie dans les systèmes d'information financière que sont ACCORD-LOLF, NDL et INDIA.

Or il ressort des constats effectués sur l'exécution budgétaire 2009 dans certains ministères, que des administrations centrales et déconcentrées concernées par les transferts de crédits en provenance de la mission Plan de relance :

- n'ont, dans certains cas, pas adapté leur nomenclature d'exécution budgétaire ;
- ont dû parfois, en début d'exercice 2009, assumer certaines dépenses urgentes relevant du plan de relance avant même que soit appliquée la circulaire du 17 février 2009, et de ce fait utilisé la nomenclature budgétaire traditionnelle (cf. par exemple, mesures de chômage partiel mises en œuvre par la DGEFP dans le cadre des crédits du programme 316) ;
- et ne sont pas en mesure de garantir la parfaite fiabilité des informations spécifiques aux crédits « RL » (relance) dans les systèmes Accord et NDL, tout particulièrement dans les cas correspondant aux mesures n'ayant pas fait l'objet d'engagements nouveaux ; en l'espèce, des erreurs d'imputation des dépenses ont à l'évidence été commises.

Au surplus, les dispositions prises par la circulaire du 17 février 2009 pour assurer la traçabilité d'exécution des crédits du plan de relance n'étaient pas applicables au suivi des crédits versés par la mission Plan de relance aux opérateurs de l'Etat et organismes divers au titre de la gestion dite « directe », et ce alors même que les crédits en « gestion directe » ont représenté une part très substantielle de l'ensemble des répartitions effectuées sur les crédits ouverts en 2009 dans la mission Plan de relance.

Dans ce contexte, le ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance a pris le parti de développer un outil spécifique de suivi de l'ensemble des projets et dépenses liés au plan de relance, que ces derniers soient gérés dans le cadre de programmes ministériels ou par des opérateurs. La solution retenue a consisté :

- à prendre appui sur le logiciel PRESAGE, outil couramment utilisé par les services déconcentrés de l'Etat pour le suivi des crédits des fonds structurels communautaires et des contrats de projet Etat-région ;
- et à l'articuler avec une application créée de toutes pièces, appelée Viziaprog Relance, déployée à partir du mois de mars 2009.

Le recours au logiciel PRESAGE a résulté d'un arbitrage inconvénients/avantages :

- conçu pour des finalités tout autres que celles du plan de relance, PRESAGE a nécessité des adaptations ponctuelles, et imparfaites, sous forme de « patches » ;
- néanmoins, il avait le mérite d'être utilisé par tous les services déconcentrés de l'Etat, à commencer par les SGAR, ce qui facilitait un déploiement rapide des mécanismes de suivi des mesures du plan de relance, sans avoir à passer par un fastidieux et nécessairement long travail de formation des équipes, dont la durée était incompatible avec l'exigence d'efficacité opérationnelle immédiate..

Quant à l'outil Viziaprog Relance, il permet - à partir des extractions et retraitements des données entrées dans l'application PRESAGE - d'assurer un suivi à plusieurs niveaux :

- par programme budgétaire ;
- par région ;
- par projet individuel ou groupe de projets, ou bien encore par agrégat d'une mesure (cf. par exemple, prime à la casse).

Toutefois, seules les données relatives aux crédits issus du programme 315 de la mission et à une partie des crédits du programme 317 (logement, ANRU, ANAH et structures d'accueil) sont renseignées dans l'application PRESAGE. Celles relatives aux crédits issus du programme 316 et du reste du programme 317 sont, pour leur part, directement renseignées par les administrations centrales sur une base déclarative, et intégrées dans Viziaprog par le ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance.

Au total, le seul outil de synthèse existant pour suivre exhaustivement l'exécution des dépenses au titre du plan de relance - que celles-ci soient effectuées au sein des programmes ministériels ou par des opérateurs - est le logiciel Viziaprog, dont l'exhaustivité et la fiabilité des restitutions n'est pas pleinement assurée, compte tenu d'une part de sa vocation d'outil de suivi opérationnel, et non budgétaire au sens strict, et d'autre part de son mode d'alimentation, déclaratif dans bien des cas.

B - LE MINISTÈRE CHARGÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE : UN RÔLE DE COORDINATION DE POIDS INÉGAL ; UN VECTEUR DE MOBILISATION POLITIQUE ET DE VALORISATION MÉDIATIQUE

1 - Activement présent dans la mécanique gouvernementale, le ministère l'est moins auprès des autres acteurs du plan de relance

Après la nomination du ministre auprès du Premier ministre, chargé de la mise en œuvre du plan de relance le 5 décembre 2008, le décret n° 2008-1296 du 11 décembre a défini ses attributions en précisant qu'il « coordonne, par délégation du Premier ministre, la mise en œuvre du plan de relance » et qu'il est « responsable de sa bonne exécution et de la gestion des crédits qui y sont attachés ». Ne disposant pas de services administratifs rattachés à lui en propre, le ministre a autorité, dans la limite de ses attributions, sur 15 services et directions d'administration centrale.

Dans la mesure où le cabinet du ministre s'est constitué au cours du mois de décembre 2008, il n'a pas participé, par construction, au dialogue restreint de préparation des grandes lignes du plan de relance, préalable au discours de Douai. En revanche, avec l'aide de la direction du budget, il a joué un rôle-clé dans la déclinaison des priorités annoncées à Douai, et dans le travail conduit avec l'ensemble des ministères pour préparer le CFACT exceptionnel de Lyon qui, le 2 février 2009, a validé l'ensemble des projets retenus au titre du plan de relance.

De la même manière, dans le suivi opérationnel de l'exécution budgétaire du plan de relance, le ministère a assumé une responsabilité centrale, en coordonnant l'ensemble des comités de pilotage thématiques mis en place, et en administrant la base de données Vizipro.

Son implication n'a en revanche pas été de la même intensité auprès des autres acteurs du plan de relance, à commencer par les entreprises publiques. Pour des raisons évidentes tenant, là aussi, au calendrier de son installation, le cabinet du ministre n'a que très peu participé à l'élaboration des contributions des entreprises publiques au plan de relance. Et au-delà, son rôle n'a été que symbolique, à la fois par l'absence de droit de regard réel sur le contenu-même des contributions proposées par lesdites entreprises et par le caractère très succinct du suivi d'exécution mis au point (cf. supra).

Il en est allé de même pour la Caisse des dépôts et consignations. Alors que sa contribution au plan de relance est majeure, aucun mécanisme particulier de suivi et de coordination n'a été mis en place par le ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance, à l'exception de la composante liée au fonds stratégique d'investissement, qui fait partie des attributions d'un des conseillers techniques du cabinet.

2 - Un outil précieux de dialogue politique et de mise en forme médiatique

a) L'information apportée à la représentation parlementaire : des lacunes lors du lancement du plan de relance, mais compensées ensuite

Lors du lancement du plan de relance au début de l'année 2009, les assemblées parlementaires ont été privées d'une partie de l'information budgétaire sur laquelle elles s'appuient traditionnellement pour leurs travaux.

Ainsi, dans la mesure où les annonces sur le contenu du plan de relance ont été faites au début du mois de décembre 2008 - soit plusieurs semaines après le dépôt du projet de loi finances initiale pour 2009 -, un premier projet de loi de finances rectificatif, celui du 4 février 2009, a été nécessaire, afin à la fois de tirer les conséquences budgétaires du plan de relance et de créer la mission Plan de relance de l'économie. Ce faisant, la représentation nationale a été privée d'un projet annuel de performances 2009 en bonne et due forme, ce que de nombreux parlementaires ont pu à juste titre déplorer.

Cette lacune n'est évidemment plus de mise cette année, puisque la mission Plan de relance et les programmes qui la composent ont fait l'objet d'une part d'un projet annuel de performances pour 2010, et d'autre part de rapports annuels de performances pour l'exercice 2009.

Au surplus, la maquette des rapports annuels de performances pour 2009 des programmes concernés par des transferts de crédits en provenance de la mission Plan de relance a été adaptée pour intégrer une partie spécifique transversale intitulée « Participation à la mise en œuvre du plan de relance de l'économie » (cf. instructions données dans l'annexe 13 de la circulaire budgétaire du 21 décembre 2009 relative aux RAP).

Cette partie comporte deux volets renseignés en fonction de la situation de chaque programme :

- l'un destiné à regrouper la justification au premier euro de l'utilisation de l'ensemble des crédits reçus de la mission Plan de relance ;
- l'autre portant sur l'utilisation des crédits versés depuis l'un des programmes de la mission Plan de relance à l'un des opérateurs rattachés, à titre principal, au programme concerné.

Au-delà des documents venant directement à l'appui des discussions budgétaires, les assemblées parlementaires ont été destinataires de bilans d'étape trimestriels, élaborés par le ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance, qui ont le mérite de récapituler l'état d'avancement du plan dans toutes ses composantes. L'information ainsi délivrée peut souffrir de certaines des faiblesses méthodologiques soulignées précédemment (cf. limites de Viziaprog pour l'exécution budgétaire ; informations des entreprises publiques non contredites ; absence de données sur la Caisse des dépôts, sauf le FSI), mais elle donne globalement une photographie instructive sur le plan de marche suivi.

b) Un rôle important dans la pédagogie et la valorisation médiatique du plan de relance

Le ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance tient une place centrale dans la mise en forme et la valorisation, à la fois médiatique et grand public, du plan de relance français.

Il mobilise, pour ce faire, les différents outils qu'il a mis en place :

- un site internet complet, et très didactique, qui donne une information actualisée sur l'avancement du plan de relance ;
- la base de données Viziaprog qui, grâce aux extractions territoriales ou thématiques qu'elle permet, donne matière à une pédagogie très concrète, sur le terrain, des actions entreprises grâce aux crédits du plan de relance ;
- de fréquentes visites ministérielles, qui mettent en valeur les différents volets du plan de relance ;
- des dossiers de presse ciblés et réguliers.

II - Les faiblesses du dispositif de suivi des effets du plan de relance et les incertitudes sur son impact

A - DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCES PARTIELS ET PEU INSTRUCTIFS EN TERMES D'IMPACT

1 - Des indicateurs centrés sur l'exécution physico-financière de la mission plan de relance

Les objectifs et indicateurs de performances retenus pour chacun des programmes de la mission budgétaire Plan de relance relèvent de trois grandes familles :

- les indicateurs de suivi d'exécution des crédits (taux de consommation des AE et des CP, selon qu'il s'agit de l'Etat ou d'opérateurs) ;
- les indicateurs de suivi physique des actions soutenues par le plan de relance (par exemple, kilomètres d'infrastructures construites ou rénovées grâce au plan de relance ; part des véhicules neufs achetés en 2009 ayant bénéficié du dispositif de prime à la casse ; etc...), lesquels peuvent notamment présenter un intérêt réel en termes de mise en perspective politique et pédagogique de l'effet du plan de relance dans les territoires ;
- et enfin les indicateurs d'impact du plan de relance sur l'économie et sur l'emploi (nombre d'emplois créés ou sauvegardés grâce au plan de relance).

Les indicateurs relevant des deux premières catégories sont renseignés par les services ministériels et les opérateurs impliqués dans la mise en œuvre du plan de relance. Ils font l'objet d'une remontée d'informations, selon une fréquence généralement bimensuelle définie dans les conventions de gestion ci-dessus mentionnées, et d'un passage en revue lors des réunions mensuelles des comités de pilotage thématiques.

Fondés exclusivement sur un suivi physico-financier de l'exécution des crédits du plan de relance, ils sont clairement considérés par le ministre en charge de la relance comme ceux qui revêtent le caractère le plus essentiel et le plus prioritaire en termes d'affichage politique.

S'agissant par ailleurs de l'indicateur d'impact sur l'emploi - qui est retenu de manière très générique dans les trois programmes de la mission budgétaire, sous la forme du « nombre d'emplois créés ou sauvegardés » - de premières directives avaient été données aux services déconcentrés pour que les informations correspondantes soient renseignées, au cas par cas, dans la base de données PRESAGE. Elles ont toutefois été appliquées de manière très hétérogène sur le terrain.

C'est pourquoi le parti alternatif finalement retenu a consisté à recourir à la méthode dite des ratios permettant, sur la base de calculs économétriques réalisés par des économistes et des fédérations professionnelles, de retenir des données prévisionnelles standardisées sur le contenu en emplois de tel ou tel type d'investissement (en construction ou en rénovation par exemple).

Dans certains cas néanmoins, il est regrettable qu'un suivi précis de l'impact de la dépense sur les entreprises et sur l'emploi local n'ait pas été maintenu, alors même qu'il aurait été méthodologiquement possible et relativement robuste. Il en va ainsi notamment des contrats d'armement, confiés en règle générale à des entreprises industrielles de grande taille, activant sous leur maîtrise d'œuvre un tissu de sous-traitance composé d'un grand nombre de PME-PMI, le plus souvent dans des bassins d'emplois géographiquement concentrés. Une évaluation territoriale assez précise aurait donc pu être conduite, mais à l'évidence, le pilotage et l'évaluation se sont focalisés sur le franchissement des jalons quantitatifs plus que sur l'impact économique de la dépense.

Au total, cet indicateur d'impact du plan de relance sur l'économie et sur l'emploi, certes important dans son principe en termes d'affichage politique au regard des efforts budgétaires substantiels que représente le plan de relance, et dont le ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance estime qu'il est globalement fidèle à la réalité dans une approche consolidée, n'est pas de nature - compte tenu de son mode de calcul - à donner une illustration fiable de l'effet produit par le plan de relance. Cette difficulté méthodologique est d'ailleurs rencontrée traditionnellement dans la mesure d'impact sur l'emploi de toutes les politiques publiques.

2 - Des indicateurs de performances inexistantes pour certaines composantes financièrement importantes du plan de relance

a) Les mesures fiscales

Le volet fiscal du plan de relance présente l'inconvénient, comme évoqué précédemment, d'offrir une lisibilité réduite dans les documents budgétaires, dans le sens où les mesures prises - dès lors qu'elles ont le caractère d'une dépense fiscale, ce qui n'est pas le cas pour toutes - sont restées rattachées à d'autres missions et programmes budgétaires, à l'exception de la mesure de réduction d'impôt sur le revenu en faveur des ménages modestes.

Dans ce contexte, et en toute logique, le rapport annuel de performances 2009 de la mission Plan de relance - tout comme le projet annuel de performances 2010 - ne comporte ni objectifs, ni indicateurs sur les mesures fiscales du plan de relance.

Plus globalement d'ailleurs, on peut souligner le manque d'indicateurs d'impact relatifs aux dépenses fiscales et, en particulier, aux mesures rassemblées dans la mission Remboursements et dégrèvements.

b) Les autres composantes du plan de relance

Dans le cadre du pacte automobile, exposé précédemment, les prêts participatifs octroyés aux constructeurs (via le programme 863), qui représentent un montant substantiel de 6,25 Md€, ne sont assortis d'aucun indicateur.

Par ailleurs, au titre du programme 315 de la mission Plan de relance, un indicateur a été retenu, intitulé « part des collectivités s'étant engagées à augmenter leurs dépenses d'investissement au cours de l'année 2009 », pour mesurer l'atteinte de l'objectif consistant à « favoriser l'investissement des collectivités locales ».

Destiné à dénombrer les collectivités locales ayant signé avec l'Etat des conventions par lesquelles elles s'engagent à augmenter leurs dépenses d'investissement en 2009, en contrepartie du bénéfice d'un remboursement anticipé au titre du FCTVA, cet indicateur n'a pour autant qu'un intérêt limité en soi, car il ne renseigne aucunement sur l'effort réel d'investissement additionnel engagé par les collectivités locales bénéficiaires du dispositif.

De manière plus générale, la faiblesse de cet indicateur sur le FCTVA renvoie au manque d'indicateurs de performances pour les dispositifs de prélèvements sur recettes, qui est un véritable enjeu d'amélioration.

Dans leurs réponses aux observations faites par la Cour sur ce sujet des indicateurs, les ministères chargés de la relance et du budget soulignent la difficulté de concilier la logique du volet performance associé aux projets annuels de performances avec une politique publique nouvelle, particulière et limitée dans le temps, estimant que « *la logique usuelle ne trouve donc pas à s'appliquer* ». L'ampleur des mesures engagées et les enjeux économiques importants qui étaient en cause auraient cependant justifié un dispositif de suivi de la performance malgré le caractère temporaire des mesures prises.

B - LA DIFFICULTE D'EVALUER L'IMPACT MACRO-ECONOMIQUE DU PLAN DE RELANCE

1 - L'impact sur la croissance du PIB

a) Une estimation difficile

La France a fait face, depuis la fin de l'année 2008, à la plus grave crise économique qu'elle ait connue depuis l'après-guerre : elle a été en récession pendant quatre trimestres consécutifs, du deuxième trimestre 2008 au deuxième trimestre 2009, l'économie.

Le plan de relance a permis d'atténuer les effets de cette crise. Toutefois, l'évaluation quantifiée de l'impact du plan de relance sur les grandes variables macro-économiques (PIB, prix, emploi...) est difficile. Pour y parvenir, il faudrait pouvoir définir un scénario contrefactuel, c'est-à-dire un scénario décrivant l'évolution de l'économie sans intervention de mesures de relance. Or, la gravité exceptionnelle de cette crise économique ne permet pas de formuler ces hypothèses, ni par conséquent de mesurer l'impact des mesures de relance.

L'évaluation de l'impact du plan de relance sur la croissance doit donc être réalisée avec précautions, notamment parce que les prévisions ne retiennent jamais le même périmètre de stimulus budgétaire. En outre, ces estimations ont été réalisées à des moments différents, de sorte que les paramètres économiques des estimations ne sont pas comparables. La plupart d'entre elles ont en outre été réalisées avant l'été 2009 et ne prennent donc pas en compte la forte révision à la hausse du coût du plan de relance par rapport aux annonces initiales.

Les estimations disponibles appliquent à chaque mesure de relance un multiplicateur pour évaluer l'impact des différentes mesures sur le PIB. Les multiplicateurs sont susceptibles d'évaluations différentes, selon les pays, les périodes et le contexte économique.

Pour la France, contrairement aux Etats-Unis, peu d'études sont disponibles, mais elles retiennent les valeurs suivantes :

Tableau n° 27 : Estimations du multiplicateur en France pour différentes mesures

	Baisse d'un impôt sur la consommation ou le revenu	Baisse d'un impôt sur les sociétés	Transferts sociaux
Al Eyd et Barrel (2005) ¹²	0,3 la première année 0,2 la deuxième année	0,2 la première année 0,4 la deuxième année	0,1 la première année 0,2 la deuxième année
	Baisses d'impôt	Consommation privée	Investissement public
HM Treasury (2003) ¹³	0,1	0,5	
INSEE et DGTPE (modèle Mésange) ¹⁴	0,5 (impôts sur personnes physiques) 0,25 (impôts sur personnes morales) 0,4 (cotisations)	0,5	1,1 (au bout d'1 an) 1,3 (au bout de 2 ans)
Biau et Girard (2005) ¹⁵			1,4 à court terme (2 ans)
FMI	0,38	0,56	1,06
OCDE	0,2	0,6	0,8
	Politiques actives de l'emploi	Consommation privée	Investissement public
OFCE (2009) ¹⁶	0,7	0,5 0,8 pour les bénéficiaires de minima sociaux	1

Traditionnellement, aux dépenses d'investissement est associé un multiplicateur supérieur à celui des dépenses de consommation, dans la mesure où une partie des transferts aux ménages est épargnée et, de ce fait, privée d'impact sur la consommation.

b) Les estimations disponibles : un impact variant entre 0,2 et 0,8 point de PIB sur deux ans

En l'espèce, l'impact estimé du plan de relance français sur le PIB varie de 0,2 point de PIB pour les estimations les plus pessimistes (FMI, Natixis) à 0,8 point de PIB pour les plus optimistes (OFCE), les effets du plan étant étalés sur l'ensemble de sa durée de vie (soit sur deux ans, 2009 et 2010). Selon toutes ces études, le coût budgétaire est d'un montant supérieur à l'impact sur le PIB.

Tableau n° 28 : Estimation de l'impact du plan de relance français sur le PIB

En % PIB	2009	2010
OFCE (hors mesures sociales)	0,54 (pour un coût budgétaire de 1,3 % PIB)	0,2
Mesures sociales de février 2009	0,1	
INSEE	0,5 à 0,7 (pour un coût budgétaire de 0,8 % PIB)	
Natixis	0,2-0,4 (pour un coût budgétaire de 1,3 % PIB)	
Bruegel	0,4	0,2
FMI	0,2 à 0,6 (pour un coût budgétaire de 0,7 % PIB)	

Source : INSEE, note de conjoncture décembre 2009 ; OFCE, note de recherche de janvier 2009 ; Bruegel, note de recherche de février 2009 ; FMI, note au G20, mars 2009 ; Natixis, note de recherche 5 décembre 2008

¹² Ali Al-Eyd et Ray Barrell, *Estimating tax and benefit multipliers in Europe* : Economic modelling, vol. 22, 2005

¹³ HM Treasury, *Fiscal stabilisation in EMU* : Discussion paper 2003

¹⁴ INSEE et DGTPE, *Document de travail sur Mésange*, janvier 2010

¹⁵ O. Biau et E. Girard, *Politique budgétaire et dynamique économique en France : l'approche VAR structurel* : Revue économique n° 56, 2005

¹⁶ OFCE, *Finances publiques 2009*, janvier 2009

Essentiellement centré sur l'investissement - ce qui a pu susciter des critiques de la part de certains organismes de conjoncture, prônant un plan plutôt centré sur le soutien à la consommation -, le plan de relance français n'a commencé à produire ses premiers effets qu'à partir de la mi-2009, soit à un moment où l'activité avait déjà lourdement chuté, les pires périodes ayant été le 4^{ème} trimestre 2008 et le 1^{er} trimestre 2009.

2 - Un effort en faveur de l'investissement public

Le plan de relance français a mis un accent tout particulier sur le soutien apporté à l'investissement, que ce soit à travers les mesures de relance de l'investissement public contenues dans la mission budgétaire Plan de relance, ou par le biais du dispositif de remboursement anticipé du FCTVA au bénéfice des collectivités locales.

Sur l'année 2009, l'investissement de l'ensemble des agents a chuté de 7,1% en volume : il a diminué de 8% pour les entreprises, et de 8,7% pour les ménages. Seule la FBCF des administrations publiques, après avoir été stable depuis 2007, a légèrement augmenté de + 0,5% en 2009 : elle est passée de 62,33 Md€ en 2007, à 62,38 Md€ en 2008, et à 63,9 Md€ en 2009¹⁷.

On constate notamment, comme il a été précédemment souligné (partie II, chapitre I), une stagnation de l'investissement des administrations territoriales en 2009, et ce malgré l'effort substantiel consenti en leur faveur par l'Etat à travers le remboursement anticipé du FCTVA, effort qui s'est essentiellement traduit par une diminution du besoin de financement des collectivités locales.

Il conviendra de voir, avec le recul nécessaire, quel pourra être l'effet global du plan de relance sur la période 2009-2010, en tenant compte du temps de latence inhérent à toutes les mesures centrées sur l'investissement.

3 - L'impact sur la consommation

Les mesures de soutien à la consommation incluses dans le plan de relance ont été complétées par d'autres dispositifs, entrés en vigueur début 2009 (revalorisation des prestations sociales, création du RSA), qui ont eux aussi eu un impact sur la consommation.

Dans certains pays, l'impact de telles dispositions s'est trouvé diminué par une hausse de l'épargne des ménages. Ainsi en Espagne, les baisses d'impôts ne se retrouvent pas dans les statistiques de la consommation, qui a chuté de 6,5 % pendant la période de récession. En Italie et au Royaume-Uni de même, la consommation a diminué de -2,4% et -3,8%.

En France, la croissance de la consommation s'est sensiblement ralentie depuis le début de 2008¹⁸, mais elle a continué d'augmenter. La poursuite de son augmentation en 2009 (+0,6%) tient notamment, comme en Allemagne, à l'impact déterminant de la « prime à la casse ».

Traditionnellement, une partie des mesures publiques de soutien à la consommation modifie la structure de la demande, mais pas nécessairement son niveau. Un tel effet de substitution ne peut pas être exclu, mais est difficilement mesurable. Tout au plus peut-on se borner à constater que la consommation française est restée en croissance positive sur l'année 2009, ce qui n'indique pas d'éviction significative de la prime à la casse sur les autres demandes de consommation, même si l'INSEE identifie bien des « produits sacrifiés » (textile, bricolage, papeterie), dont la consommation a significativement baissé en 2009.

¹⁷ INSEE, comptes nationaux

¹⁸ Elle avait été de 2,8% par an en moyenne entre 2000 et 2007

Les mesures de soutien à la consommation n'ont pas empêché une augmentation sensible du taux d'épargne en France : celui-ci a augmenté de 0,8 point en 2009, et le taux d'épargne financière (hors dépenses de logement) de 2,1 points. Cette hausse traduit la constitution d'une épargne de précaution, liée à des effets de richesse négatifs, à la montée du chômage et sans doute, de manière plus générale, à une crainte accrue de l'avenir.

Le secteur automobile – la prime à la casse

La prime à la casse, mesure de soutien à la consommation, a déjà prouvé son efficacité, mais aussi ses effets pervers, lors de la récession de 1993. Son rôle est parfaitement connu et assumé : elle provoque des anticipations d'achat, mais son impact sur la production totale d'automobiles et sur le PIB, s'il existe, est purement transitoire.

Au total, elle a permis d'accroître fortement les immatriculations de véhicules neufs à partir du printemps 2009, les portant à 202.400 par mois en moyenne au 2^{ème} semestre 2009, soit une augmentation de 22% par rapport à la période correspondante de 2008, avec des pointes mensuelles proches de 230.000 en novembre et décembre 2009, mois marqués par des anticipations d'achats à l'approche de la réduction de la prime. Par contre-coup, les immatriculations ont reculé de 11% au 1^{er} trimestre 2010, en se maintenant toutefois à des niveaux élevés, supérieurs aux moyennes des années 2005-2008.

En 2009, le secteur automobile français a surtout profité des primes à la casse des pays étrangers. Les exportations automobiles françaises, après une chute en 2008, ont connu une hausse spectaculaire au premier semestre 2009, qui est parfaitement corrélée à la date d'entrée en vigueur des primes à la casse dans les différents pays clients. De même, la hausse des exportations françaises aux 2^{ème} et 3^{ème} trimestres 2009 s'explique principalement par les exportations automobiles.

Du fait de l'arrêt des primes à la casse en 2010 chez nos principaux partenaires, et de l'arrêt progressif de la prime à la casse française, on peut anticiper des difficultés pour le secteur automobile en 2010 et surtout 2011.

Une étude estime que le secteur automobile, et donc la prime à la casse, explique 69% de la croissance du PIB observée aux 2^{ème} et 3^{ème} trimestres 2009 (respectivement 0,2 et 0,3%). Ce calcul confirme l'intuition de la direction du Trésor, qui estime que le multiplicateur de la prime à la casse est bien supérieur à 1.

Par symétrie, on peut donc anticiper, dès que l'ensemble des primes à la casse en France et à l'étranger auront pris fin, une contribution négative du secteur automobile à la croissance du PIB d'une proportion équivalente à sa contribution positive en 2009.

4 - L'impact du plan de relance sur l'emploi

A ce jour, le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance estime que le plan de relance devrait contribuer à créer ou sauvegarder 400.000 emplois en 2009 et 2010. Au regard de cette assertion, il convient de souligner que le modèle Mésange, utilisé par l'INSEE et la Direction générale du Trésor, donne une élasticité de l'emploi à la variation du PIB inférieure à 0,5. Cela signifie que si le PIB varie entre 0,2 et 0,8 point du fait des mesures de relance, l'emploi supplémentaire créé devrait varier entre 0,1 et 0,4 point. Compte tenu d'un emploi salarié dans les secteurs concurrentiels de 18 millions de personnes, cela donnerait, selon les estimations de l'impact du plan de relance, de 18 000 à 72 000 emplois créés pour la période du plan.

La fourchette haute de cette estimation n'est pas très éloignée des annonces faites en décembre 2008 par la ministre de l'économie, selon lesquelles le plan de relance aurait pu créer 100.000 emplois en 2009 – ce qui correspond à un effet sur le taux de chômage d'environ 0,4 point. La fourchette basse de cette estimation en est beaucoup plus éloignée.

Il faut ajouter que cette estimation est fondée sur l'évaluation de l'impact du plan de relance par divers organismes, qui n'incluent en général pas les mesures dites de trésorerie dans leur étude. Or, ces mesures (plans de règlement accordés aux entreprises ; mesures fiscales de restitution accélérée ; avances sur les marchés publics de l'Etat) ont eu un impact déterminant pour limiter les faillites d'entreprises, et donc sur l'emploi, sans que leur impact spécifique puisse être quantifié : il n'existe aucune estimation de l'impact de telles mesures sur l'activité.

Enfin, s'agissant de l'indicateur de performances prévu dans chacun des trois programmes de la mission budgétaire Plan de relance (nombre d'emplois créés ou sauvegardés grâce au plan de relance), les rapports annuels de performances 2009 livrent les indications suivantes, qui sont à lire avec précaution en raison des limites liées à leur méthodologie d'élaboration sur la base de ratios standardisés :

- 18.337 emplois créés ou sauvegardés grâce aux crédits du programme 315 ;
- pas de chiffre global donné pour l'indicateur 2 du programme 316 ;
- 92.603 emplois créés ou sauvegardés grâce aux crédits du programme 317.

L'estimation donnée par ces indicateurs de performance, de même que la baisse de 0,4 point du taux de chômage annoncée, sont donc des estimations maximalistes.

5 - L'impact sur les finances publiques

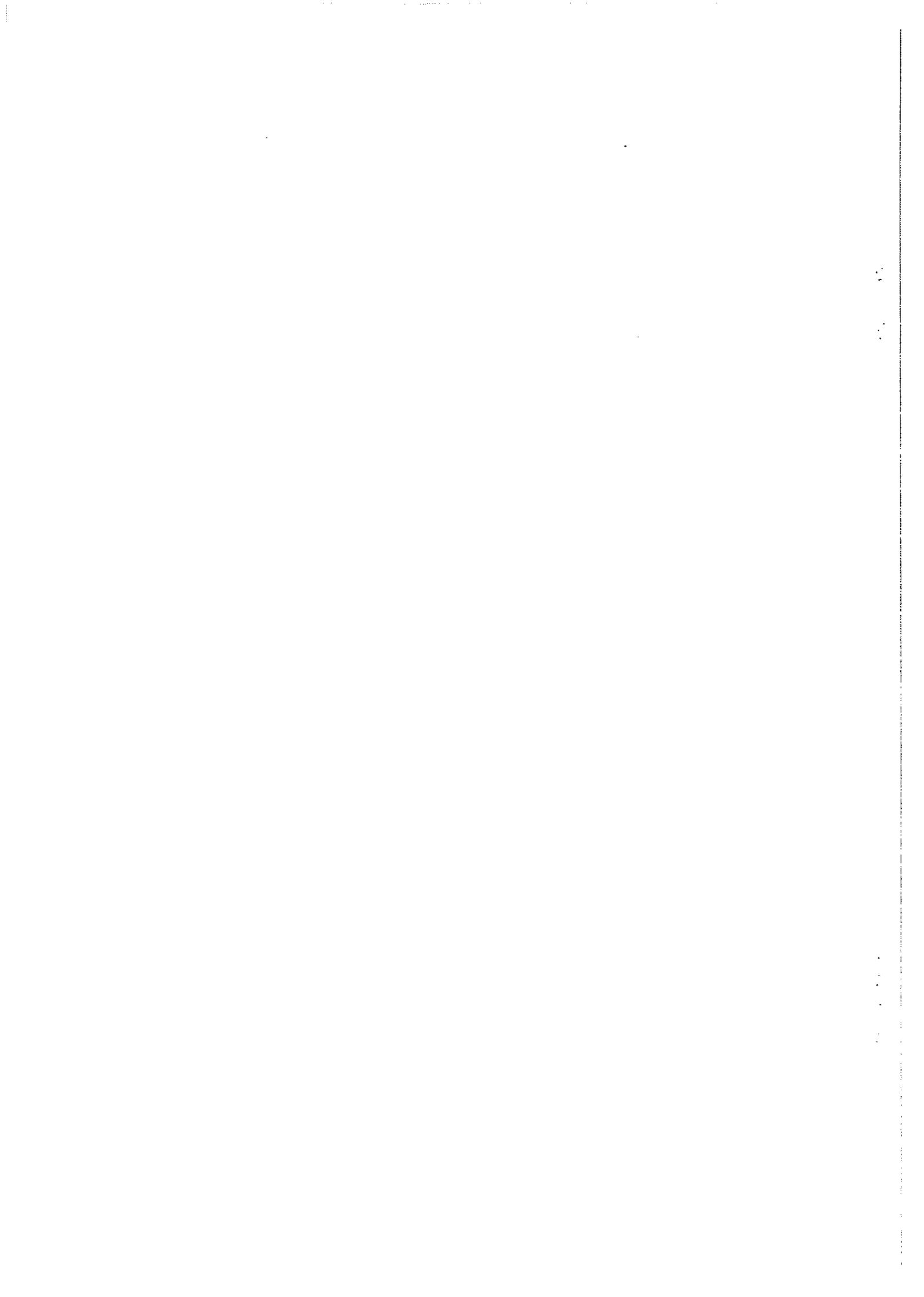
Le coût budgétaire du plan de relance serait d'environ 34 Md€ sur l'ensemble des deux années 2009 et 2010. Les mesures fiscales ont pesé beaucoup plus que prévu, de même que les remboursements anticipés du FCTVA aux collectivités locales. En revanche, seulement 67% des crédits délégués par la mission Plan de relance aux gestionnaires de programmes et opérateurs ont été effectivement consommés en 2009.

L'incidence du plan de relance sur le solde des administrations publiques est sensiblement plus faible en données de comptabilité nationale¹⁹ : le supplément de dépenses effectué par l'Etat et ses opérateurs y est estimé à 7,5 Md€ en 2009, et les pertes de recettes à 13 Md€, soit un impact sur le déficit public de 20,5 Md€ ou 1,1% du PIB. Celui-ci serait sensiblement plus faible en 2010 (0,3%).

Ce coût direct estimé à 1,4 point de PIB sur l'ensemble des deux années engendre pour les administrations publiques un surcroît d'endettement de même montant, d'où résultent des charges d'intérêt durablement accrues. En retenant un taux d'intérêt moyen de 3,5 %, ces charges supplémentaires peuvent être estimées à environ 900 M€ chaque année (soit 0,05 point de PIB). Le service de la dette afférente vient ainsi alourdir l'impact du plan de relance sur la dette et le déficit publics.

* * *

¹⁹ Les dépenses budgétaires correspondant à des prêts ou à des apports en capital y sont considérées comme des opérations financières



Conclusion

Annoncé dans ses grandes lignes et ses principales masses financières lors du discours prononcé le 4 décembre 2008 par le Président de la République, le plan de relance de l'économie française, conçu pour porter ses effets sur les années 2009 et 2010, s'est appuyé sur un ensemble étendu de leviers d'intervention :

- des dépenses budgétaires, voulues exceptionnelles et temporaires, singularisées dans une mission budgétaire créée à cet effet et dont l'existence est cantonnée aux deux exercices d'application du plan de relance ; ces dépenses nouvelles ont été ciblées sur l'investissement public, le soutien de l'activité économique et de l'emploi, et des actions en faveur du logement et de la solidarité ;
- des dispositions fiscales spécifiques, destinées à venir en aide aux entreprises et à certains ménages ;
- un effort budgétaire important en direction des collectivités locales (via le FCTVA), pour les inciter à contribuer à l'effort d'investissement public ;
- un appel aux contributions de plusieurs entreprises publiques, par une amplification de leurs investissements sur les deux années du plan de relance ;
- des mesures sectorielles de soutien, telles que les prêts au secteur automobile.

A ces différentes composantes du plan de relance annoncées pour l'essentiel dès la fin de l'année 2008, s'est ajoutée une contribution du secteur financier public (plan de soutien aux PME, mobilisation du fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations,...) pour démultiplier les interventions conduites par l'Etat.

Le bilan de la mise en œuvre, à ce jour, du volet budgétaire et fiscal du plan de relance - dont le coût en 2009 a été d'environ 29 Md€ - se caractérise par :

- une gestion efficace de la mission budgétaire Plan de relance, qui a bien assumé sa fonction de ciblage des dépenses sur les priorités retenues, de centralisation et de diffusion rapide des crédits ouverts au titre du plan de relance ;
- une exécution globalement correcte des crédits ouverts en 2009 au niveau des programmes ministériels et des opérateurs destinataires, le taux de consommation s'élevant à 75% hors prise en compte des crédits consacrés au Fonds stratégique d'investissement qui, selon la Cour, ne relève pas directement de la logique conjoncturelle du plan de relance ;
- un effort budgétaire en définitive moins concentré que prévu sur l'année 2009, en raison des mesures nouvelles successivement ajoutées après l'annonce du plan (mesures sociales, prêts aux constructeurs automobiles), de la prorogation de certains dispositifs en 2010 et de reports de dépenses, qui devraient conduire *in fine* à une répartition à peu près équilibrée des dépenses de la mission Plan de relance, en termes de consommation effective des crédits, entre les deux exercices 2009 et 2010 ; cependant, en incluant le volet fiscal, l'incidence budgétaire du plan aura porté très majoritairement sur l'année 2009 ;
- un coût des mesures fiscales et de prélèvement sur recettes constaté en 2009 nettement plus élevé que les prévisions initiales : 16,3 Md€ au lieu de 10,3 Md€ pour les mesures fiscales, 3,8 Md€ au lieu de 2,5 Md€ pour le FCTVA ; les mesures fiscales ont été de ce fait la composante la plus coûteuse du plan ;

certaines entorses faites aux principes initiaux, et notamment la pérennisation, totale ou partielle, de certaines dépenses décidées au titre du plan de relance. Les entreprises publiques pour leur part, dont la contribution annoncée à la fin de l'année 2008 devait tenir une place très significative dans la mise en œuvre du plan de relance - avec un effort d'investissement de 4 Md€, sur un total de 26 Md€ annoncés pour le plan dans son ensemble - ont finalement effectué en 2009 des investissements additionnels au titre du plan de relance pour un montant nettement moins élevé (environ 1 Md€), même s'il constitue un apport non négligeable aux actions engagées par l'Etat pour lutter contre les effets de la crise ; les trajectoires d'investissements prévues avant décembre 2008 ont été globalement conservées, dans le souci notamment de tenir compte de situations financières délicates.

La contribution apportée par le fonds d'épargne au plan de relance de l'économie a, quant à elle, été substantielle. Elle n'est pas de même nature que les mesures budgétaires et fiscales prises par l'Etat, dans le sens où les prêts octroyés sur fonds d'épargne n'ont pas un impact immédiat. Il n'en demeure pas moins que les montants en jeu sont élevés, puisque, à ce jour, les financements versés et engagés sur fonds d'épargne au titre du plan de relance s'établissent à près de 23 Md€.

Pour leur part, les mesures sectorielles de soutien, qu'il s'agisse des prêts octroyés au secteur automobile, des garanties apportées aux partenariats public-privé ou des mesures négociées avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes par exemple, pour utiles et pertinentes qu'elles puissent être, ne sont pas de nature à produire un impact conjoncturel tangible dans la période d'application du plan de relance.

Recouvrant des thèmes d'intervention multiples, la mise en œuvre du plan de relance a été pilotée par un ministre placé auprès du Premier ministre, assisté dans sa tâche par la direction du budget. L'organisation ainsi mise en place a permis de faire face de manière globalement efficace aux exigences de rapidité de déploiement des mesures, de coordination de la plupart des acteurs impliqués, de suivi d'exécution, et de restitution sur les conditions de mise en œuvre du plan. Mais ce pilotage ne s'est pas accompagné d'un dispositif efficace de mesure de la performance et de l'impact du plan de relance.

En définitive, la France a fait le choix d'un plan de relance d'une ampleur plus mesurée que chez ses principaux partenaires, parce que les caractéristiques de son système économique et social ont limité l'impact de la crise dans notre pays. La situation des finances publiques déjà très dégradée à l'entrée de la crise a également pu justifier cette prudence, partiellement contrecarrée dans les faits par le coût plus important que prévu du volet fiscal.

L'évaluation de l'impact de l'effort global consenti est rendue difficile par l'insuffisance quantitative (dépenses fiscales) comme qualitative (dépenses budgétaires) des indicateurs de performances retenus, le choix ayant été fait de privilégier, pour l'essentiel, une simple logique de suivi d'exécution, pour veiller à la rapidité de mise en œuvre du plan.

Au total, le coût budgétaire du plan de relance serait d'environ 34 Md€ sur l'ensemble des deux années 2009 et 2010, dont plus de la moitié (17,5 Md€) découlerait des mesures fiscales et 3,8 Md€ du remboursement anticipé de TVA. L'incidence du plan de relance sur le solde des administrations publiques serait plus faible en données de comptabilité nationale - environ 27 Md€ sur l'ensemble des deux années, soit 1,4 % du PIB - par le fait que certaines dépenses budgétaires correspondant à des prêts ou à des dotations en capital y sont considérées comme des opérations financières. L'impact macroéconomique du plan sur le PIB serait un peu supérieur au ½ point selon les estimations les plus récentes, très en-deçà de son coût pour les finances publiques, l'écart s'expliquant par le fait qu'une grande partie des dispositions du plan auront servi à soutenir la trésorerie des agents économiques sans incidence immédiate sur l'activité. Le plan a contribué à limiter la baisse de l'investissement en 2009 ; son impact sur la consommation est passé principalement par la prime à la casse qui a provoqué d'importants achats anticipés d'automobiles et a favorisé le maintien d'une légère progression de la consommation totale en 2009.

ANNEXES

A - DONNEES D'EXECUTION BUDGETAIRE PAR PROGRAMMES

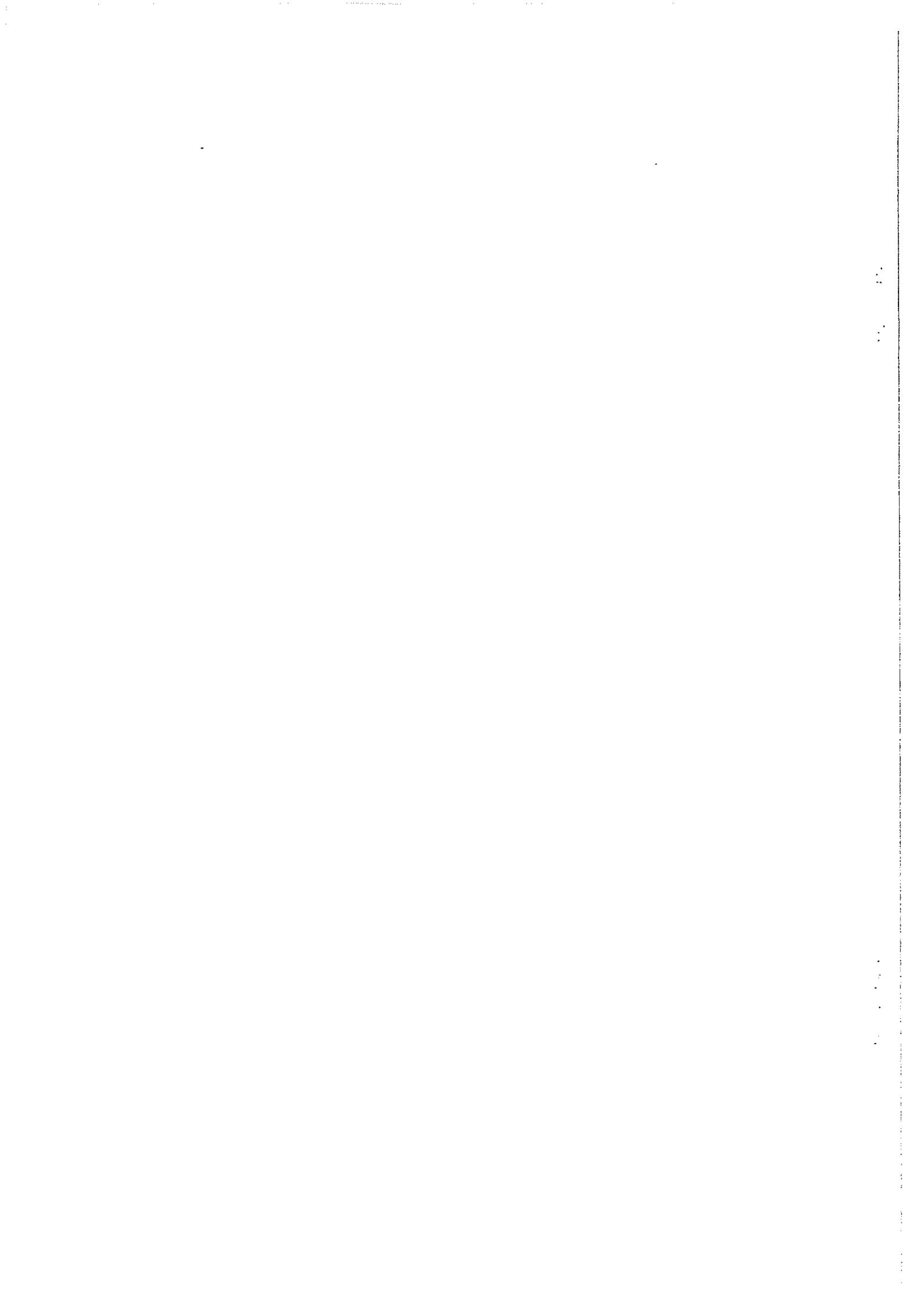
B - REPORTS DE CREDITS SUR LA MISSION PLAN DE RELANCE

C - REPARTITION DU COUT DES MESURES FISCALES PAR SECTEUR ET PAR TAILLE
D'ENTREPRISES

D - OSEO

E - EXECUTION DES PLANS DE RELANCE A LA POSTE ET A EDF

F - REMBOURSEMENT ANTICIPE AU TITRE DU FCTVA



**A – DONNEES D'EXECUTION BUDGETAIRE
PAR PROGRAMMES**

PROGRAMME 315

(En M€)

Programme 315		Total des ouvertures de crédits		Total transféré ou versé		Consommation (ViziaProg)		Taux d'exécution (% du total transféré ou versé)	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01	Infrastructures et équipements civils	1 381,80	1 047,80	1 376,85	881,40	1 165,00	802,00	84,61%	90,99%
1	Entretien Routier (203 & AFITF)	200,00	120,00	203,74 (T&V)	120,00	179,00	93,00	87,86%	77,50%
2	Programme de modernisation des itinéraires routiers (203 & AFITF)	250,00	150,00	245,64 (T&V)	100,00	236,00	120,00	96,08%	120,00%
3	Régénération du réseau ferré (203 & AFITF)	100,00	50,00	101,56 (T&V)	50,00	65,00	38,00	64,00%	76,00%
4	Accélération des contrats de projets Etat-régions ferroviaires (203 & AFITF)	150,00	100,00	149,11 (T&V)	100,00	145,00	106,00	97,24%	106,00%
5	Acquisitions foncières et travaux préparatoires des grands projets ferroviaires et fluviaux (203 & AFITF)	70,00	39,00	70,00 (T&V)	39,00	69,00	38,00	98,57%	97,44%
6	Voies navigables (VNF)	100,00	50,00	100 (V)	50,00	68,00	44,00	68,00%	88,00%
7	Entretien portuaire (203)	50,00	40,00	50,00 (T)	40,00	45,00	32,00	90,00%	80,00%
8	Outre-mer accélér. CPER et FEI (123)	125,00	95,00	125 (T)	85,00	116,00	95,00	92,80%	111,76%
9	Investissements territoriaux	49,80	124,80	44,80 (T)	112,80	32,00	96,00	71,43%	85,11%
10	Agriculture durable - efficacité énergétique (154)	30,00	22,00	30,00 (T)	14,60	30,00	1,00	100,00%	6,85%
11	Santé - Hôpitaux psychiatriques (FMESPP)	70,00	70,00	70,00 (V)	45,00	56,00	20,00	80,00%	44,44%
12	AFITF	50,00	50,00	50,00 (V)	50,00	50,00	50,00	100,00%	100,00%
13	Equipement numérique d'écoles rurales (214)	67,00	67,00	67,00 (T)	50,00	54,00	49,00	80,60%	98,00%
14	INRAP	20,00	20,00	20,00 (V)	20,00	20,00	20,00	100,00%	100,00%
15	Plan numérique "serious gaming web 2.0" (192 et 172)	50,00	50,00	50,00 (T)	5,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%

« La mise en œuvre du plan de relance de l'économie française »

Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale (art. 58-2 de la LOLF)

Programme 315		Total des ouvertures de crédits		Total transféré ou versé		Consommation (ViziaProg)		Taux d'exécution (% du total transféré ou versé)	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
02	Enseignement supérieur et recherche	691,00	605,00	675,01	529,61	558,00	374,00	82,67%	70,62%
1	Etudes Opération Campus et PPP (150 et universités)	75,00	75,00	59,01 (T&V)	59,01	1,00	1,00	1,69%	1,69%
2	Mises en sécurité et travaux lourds de rénovation et accessibilité	220,00	194,00	220,00 (T&V)	167,00	171,00	127,00	77,73%	76,05%
3	Désamiantage et mise en sécurité de Jussieu (150)	0,00	10,00	0,00	10,00 (T)		10,00		100,00%
4	Contrats de plan Etat-régions 00-06 et contrats de projets 07-13	140,00	140,25	143,07 (T)	130,25	157,00	135,00	109,74%	103,65%
5	Logement étudiant	30,00	29,75	26,93 (T&V)	29,75	23,00	9,00	85,41%	30,25%
6	TGIR, flotte océanographique et fonds démonstrateurs (EPST EPIC et 172)	46,00	46,00	46,00 (V)	46,00	33,00	17,00	71,74%	36,96%
7	Nanotechnologies (CEA et ANR)	70,00	70,00	70,00 (V)	47,60	63,00	33,00	90,00%	69,33%
8	Technologies de défense (144)	110,00	40,00	110 (T)	40,00	110,00	42,00	100,00%	105,00%
03	Equipements de défense et de sécurité	1 390,00	825,00	1 390,00	825,00	1 402,00	821,00	100,86%	99,52%
1	Equipements de défense	1 290,00	725,00	1 290 (T)	725,00	1 307,00	726,00	101,32%	100,14%
2	Equipements de véhicules de la police et de la gendarmerie	100,00	100,00	100 (T)	100,00	95,00	95,00	95,00%	95,00%
04	Patrimoine	638,20	494,20	638,20	490,95	531,00	395,00	83,20%	80,46%
1	Patrimoine du ministère de la justice	80,00	56,00	80,00 (T)	54,25	67,00	49,00	83,75%	90,32%
2	Patrimoine du ministère de la Culture	101,50	81,50	101,50 (T&V)	80,00	94,00	69,00	92,61%	86,25%
3	Immobilier de la défense (212)	220,00	220,00	220 (T)	220,00	215,00	211,00	97,73%	95,91%
4	Etat exemplaire	236,70	136,70	236,70 (T&V)	136,70	155,00	66,00	65,48%	48,28%
TOTAL		4 101,00	2 972,00	4 080,06	2 726,96	3 656,00	2 392,00	89,61%	87,72%

(Sources : Direction du budget et de la relance - ViziaProg)

NB : les mentions (V) et (T) font référence au mode de gestion (Versement en gestion directe, ou Transfert)

PROGRAMME 316

(En M€)

Programme 316		Total des ouvertures de crédits		Total transféré ou versé		Consommation		Taux d'exécution (% du total transféré ou versé)	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01	Financement des PME	1.040	1.040	850	850	850	850	100%	100%
1	Augmentation des capacités d'intervention OSEO et AFD	840	840	840 (V)	840	840	840	100%	100%
2	Augmentation des capacités d'intervention de la SIAGI	-	-	-	-	-	-	-	-
3	Fonds de sécurisation du crédit inter-entreprises	200	200	10 (V)	10	10	10	100%	100%
02	Avances versées sur les marchés publics de l'Etat	-	496,5	-	496,17 (T)	-	483 (Viziaprog)	-	97,35%
03	Aide au remplacement de véhicules anciens	600,5	600,5	532 (V)	531,9		514 (ASP)		96,63%
04	Aide à l'embauche dans les TPE	535	535	535 (V)	368,11		200,9 (Pôle Emploi)		54,58%
06	FSI	2.940	2.940	2.940 (V)	2.940		1.160 (C.A.S. PFE)	39,45%	39,45%
07	Distribution de CESU	300	300	300 (V)	276		274,9 (ANSP)		99,6%

(Sources : Direction du Budget, INDIA ; les sources spécifiques d'informations sont précisées entre parenthèses dans la colonne « Consommation »).

NB : les mentions (V) et (T) font référence au mode de gestion (Versement en gestion directe, ou Transfert).

(En M€)

Programme 316		Total des crédits ouverts		Total transféré ou versé		Consommation		Taux d'exécution (% du total transféré ou versé)	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
05	Politiques actives de l'emploi	1 300,00	1 300,00	1 221,81	1 176,97	834,56 (*)	795,91	68,30%	67,62%
1ères mesures emploi hors plan jeune									
	Communication (218)	3,00	3,00	3,00	3,00	nd	nd		
1.1	Chômage partiel 60% 2009 (103)	389,00	389,00	338 (T)	338,00	288,84	272,76	85,46%	80,70%
1.2	Accompagn CRP - CTP (PE)	41,00	41,00	20,57 (V)	20,57	38,15	38,15	185,48% (**)	185,48%
1.3	AFDEF 2009 (PE)	33,00	33,00	25,00 (V)	25,00	10,35	10,35	41,42%	41,42%
1.4	Mesures de GPEC (103)	30,00	30,00	30,00 (T)	30,00	29,71	15,66	99,02%	52,17%
1.5	Mesures IAE (102)	18,50	18,50	18,50 (T)	18,50	7,68	7,68	41,51%	41,51%
1.6	FNE Formation (102)	28,90	28,90	51,00 (T)	51,00	12,73	8,98	24,96%	17,61%
1.7	FNRT (103)	4,00	4,00	4,00 (T)	4,00	3,00	3,00	75,00%	75,00%
1.8	Contrats aidés Educ. nat.(ASP)	17,00	17,00	17,00 (V)	13,60	4,05	4,05	23,82%	29,77%
	Contrats aidés Educ. nat. (230)	4,30	4,30	4,30 (T)	4,30	nd	nd		
1.9	Illettrisme (ACSE)	20,00	20,00	20,00 (V)	8,00	6,89	5,80	34,45%	72,50%
2èmes mesures emploi hors plan jeune									
2.1	AER (PE)	56,00	56,00	55,00 (V)	52,33	41,23	41,23	74,95%	78,78%
2.2	Prime 500€ SPE (PE)	57,00	57,00	45,51 (V)	19,56	15,09	15,09	33,16%	77,14%
2.3	CAE Major. Tx 90% (102)	253,00	253,00	253 (T)	253,00	253,00	253,00	100,00%	100,00%
Plan d'urgence p/ l'emploi des jeunes									
3.1	Prime contrat de prof. (PE)	68,00	68,00	67,00 (V)	66,84	7,87	7,87	11,75%	11,77%
3.2	Prime emb. apprenti sup. (PE)	20,00	20,00	18,00 (V)	17,34	6,78	6,78	37,67%	39,10%
3.3	0 charges p/ empl. apprentis (PE)	30,00	30,00	29,17 (V)	29,17	0,32	0,32	1,09%	1,09%
3.4	Flash stage p/ 50.000 j / C-ASP	22,00	22,00	20,00 (V)	20,00	7,78	7,78	38,90%	38,90%
3.5	50.000 CIE sup sect tension / C-ASP	64,50	64,50	63,76 (V)	63,76	56,57	56,57	88,72%	88,72%
3.6	Ecoles de la 2eme chance (102)	9,00	9,00	9,00 (T)	9,00	7,42	3,74	82,40%	41,52%
3.7	Contrats acc. format° / C- ASP&PE	80,00	80,00	80,00 (V)	80,00	3,00	3,00	3,74%	3,74%
3.8	30.000 CAE passerelle / C-ASP	51,80	51,80	50,00 (V)	50,00	34,11	34,11	68,22%	68,22%

(Sources : Direction du Budget, INDIA, DGEFP ; les sources spécifiques d'informations sont précisées entre parenthèses dans la colonne « Consommation ») - NB : les mentions (V) et (T) font référence au mode de gestion (Versement en gestion directe, ou Transfert)

(*) : Les totaux de cette colonne « consommation » sont calculés hors prise en compte des quelques lignes pour lesquelles les données sont à ce stade indisponibles.

(**) : Ce pourcentage d'exécution s'explique par une erreur d'imputation commise par Pôle Emploi, qui a improprement imputé, pour cette mesure, des dépenses normalement prises en charge par les crédits ordinaires du programme 103 (régularisation effectuée en 2010).

PROGRAMME 317

(En M€)

Programme 317		Total des ouvertures de crédits		Total transféré ou versé		Consommation		Taux d'exécution (% du total transféré ou versé)	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01	Soutien à la construction et à l'accèsion sociale	410,00	219,00	240,00	142,63	102,62	29,64	42,76%	20,78%
1	Parc locatif social (135 & 123)	360,00	169,00	190 (T)	109,30	95,14	26,40	50,07%	24,16%
2	Accession soc.- Pass foncier (135)	50,00	50,00	50 (T)	33,33	7,48	3,24	14,95%	9,72%
02	Accélération de la rénovation urbaine (ANRU)	350,00	200,00	350 (V)	200,00	350,00	134,00 (Anru)	100,00%	67,00%
03	Lutte contre l'habitat indigne et rénovation thermique du parc privé (ANAH)	200,00	133,00	200 (V)	133,00	177,50	36,80	88,75%	27,67%
04	Hébergement et structures d'accueil	242,00	242,00	222,00	190,33	205,08	158,14	92,37%	83,09%
1	Humanisation struct. Héberg (135 et ANAH)	60,00	60,00	40 (T&V)	33,33	3,08 (P.135) Anah : 20	0,80 (P.135) Anah: 0,34	57,7%	3,42%
2	Veille sociale (177)	9,07	9,07	9,07 (T)	9,07	9,07	9,07	100%	100%
3	Hébergements d'urgence (177)	61,65	61,65	61,65 (T)	61,65	61,04	61,04	99,01%	99,01%
4	Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (177)	27,12	27,12	27,12 (T)	27,12	27,12	27,12	100%	100%
5	Renforcement et accompagnement vers et dans le logement (177)	12,04	12,04	12,04 (T)	12,04	12,77	12,77	106,06%	106,06%
6	Intermédiation locative (177)	15,00	15,00	15,00 (T)	15,00	15,00	15,00	100%	100%
7	Dotations en capital de l'ADOMA	37,00	37,00	37 (V)	12,00	37,00	12,00	100%	100%
8	Dotations exceptionnelles au titre de l'aide alimentaire (177)	20,12	20,12	20,12 (T)	20,12	20,00	20,00	99,40%	99,40%
05	Prime de solidarité active	885,00	885,00	885 (V)	882,77	885,00	882,77	100%	100%
06	Prime aux familles modestes ayant des enfants scolarisés	464,00	464,00	463,74 (V)	463,26	463,74	463,26	100%	100%
07	Revenu supplémentaire temporaire d'activité / RSTA (Outre-mer)	233,00	233,00	204 (V)	204	81,60	81,60	40%	40%
TOTAL		2.784,00	2.376,00	2.564,74	2.215,99	2.265,53	1.786,21	88,33%	80,60%

(Sources : Direction du budget, INDIA, mission Ville et Logement ; les données d'exécution issues des opérateurs sont mentionnées par une annotation entre parenthèses)

NB : les mentions (V) et (T) font référence au mode de gestion (Versement en gestion directe, ou Transfert)

« La mise en œuvre du plan de relance de l'économie française »

Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale (art. 58-2 de la LOLF)

B - REPORTS DE CREDITS SUR LA MISSION PLAN DE RELANCE

(En M€ - source : lois de finances)

	AE 2009 ouvertes	AE reportées % report	AE ouvertes en LFI 2010	CP 2009 ouverts	CP reportés % report	CP ouverts en LFI 2010
Programme 315	4.101	20,994 0,51%	0	2.972	245,046 8,24%	1.454
Programme 316	6.715,5	336,698 5,01%	2.050	7.212	572,870 7,94%	2.050
Programme 317	2.784	219.257 7,87%	290	2.376	160,004 6,73%	598
TOTAL Mission	13.600,5	576,949 4,24%	2.340	12.560	977,920 7,78%	4.102

C - REPARTITION DU COUT DES MESURES FISCALES PAR SECTEUR ET PAR TAILLE D'ENTREPRISES

Remboursement des excédents d'Impôt sur les sociétés

Les remboursements (DSF et DGE) par mois de dépôt des excédents d'IS en 2009 pour des demandes souscrites à/c
01/01/2009 à fin décembre 2009

Champ : entreprises ayant déposé moins de 90 jours avant la date limite et bénéficiant au mois de décembre du plan de relance

Source : ADIM20

Les REIS déposés et remboursés en 2009 (DSF et DGE) au titre du plan de relance		Gagnants du mois		ENSEMBLE DES GAGNANTS DEPUIS LE DEBUT DE L'ANNEE	
		Nombre	Montant (en M€)	Nombre	Montant (en M€)
AGRICULTURE, SYLVICULTURE, PÊCHE	PME	9	0,1	644	12,9
	hors PME	0	0,0	1	0,2
INDUSTRIES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES	PME	26	0,2	607	16,4
	hors PME	0	0,0	17	20,4
INDUSTRIE DES BIENS DE CONSOMMATION	PME	20	0,3	853	96,5
	hors PME	0	0,0	21	42,0
INDUSTRIE AUTOMOBILE	PME	1	0,0	64	3,7
	hors PME	0	0,0	8	8,2
INDUSTRIE DES BIENS D'EQUIPEMENT	PME	32	0,4	1 056	32,0
	hors PME	0	0,0	27	72,9
INDUSTRIE DES BIENS INTERMEDIAIRES	PME	41	1,1	1 956	75,6
	hors PME	0	0,0	31	47,9
ENERGIE	PME	0	0,0	34	3,7
	hors PME	0	0,0	7	1 091,3
CONSTRUCTION	PME	143	2,0	4 802	112,0
	hors PME	0	0,0	10	20,7
COMMERCE	PME	172	2,2	7 472	164,3
	hors PME	0	0,0	56	93,5
TRANSPORTS	PME	24	0,3	1 161	23,6
	hors PME	0	0,0	12	74,8
ACTIVITES FINANCIERES	PME	7	0,3	2 152	501,4
	hors PME	0	0,0	94	1 533,7
ACTIVITES IMMOBILIERES	PME	35	0,3	3 334	116,3
	hors PME	0	0,0	5	10,1
SERVICES AUX ENTREPRISES	PME	141	1,3	7 440	486,6
	hors PME	1	0,1	69	1 597,3
SERVICES AUX PARTICULIERS	PME	72	0,4	2 689	31,9
	hors PME	0	0,0	6	56,6
EDUCATION, SANTE, ACTION SOCIALE	PME	12	0,0	673	9,6
	hors PME	0	0,0	2	0,4
ADMINISTRATION	PME	0	0,0	153	6,8
	hors PME	0	0,0	0	0,0
AUTRES ACTIVITES	PME	79	0,5	1 581	402,1
	hors PME	0	0,0	0	0,0
TOUS SECTEURS	PME	814	9,3	36 671	2 095,7
	hors PME	1	0,1	366	4 669,9
ENSEMBLE DES GAGNANTS		815	9,4	37 037	6 765,7

Source : DGFIP, note au ministre décembre 2009

« La mise en œuvre du plan de relance de l'économie française »

Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale (art. 58-2 de la LOLF)

Report en arrière des déficits

Les remboursements anticipés de RAD en décembre 2009 : créances RAD avec un millésime compris entre 2004 et 2009

Les RAD déposés et remboursés en 2009 (DSF et DGE)		Mois		cumul	
		Décembre 2009		Nombre	Montant
		Nombre	Montant		
AGRICULTURE, SYLVICULTURE, PÊCHE	PME	35	0,7	625	16,3
	hors PME	0	0,0	8	1,7
INDUSTRIES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES	PME	23	1,1	644	24,3
	hors PME	0	0,0	39	14,7
INDUSTRIE DES BIENS DE CONSOMMATION	PME	49	0,8	1 554	64,9
	hors PME	1	0,2	54	89,7
INDUSTRIE AUTOMOBILE	PME	5	0,0	91	4,8
	hors PME	1	3,7	12	12,0
INDUSTRIE DES BIENS D'EQUIPEMENT	PME	48	1,6	1 163	44,1
	hors PME	0	0,0	31	208,3
INDUSTRIE DES BIENS INTERMEDIAIRES	PME	150	5,7	2 547	101,6
	hors PME	4	5,4	82	168,7
ÉNERGIE	PME	1	0,0	28	1,8
	hors PME	0	0,0	9	2,0
CONSTRUCTION	PME	225	3,3	3 913	59,9
	hors PME	1	-0,1	22	5,3
COMMERCE	PME	362	8,3	9 575	262,2
	hors PME	11	1,3	170	110,6
TRANSPORTS	PME	56	1,2	1 574	36,4
	hors PME	1	0,2	52	35,8
ACTIVITES FINANCIERES	PME	30	1,5	1 068	135,7
	hors PME	5	83,1	132	2 417,2
ACTIVITES IMMOBILIERES	PME	120	2,6	3 858	145,1
	hors PME	8	0,4	62	48,7
SERVICES AUX ENTREPRISES	PME	275	7,4	7 924	473,3
	hors PME	8	5,0	203	434,0
SERVICES AUX PARTICULIERS	PME	84	1,5	2 477	44,6
	hors PME	0	0,0	14	8,7
EDUCATION, SANTE, ACTION SOCIALE	PME	23	0,2	653	14,3
	hors PME	0	0,0	20	3,6
ADMINISTRATION	PME	4	0,2	278	12,3
	hors PME	0	0,0	5	6,2
AUTRES ACTIVITES	PME	65	1,2	786	22,5
	hors PME	0	0,0	1	0,3
Tous secteurs	PME	1 555	37,3	38 768	1 463,4
	hors PME	40	99,2	916	3 567,3
	Total	1 595	136,5	39 684	5 030,6

Les remboursements anticipés de RAD en décembre 2009 : créances RAD avec un millésime compris entre 2004 et 2009

RAD par Millésimes	DSF		DGE		Ensemble			
	Nombre	Montant en ME	Nombre	Montant en ME	Nombre	en %	Montant en ME	en %
2004	2 479	146,3	71	76,6	2 550	6%	222,1	4%
2005	3 073	130,6	69	63,7	3 142	6%	199,5	4%
2006	3 957	157,9	97	39,6	4 054	10%	538,5	11%
2007	5 664	239,6	106	226,0	5 770	15%	464,6	9%
2008	17 528	794,6	273	2 634,8	17 801	45%	3 429,5	68%
2009	6 357	165,4	0	0,0	6 357	16%	165,4	4%
Tous millésimes	39 058	1 663,6	616	3 376,0	39 684	100%	5 030,6	100%

Source : DGFIP, note au ministre décembre 2009

Crédit d'Impôt Recherche

(Source) Les remboursements anticipés de CIR en décembre 2009 : CIR 2006, 2007, 2008 et 2009 sans retraitement des entreprises nouvelles bénéficiant déjà d'un remboursement immédiat.

Les CIR déposés et remboursés en 2009 (DSF et DGE)		Mois		Cumul	
		Décembre 2009		Nombre	Montant en M€
		Nombre	Montant en M€		
AGRICULTURE, SYLVICULTURE, PÊCHE	PME	1	0,0	66	9,0
	hors PME	0	0,0	8	7,3
INDUSTRIES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES	PME	2	0,0	124	6,5
	hors PME	1	0,4	55	12,4
INDUSTRIE DES BIENS DE CONSOMMATION	PME	8	0,4	852	72,6
	hors PME	1	0,0	87	85,3
INDUSTRIE AUTOMOBILE	PME	2	1,2	60	9,3
	hors PME	1	0,1	59	218,2
INDUSTRIE DES BIENS D'EQUIPEMENT	PME	23	1,6	1 221	114,0
	hors PME	1	1,6	141	432,6
INDUSTRIE DES BIENS INTERMEDIAIRES	PME	25	2,3	1 323	128,2
	hors PME	4	0,8	276	466,2
ENERGIE	PME	2	0,4	13	0,9
	hors PME	0	0,0	11	35,0
CONSTRUCTION	PME	4	0,2	89	2,5
	hors PME	0	0,0	3	0,5
COMMERCE	PME	23	4,3	1 299	116,0
	hors PME	1	4,0	111	106,0
TRANSPORTS	PME	1	0,1	6	1,2
	hors PME	0	0,0	5	20,5
ACTIVITES FINANCIERES	PME	5	0,3	361	62,2
	hors PME	3	0,5	75	78,0
ACTIVITES IMMOBILIERES	PME	1	0,0	71	14,4
	hors PME	0	0,0	12	72,8
SERVICES AUX ENTREPRISES	PME	105	16,7	6 538	809,2
	hors PME	11	4,7	468	1 184,7
SERVICES AUX PARTICULIERS	PME	4	0,3	121	12,6
	hors PME	0	0,0	26	1,9
EDUCATION, SANTE, ACTION SOCIALE	PME	1	0,0	51	5,9
	hors PME	0	0,0	12	8,3
ADMINISTRATION	PME	1	0,0	27	2,4
	hors PME	0	0,0	1	0,2
AUTRES ACTIVITES	PME	16	0,8	786	97,8
	hors PME	0	0,0	2	15,0
Tous secteurs	PME	224	28,6	13 008	1 466,7
	hors PME	23	12,2	1 352	2 744,7
	Total	247	40,8	14 360	4 211,4

Les remboursements anticipés de CIR en décembre 2009 : CIR dont le millésime est égal à 2006, 2007, 2008 et 2009 sans retraitement des entreprises nouvelles bénéficiant déjà d'un remboursement immédiat.

CIR par Millésime	DSF		DGE		Ensemble			
	Nombre	Montant en M€	Nombre	Montant en M€	Nombre	en %	Montant en M€	en %
2006	2150	197,8	195	372,6	2345	16%	570,3	14%
2007	3354	553,5	247	442,0	3601	25%	795,5	19%
2008	7672	1194,1	425	1 555,2	8098	56%	2 749,3	65%
2009	74	6,9	42	55,2	116	1%	62,2	1%
Tous millésimes	13450	1752,3	910	2 455,1	14360	100%	4 211,4	100%

Source : DGFIP, note au ministre décembre 2009

D - OSEO

Récapitulatif des modalités de fonctionnement des conventions OSEO concernant le Plan de relance

	RT PME	Sur-garantie RT PME et ETI	LCC	Sur-garantie LCC PME et ETI
Date de la convention ²⁰	23/10/2008	11/3/2009	11/3/2009	11/3/2009
But des concours financiers	Consolider à moyen terme des concours bancaires à court terme.	Idem RT PME	Lignes de crédits court terme d'une durée > 12 mois pour le financement du cycle d'exploitation des entreprises	Idem LCC, dans le cadre d'une mise en place de crédits nouveaux ou renouvelés.
Dotation initiale	70 M€ à verser avant fin janvier 2009	197,8 M€, en plusieurs tranches, dont 9,2 M€ pour la garantie des ETI, 89,2 M€ pour leur sur-garantie et 99,4 M€ pour la sur-garantie des PME	61,6 M€	194 M€, en plusieurs tranches, dont garantie des ETI 5,4 M€, sur-garantie des ETI 89,2 M€, sur-garantie des PME 99,4 M€
Entreprises éligibles	PME et TPE ²¹ implantées en France	PME et ETI indépendantes	PME et TPE implantées en France	PME et ETI indépendantes
Durée de la garantie	Au maximum égale à la durée initiale du concours financier : supérieure ou égale à 2 ans	Supérieure ou égale à 2 ans, inférieure à 10 ans	12 à 18 mois correspondant à la durée de la ligne de crédit confirmée	Idem LCC classique
Durée de la franchise	9 mois	9 mois	4 mois sauf pour les entreprises créées depuis moins de 3 ans	4 mois sauf pour les entreprises créées depuis moins de 3 ans
Montant maximum de la garantie	1,5 M€	1,5 M€ pour les PME 15 M€ pour les ETI, dans la limite de la masse salariale totale	6 mois de CA dans la limite de 1,5 M€, sauf dérogation décidée par la DG d'OSEO, avec information de l'Etat	LCC ETI et LCC sur-garantie ETI : 6 mois de CA, dans la limite de 15 M€
Quotité de la garantie	Au maximum 60% ramené à 50% si les concours bancaires à l'entreprise n'augmentent pas	RT ETI classique : idem RT PME RT sur-garantie pour PME et ETI : 90% Quotité peut être réduite en cas d'intervention pluribancaire ou d'aides publiques élevées.	50 % maximum, portée à 60% pour les LCC de 18 mois. Quotité peut être réduite en cas d'intervention pluribancaire ou d'aides publiques élevées.	LCC classique ETI : idem LCC PME LCC sur-garantie ETI : 90% (avec même clause de réduction que LCC classique LCC Sur-garantie PME : 90 %
Coefficient multiplicateur PME	7	3	11	3
Coefficient multiplicateur ETI		7 RT classique 3 RT sur-garantie		12 LCC Classique 3 LCC Sur-garantie

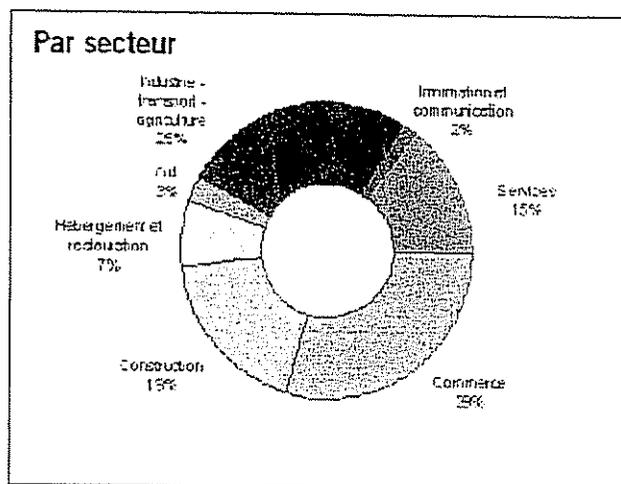
Source : Cour des Comptes sur la base des diverses conventions Etat/ OSEO

²⁰ Ces conventions sont pour l'essentiel reprises et parfois précisées par la convention, de portée générale, du 5 mai 2009.

²¹ Les conventions précisent qu'il s'agit des PME et TPE au sens de la définition européenne de la PME. La recommandation 2003/361/CE du 6 mai 2003 précise qu'une PME a un effectif inférieur à 250 personnes, un CA inférieur à 50 M€ ou un total de bilan inférieur à 43 M€. La TPE a un effectif inférieur à 50 personnes, un CA ou un total de bilan inférieur à 10 M€.

Chiffres-clés sur les activités de garanties

Le graphique ci-dessous (source OSEO) indique la répartition sectorielle des entreprises (au 30/6/09) :



Sondage sur l'impact emploi des dispositifs créés

Le tableau ci-dessous montre que 81 % des entreprises considèrent que l'aide d'OSEO a permis de sauvegarder l'entreprise et des emplois.

Répartition des entreprises en nombre et effectifs² selon la catégorie d'impact

	Entreprises		Effectif concerné	
	Nombre	%	Nombre	%
a - sauvegarde d'entreprise	2 725	51	34 455	39
b - sauvegarde d'emploi	1 558	30	37 820	43
c - sans effet emploi	861	16	13 668	15
d - inconnu	44	1	753	1
e - autres	109	2	1 528	2
Total	5 297	100	88 224	100

Source : OSEO, enquête Plan de Relance, octobre 2009

Elles estiment par ailleurs que 30 000 emplois ont été sauvegardés, soit 33% des effectifs des entreprises ayant eu recours à un financement garanti par OSEO.

Les chefs d'entreprises demeuraient toutefois très inquiets de la pérennité de leur établissement : 30 % estimaient qu'ils pourraient cesser leur activité à horizon de 6 mois.

E - EXECUTION DES PLANS DE RELANCE A LA POSTE ET A EDF

La Poste

Rythme des décaissements prévus et réalisés en 2009 (en M€)

(en M€)	Cible initiale	Cible révisée	Réalisation	% réal. cible initiale	% réal. cible révisée
Immobilier	90	130	142,71	158,57%	109,78%
<i>dont investissement logement</i>			18		
Développement durable	22	11	10,45	47,50%	95,00%
Autres projets	129	100	99,32	76,99%	99,32%
Total	241	241	252,48	104,76%	104,76%
<i>Total sans investissement logement</i>			234,48	97,29%	97,29%

Source : La Poste – Retraitements Cour des comptes.

EDF

En M€	<i>Contribution annoncée par EDF²² (décembre 2008)</i>	Bilan des réalisations présenté par EDF (février 2010)	Dont variation volume investissements	Dont diminution des dettes sur immobilisations
Outil de production EDF SA	1 100	1 003	465	538
Systèmes électriques insulaires (EDF SA)	300	180	122	58
RTE	300	207	216 (1)	-9
ERDF	300	613	313	300
Part France investissements nucléaires filiales internationales	200	190	190	Ns
EDF EN et EDF ENR (en France)	300	118	118	ns
Total	2 500	2 311	1 424	887

(1) Dont investissements (CAPEX) : 193 M€ ; Charges d'exploitation (OPEX) : 23 M€ (voir *supra*)

²² Présentation faite aux ministères de tutelle mais non communiquée à la presse dans son intégralité

F - REMBOURSEMENT ANTICIPE AU TITRE DU FCTVA

Taux d'option des communes par strates de population

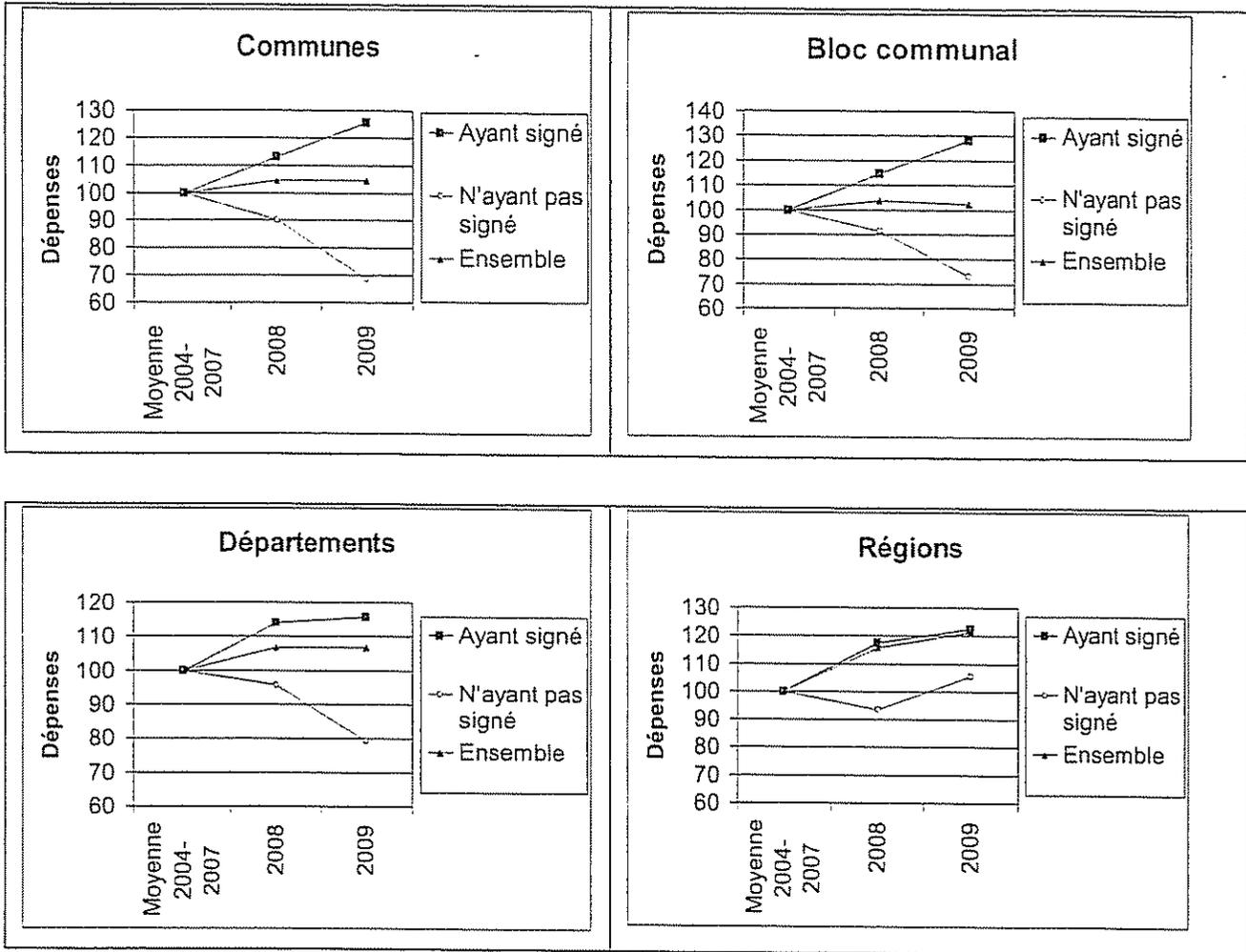
Strates	Nombre total de collectivités (1)	Nombre de collectivités signataires (2)	Taux d'option (2) / (1)
- 100 000 habitants et plus	40	35	87,5%
- de 10 000 à 99 999 habitants.	911	624	68,5%
- de 3 500 à 9 999 habitants.	1 952	1 146	58,7%
- de 500 à 3 499 habitants.	13 591	7 093	52,2%
- moins de 500 habitants.	20 188	8 370	41,5%
Total	36 682	17 268	47,1%

Résultats globaux pour les collectivités ayant signé une convention

Moyenne des dépenses d'investissement 2004-2007 (1)	36 633 M€
Engagement conventionnel (2)	54 510 M€
écart à la moyenne de référence (2) - (1)	17 878 M€
écart à la moyenne de référence en % : $[(2) / (1)] - 1$	49%
Dépenses d'investissement en 2009	44 867 M€
écart à la moyenne de référence (3) - (1)	8 235 M€
écart à la moyenne de référence en % $[(3) / (1)] - 1$	22,5%

Dépenses d'investissement des collectivités locales

En millions d'euros	Moyenne 2004 - 2007	2007	2008	2009	2008 / 2007	2009 / 2008	2009 / moyenne
Ensemble des dépenses d'équipement des collectivités	54 423	60 726	58 136	58 082	- 4,3 %	- 0,1%	+ 6,7%
- dont collectivités ayant signé une convention	36 633	41 773	41 998	44 867	+ 0,5 %	+ 6,8%	+ 22,5%
- dont collectivités n'ayant pas signé de convention	17 790	18 953	16 138	13 215	- 14,9 %	- 18,1%	- 25,7%



En millions d'euros	Moyenne 2004-2007	2007	2008	2009	2008 / 2007	2008 / moyenne	2009 / moyenne	2009 / 2008	FCIVA perçu au titre de 2007	FCIVA perçu au titre de 2008
Communes										
ayant signé une convention en 2009	14 966	17 202	16 926	18 810	-1,6%	13,1%	25,7%	11,1%		1 879,5
n'ayant pas signé de convention en 2009	8 779	9 644	7 921	6 026	-17,9%	-9,8%	-31,4%	-23,9%		
Total dépenses d'équipement des communes	23 745	26 846	24 847	24 836	-7,4%	4,6%	4,6%	0,0%	3 063,8	1 879,5
Départements										
ayant signé une convention en 2009	11 083	12 385	12 638	12 831	2,0%	14,0%	15,8%	1,5%		1 078,9
n'ayant pas signé de convention en 2009	1 470	1 577	1 407	1 168	-10,8%	-4,3%	-20,5%	-17,0%		
Total dépenses d'équipement des départements	12 553	13 962	14 045	13 999	0,6%	11,9%	11,5%	-0,3%	1 173,8	1 078,9
Régions										
ayant signé une convention en 2009	7 191	8 243	8 446	8 798	2,5%	17,5%	22,4%	4,2%		547,2
n'ayant pas signé de convention en 2009	549	529	514	579	-2,8%	-6,4%	5,5%	12,6%		
Total dépenses d'équipement des régions	7 740	8 772	8 960	9 377	2,1%	15,8%	21,2%	4,7%	569,3	547,2
EPCI à fiscalité propre										
ayant signé une convention en 2009	1 797	2 170	1 756	1 873	-19,1%	-2,3%	4,2%	6,7%		115,5
n'ayant pas signé de convention en 2009	1 123	1 444	925	818	-35,9%	-17,6%	-27,1%	-11,6%		
Total dépenses d'équipement des GCFP	2 920	3 614	2 681	2 691	-25,8%	-8,2%	-7,8%	0,4%	218,6	115,5
Syndicat de communes										
ayant signé une convention en 2009	1 073	1 190	1 482	1 694	24,5%	38,2%	57,9%	14,3%		122,6
n'ayant pas signé de convention en 2009	5 228	5 045	4 860	4 223	-3,7%	-7,0%	-19,2%	-13,1%		
Total dépenses d'équipement des syndicats de communes	6 301	6 235	6 342	5 917	1,7%	0,7%	-6,1%	-6,7%	240,2	122,6
Etablissements publics locaux										
ayant signé une convention en 2009	524	583	750	861	28,6%	43,3%	64,5%	14,8%		109,2
n'ayant pas signé de convention en 2009	641	714	511	401	-28,4%	-20,3%	-37,4%	-21,5%		
Total dépenses d'équipement des EPL	1 165	1 297	1 261	1 262	-2,8%	8,3%	8,4%	0,1%	165,0	109,2
Total des dépenses d'équipement des collectivités signataires	36 633	41 773	41 998	44 867	0,5%	14,6%	22,5%	6,8%		
Total des dépenses d'équipement des collectivités non signataires	17 790	18 953	16 138	13 215	-14,9%	-9,3%	-25,7%	-18,1%		
Total des dépenses d'équipement des collectivités	54 423	60 726	58 136	58 082	-4,3%	6,8%	6,7%	-0,1%	5 430,7	3 852,9

Source : données comptables, DGFIP (montants provisionnaires arrêtés au 31/01/2010 avec les opérations comptabilisées en journée complémentaire). Au FCIVA perçu au titre de 2007 cité ci-dessus (5 430,7 M€) s'ajoute celui versé en 2009 au titre de 2009 aux communautés de communes et d'agglomération, soit en exécution comptable un total de 6 063 M€

