

N° 792

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2022

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II

CONTRIBUTIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 22a

Plan de relance

Rapporteur spécial : M. Jean-François HUSSON

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klingler, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 10, 16 et T.A. 2

Sénat : 787 (2021-2022)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 5 |
| I. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES DE LA MISSION..... | 7 |
| A. LA MISSION « PLAN DE RELANCE » REGROUPE TROIS PROGRAMMES POUR UN MONTANT TOTAL DE DÉPENSES DE 18,8 MILLIARDS D'EUROS EN 2021..... | 7 |
| B. LES TROIS PROGRAMMES ONT CONNU DES MOUVEMENTS BUDGÉTAIRES IMPORTANTS ET DES OUVERTURES DE CRÉDITS EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE..... | 8 |
| II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL | 11 |
| A. LA MISSION « PLAN DE RELANCE » EST EXCEPTIONNELLE À TOUS POINTS DE VUE..... | 11 |
| 1. <i>La mission « Plan de relance » représente moins de la moitié du coût du plan de relance de 100 milliards d'euros.....</i> | <i>11</i> |
| 2. <i>De grands programmes, peu conformes à l'esprit de la LOLF, regroupent des mesures dont la dimension de relance n'apparaît pas toujours évidente.....</i> | <i>12</i> |
| 3. <i>Certaines mesures ont été présentées comme temporaires alors que leur caractère indispensable conduira nécessairement à les pérenniser.....</i> | <i>14</i> |
| 4. <i>La portée environnementale des dépenses de la mission reste limitée.....</i> | <i>15</i> |
| B. LES MODALITÉS D'EXÉCUTION DE LA MISSION SONT TRÈS DÉROGATOIRES .. | 16 |
| 1. <i>Les actions ne sont pas menées par l'administration responsable des programmes.....</i> | <i>16</i> |
| 2. <i>Par l'emploi de procédures diverses, l'exécution des crédits est assez éloignée de la prévision en loi de finances</i> | <i>19</i> |
| C. L'ÉVALUATION DES MESURES SERA DÉLICATE À CONDUIRE..... | 20 |
| 1. <i>Il est trop tôt pour une véritable évaluation des mesures du plan de relance.....</i> | <i>20</i> |
| 2. <i>Des objectifs de rapidité de la dépense, et non de qualité de celle-ci, ont été fixés.....</i> | <i>21</i> |
| 3. <i>Les autres objectifs de performance sont peu pertinents et, souvent, n'ont pas été atteints</i> | <i>22</i> |
| D. LE PLAN DE RELANCE AURAIT GAGNÉ À S'APPUYER DÈS SON LANCEMENT SUR UNE PLUS GRANDE TERRITORIALISATION | 24 |

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le périmètre de la mission « Plan de relance » représente 36 % du coût du plan de relance de 100 milliards d'euros et 56,2 % des crédits budgétaires de l'État qui lui sont consacrés.
2. En 2021, 34,96 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 18,85 milliards d'euros en crédits de paiement ont été consommés, contre respectivement 42,16 milliards d'euros et 25,1 milliards d'euros ouverts.
3. Loin de l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances, les trois programmes de la mission se caractérisent à la fois par leur taille très importante et par le regroupement d'un ensemble de mesures qui ne se rattachent pas à une politique unique.
4. Alors que le plan a été présenté comme temporaire, le caractère indispensable de certaines mesures conduira nécessairement à les pérenniser.
5. La portée environnementale des dépenses de la mission reste limitée et mal évaluée. En particulier, le rapport « budget vert » devrait adopter une approche plus fine des effets environnementaux des mesures relevant de la mission « Plan de relance ».
6. Par l'emploi de procédures diverses, l'exécution des crédits est assez éloignée de la prévision en loi de finances, avec notamment le financement par la mission « Plan de relance » d'un dispositif d'activité partielle qui aurait dû relever de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».
7. Le niveau et les modalités de co-financement des mesures du plan de relance par les collectivités territoriales devront être mieux analysés dans l'évaluation du plan de relance.

I. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES DE LA MISSION

A. LA MISSION « PLAN DE RELANCE » REGROUPE TROIS PROGRAMMES POUR UN MONTANT TOTAL DE DÉPENSES DE 18,8 MILLIARDS D'EUROS EN 2021

Les **crédits exécutés** sur la mission « Plan de relance » en 2021 se sont élevés à 35,0 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 18,9 milliards d'euros en crédits de paiement.

La mission comprend trois programmes.

Le **programme 362 « Écologie »** retrace des crédits qui contribuent à la transition écologique de l'économie. Il comprend 26,6 % des crédits de paiement ouverts et 20,2 % des crédits de paiement consommés sur la mission en 2021.

Le **programme 363 « Compétitivité »** comprend un ensemble de mesures très variées ayant trait aux entreprises et aux administrations, représentant 17,3 % des crédits de paiement ouverts et 15,6 % des crédits de paiement consommés.

Le **programme 364 « Cohésion »** porte des mesures relatives aux travailleurs, aux jeunes et aux territoires, avec 56,1 % des crédits de paiement ouverts et 64,2 % des crédits de paiement consommés sur la mission en 2021.

Aucune dépense fiscale et aucun opérateur ne sont rattachés à la mission « Plan de relance ».

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2021

(en millions d'euros)

| | | Ouverts LFI (hors FDC et ADP) | Ouverts / annulés après la LFI | | | Total crédits ouverts | Crédits consommés | Crédits reportés à 2022 |
|----------------------|----|-------------------------------|----------------------------------|---------------------------|---------|-----------------------|-------------------|-------------------------|
| | | | Reports de la gestion précédente | Mouvements réglementaires | LFR | | | |
| 362 - Écologie | AE | 18 316,0 | 156,6 | - 1 242,3 | 50,0 | 17 280,2 | 13 776,3 | 3 504,0 |
| | CP | 6 564,0 | 166,5 | - 320,4 | 260,0 | 6 670,1 | 3 809,6 | 2 860,5 |
| 363 - Compétitivité | AE | 5 917,6 | 321,5 | - 196,4 | 791,0 | 6 833,7 | 5 234,7 | 1 598,9 |
| | CP | 3 909,7 | 108,7 | - 172,1 | 492,0 | 4 338,3 | 2 943,4 | 1 394,9 |
| 364 - Cohésion | AE | 11 953,2 | 2 665,9 | - 2 200,6 | 5 629,0 | 18 047,5 | 15 946,2 | 2 101,3 |
| | CP | 11 366,3 | 53,5 | - 1 470,1 | 4 140,0 | 14 089,7 | 12 095,6 | 1 994,0 |
| Total mission | AE | 36 186,8 | 3 144,0 | - 3 639,4 | 6 470,0 | 42 161,4 | 34 957,2 | 7 204,2 |
| | CP | 21 840,0 | 328,7 | - 1 962,5 | 4 892,0 | 25 098,1 | 18 848,7 | 6 249,4 |

Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport annuel de performances et l'annexe 1 au projet de loi de règlement pour 2021. FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produit

B. LES TROIS PROGRAMMES ONT CONNU DES MOUVEMENTS BUDGÉTAIRES IMPORTANTS ET DES OUVERTURES DE CRÉDITS EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

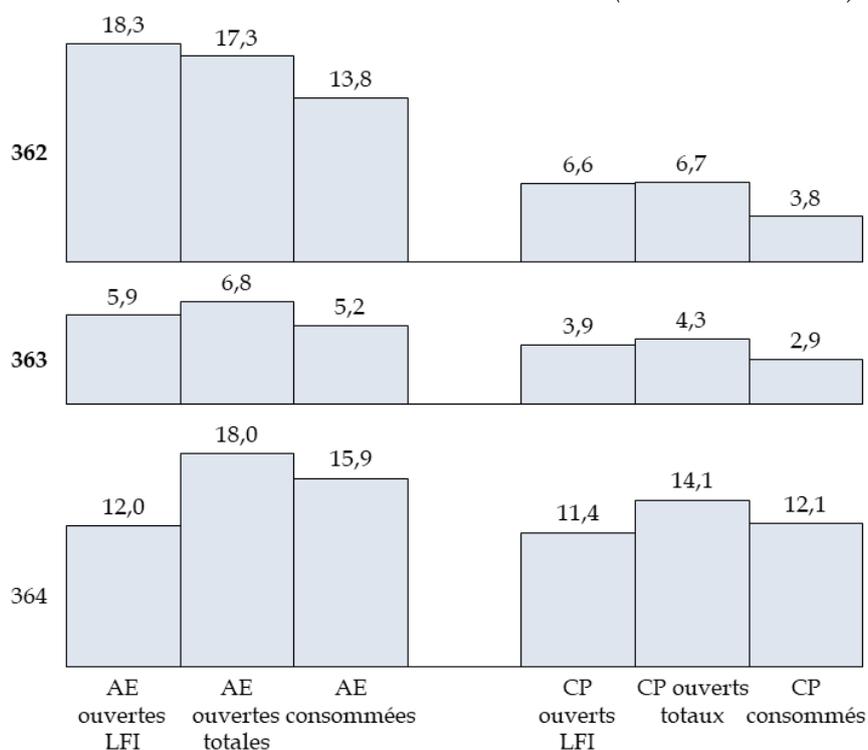
L'année 2021 a été marquée par l'adoption de **deux lois de finances rectificatives** qui ont ouvert au total 6,5 milliards d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement et 4,9 milliards d'euros en crédits de paiement, portant principalement sur le programme 364 (5,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4,1 milliards d'euros en crédits de paiement).

Alors que **le programme 362 était le mieux doté en loi de finances initiale** en autorisations d'engagement, avec la moitié des autorisations d'engagement de l'ensemble de la mission, **c'est le programme 364 qui a consommé le plus d'autorisations d'engagement**, notamment parce qu'il a été abondé de 4,1 milliards d'euros par la première loi de finances rectificative du 19 juillet afin de financer l'activité partielle d'urgence.

En crédits de paiement, le recours à la procédure d'appels d'offres pour des projets pluriannuels, concernant plusieurs dispositifs rattachés au programme 362, permettait de prévoir une consommation moins importante que pour le programme 364, ce qui s'est effectivement vérifié.

Crédits votés, crédits totaux et crédits consommés pour les programmes 362, 363 et 364 en 2021

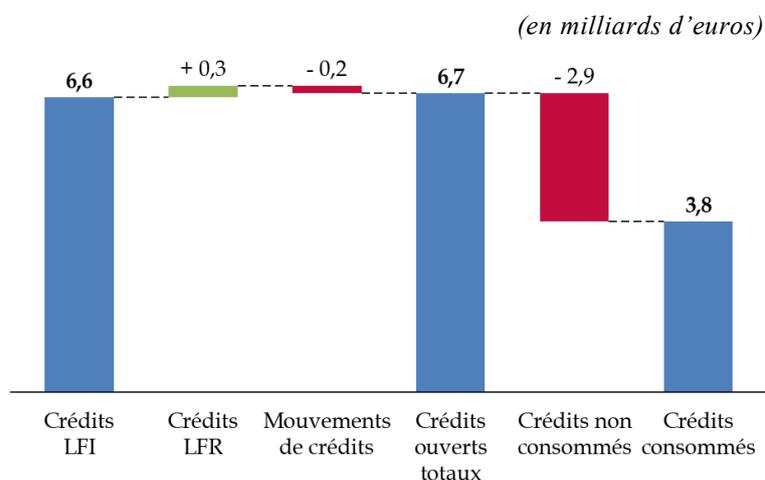
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Si l'on considère chacun des trois programmes, il ressort de l'exécution budgétaire en crédits de paiement du **programme 362** que les reports de crédits de 2020 vers 2021 (166,5 millions d'euros) comme les transferts de crédits vers d'autres programmes (- 320,4 millions d'euros) ont été assez limités, de même que les ouvertures de crédits en lois de finances rectificatives (+ 260,0 millions d'euros). Le taux de consommation des crédits est seulement de 57,1 %.

Exécution budgétaire du programme 362 pour l'exercice 2021 en crédits de paiement

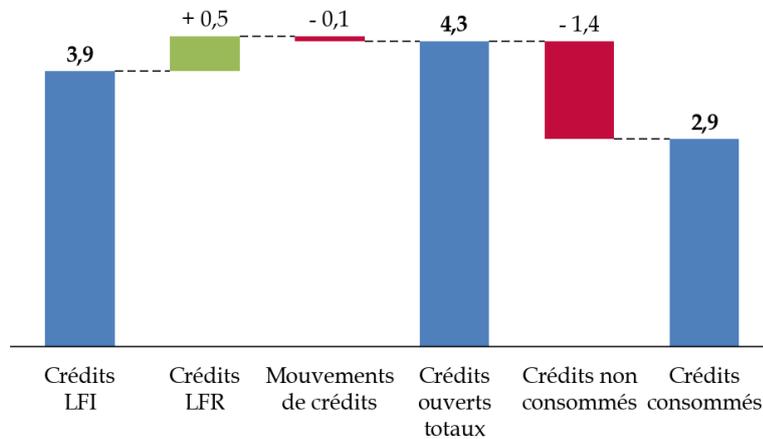


Source : commission des finances, à partir des données de Chorus

S'agissant du **programme 363**, les ouvertures de crédits de paiement ont été en proportion plus importantes (+ 492,0 millions d'euros) et le taux de consommation est, là, encore, assez faible avec un niveau de 67,8 %.

Exécution budgétaire du programme 363 pour l'exercice 2021 en crédits de paiement

(en milliards d'euros)

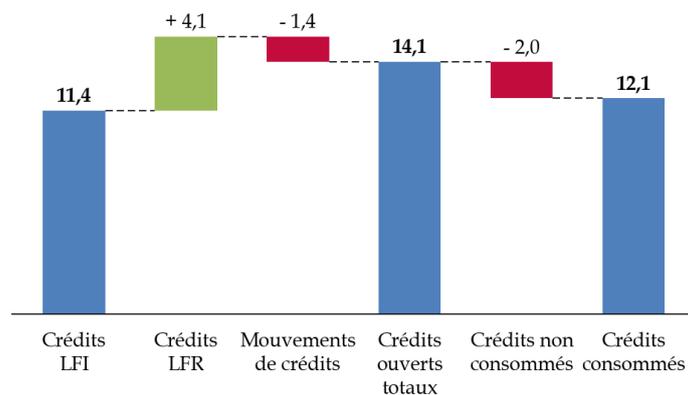


Source : commission des finances, à partir des données de Chorus

Le **programme 364** se caractérise par le très haut niveau des ouvertures de crédit en loi de finances rectificative (+ 4 140,0 millions d'euros), un niveau de reports depuis 2020 faible en crédits de paiement (53,5 millions d'euros) mais très élevé en autorisations d'engagement (2 665,9 millions d'euros) et des transferts élevés vers d'autres programmes du budget général (- 1 470,1 millions d'euros). Le taux de consommation est de 85,8 %.

Exécution budgétaire du programme 364 pour l'exercice 2021 en crédits de paiement

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données de Chorus.
Les mouvements de crédits incluent les reports depuis 2020 et les transferts vers d'autres programmes du budget général

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. LA MISSION « PLAN DE RELANCE » EST EXCEPTIONNELLE À TOUS POINTS DE VUE

1. La mission « Plan de relance » représente moins de la moitié du coût du plan de relance de 100 milliards d’euros

Le **plan de relance** a été présenté en septembre 2020, pour un montant total de **100 milliards d’euros**, dont 86 milliards d’euros à la charge de l’État et 9 milliards d’euros à la charge des administrations de sécurité sociale, 5 milliards d’euros étant financés par la Banque des territoires et Bpifrance. La **mission « Plan de relance »** représente **36 % seulement du coût de ce plan**.

Composition du plan de relance présenté en septembre 2020

(en milliards d’euros)

| Plan de relance : 100 Md€ | | | |
|------------------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|
| État : 86 Md€ | | | ASSO : 9 Md€ |
| Crédits budgétaires : 64 Md€ | | Baisse des impôts de production | Sécur - investiss. public |
| Mission budgétaire « Plan de relance » (AE 2021) 36 Md€ | Mesures déjà engagées dès 2020 15 Md€ | 20 Md€ | 6 Md€ |
| | | | Unédic - Cnaf APLD 1 2 Md€ Md€ |
| | | | Autres : 5 Md€ |
| | | | Banque des territoires 3 Md€ |
| PIA 4 11 Md€ | Autres vecteurs budg. 2 Md€ | Garanties 2 Md€ | Bpifrance 2 Md€ |

AE : autorisations d’engagement. APLD : activité partielle de longue durée. ASSO : administrations de sécurité sociale. Cnaf : Caisse nationale d’allocations familiales (majoration exceptionnelle de l’allocation de rentrée scolaire). PIA : programme d’investissements d’avenir.

Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances pour 2021

La mission « Plan de relance » a toutefois été renforcée en cours d'année 2021 par des **reports de crédits** et des **ouvertures en loi de finances rectificative**, partiellement compensés par des **transferts de crédits** à destination d'autres programmes du budget général, de sorte que le **montant total des autorisations d'engagements ouvertes** en 2021 sur la mission s'est élevé à **42,2 milliards d'euros**, le **montant des crédits de paiement ouverts étant de 25,1 milliards d'euros**. La majeure partie de ce renforcement concerne en fait, à hauteur de 4,1 milliards d'euros, le financement de l'activité partielle d'urgence, qui aurait dû relever de la politique de soutien à l'activité en urgence pendant la crise du Covid et non de la politique de relance (voir *infra*).

Les autorisations d'engagements non consommées, soit 7,2 milliards d'euros, ont été reportées à 2022, tandis que la loi de finances initiale pour 2022 ouvrait 1,5 milliard d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires et 13 milliards d'euros de crédits de paiement. **Le montant total des autorisations d'engagement ouvertes** sur la mission « Plan de relance », si celle-ci ne fait pas l'objet d'un nouvel abondement dans les prochains projets de loi de finances, **sera donc de 43,7 milliards d'euros**. Il est toutefois possible que le montant effectif des engagements soit inférieur si toutes les autorisations d'engagement ne sont pas consommées.

2. De grands programmes, peu conformes à l'esprit de la LOLF, regroupent des mesures dont la dimension de relance n'apparaît pas toujours évidente

L'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit qu'« *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère* ».

Or **les trois programmes de la mission se caractérisent à la fois par leur taille très importante** et par le **regroupement d'un ensemble de mesures** qui ne se rattachent pas à une politique unique. Le ministre chargé des comptes publics de l'époque avait indiqué devant la commission des finances que « *cette solution garantit une véritable fongibilité à l'échelle de chaque programme et permet de mettre en œuvre la clause de revoyure* »¹.

En particulier, **le respect de l'article 7 de la LOLF reste formel**, dans la mesure où, si les programmes sont placés sous la responsabilité budgétaire de la direction du budget, les mesures portées par ses actions sont en réalité exécutées par les ministères « métiers », auxquels les crédits sont confiés soit par délégation de gestion, soit par transfert de crédits (voir *infra*).

¹ Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, [*audition devant la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2021*](#), 30 septembre 2020.

La répartition entre les programmes n'apparaît pas toujours avec clarté.

Par exemple, les programmes 363 « Compétitivité » et 364 « Cohésion » financent tous deux la création de places d'hébergement. Les crédits du programme 363 ont porté sur des dispositifs d'hébergement de demandeurs d'asile gérés par le ministère de l'intérieur (consommation de 28,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10,8 millions d'euros en crédits de paiement). Ceux du programme 364 ont alimenté plusieurs dispositifs relatifs à l'hébergement des personnes sans domicile au titre du ministère chargé du logement (consommation de 20,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,0 millions d'euros en crédits de paiement) et enfin des solutions d'hébergement gérées par le ministère des solidarités et de la santé (consommation de 110,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 56,4 millions d'euros en crédits de paiement).

Le regroupement de ces dispositifs au sein de la mission « Plan de relance » avait pour objectif d'isoler, au sein du budget de l'État, des crédits accordés provisoirement, le temps du plan de relance.

Pourtant **un certain nombre de dispositifs ont porté sur des dépenses courantes des ministères**. C'est le cas notamment de nombreux dispositifs inscrits à l'action 04 « Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises - modernisation des administrations régaliennes » du programme 363 : acquisition de caméras piétons (9,1 millions d'euros de crédits de paiement consommés), construction de commissariats et entretien d'immeubles du ministère de l'intérieur (111 millions d'euros), système d'information pour les élections (0,4 million d'euros), « Sac à dos numérique de l'agent public » (7,4 millions d'euros), etc.

Dans une enquête remise à la commission des finances sur la préparation et la mise en œuvre du plan de relance¹, la Cour des comptes citait également, parmi les dépenses relevant en fait des dépenses ordinaires des ministères, la subvention exceptionnelle attribuée à France Compétences, le versement d'intérêts à des tiers dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA) 4 pour des dotations antérieures à 2020, le versement de crédits dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) ou la création de places pour les études des néo-bacheliers (liée au taux de réussite élevé à cet examen).

En outre, la mission « Plan de relance » a financé, pour un montant de 3,7 milliards d'euros en exécution, le financement de l'activité partielle d'urgence qui relevait en réalité du plan d'urgence (voir *infra*).

¹ Cour des comptes, *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance, enquête annexée au rapport d'information n° 571 (2021-2022)* de Jean-François Husson, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 9 mars 2022.

3. Certaines mesures ont été présentées comme temporaires alors que leur caractère indispensable conduira nécessairement à les pérenniser

En présentant le plan de relance le 10 septembre 2020 devant la commission des finances du Sénat, Olivier Dussopt, alors ministre des comptes publics, indiquait, interrogé au sujet de l'impact du plan sur les finances publiques, que « *nous veillons à ce que les dépenses inscrites n'aient pas de caractère pérenne - je parle bien des dépenses du plan lui-même - et qu'elles ne soient pas renouvelables au-delà de deux ans* ».

Il ne fait pourtant guère de doutes qu'un certain nombre de mesures auront un coût budgétaire au-delà de l'année 2022, même sans compter le nécessaire décaissement de crédits de paiement correspondant aux autorisations d'engagement déjà ouvertes.

C'est le cas de la diminution des impôts de production de 10 milliards d'euros environ par an, qui n'est certes pas une « dépense », mais représente bien une perte de recettes qui a vocation à perdurer.

Dans le cadre de la mission « Plan de relance », la pérennisation du fonds de réhabilitation des friches, doté de 750 millions d'euros pour une consommation de 301,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 73,4 millions d'euros en crédits de paiement en 2021, a été annoncée par le Président de la République. Ses modalités n'ont pas encore été précisées, mais elles pourraient prendre la forme d'une ligne budgétaire sur un programme du budget général.

Par ailleurs, **il est difficile d'imaginer que les dépenses relatives à la rénovation thermique des bâtiments** portées par le plan de relance, qu'il s'agisse des bâtiments publics ou des bâtiments privés, **cesseront à la fin 2022**. Ce n'est d'ailleurs pas souhaitable, le secteur du bâtiment représentant 43 % des consommations énergétiques annuelles françaises et générant 23 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) français¹. Un effort massif est nécessaire et le restera pendant de nombreuses années.

D'ores et déjà, l'aide à la rénovation énergétique des logements privés, c'est-à-dire pour l'essentiel MaPrimeRénov', a été cofinancée en 2021 par le programme 362 de la mission « Cohésion des territoires » (consommation de 1 536 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 590 millions d'euros en crédits de paiement) et par le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (consommation de 710 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement). Le plan de relance devait, selon les documents budgétaires, financer l'extension de MaPrimeRénov' aux propriétaires occupants aux

¹ Gouvernement, [Construction et performance environnementale du bâtiment](#), 28 septembre 2020.

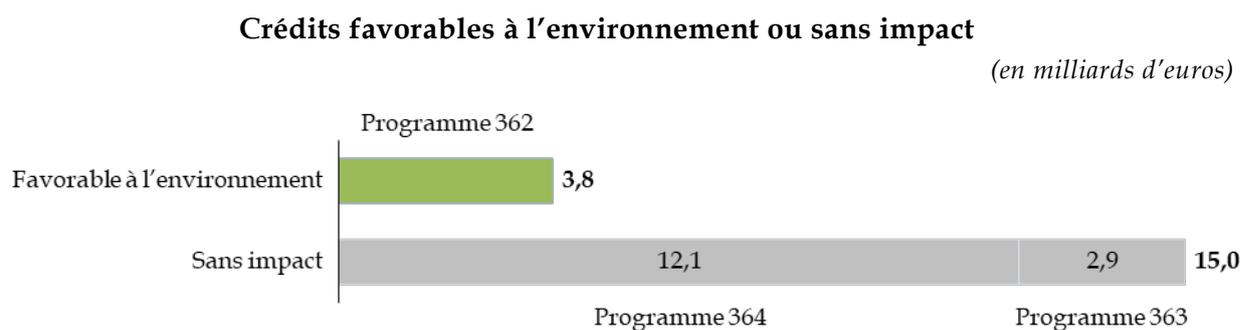
revenus intermédiaires et supérieurs, tandis que le dispositif antérieur au plan de relance, réservé aux ménages modestes et très modestes, était financé par le programme 174. Toutefois la Cour des comptes note que, dans les faits, une partie de l'aide relevant du programme 174 a été imputée sur le programme 362, sans être retracée correctement¹.

En outre, les difficultés de financement de la rénovation énergétique des logements privés ne se limitent pas aux ménages les plus modestes et, alors que les logements fortement consommateurs seront progressivement interdits à la location en application de la loi « Climat et résilience », et que ces travaux sont difficiles à rentabiliser, il est probable que la dépense prévue par le plan de relance devra de toute façon être reconduite dans les années à venir.

4. La portée environnementale des dépenses de la mission reste limitée

Malgré les ambitions annoncées, **la focalisation de la mission « Plan de relance » sur l'environnement reste insuffisante.**

Le rapport « budget vert » annexé au projet de loi de finances pour 2021 a classé l'ensemble des mesures du programme 362 comme « favorables à l'environnement » et les autres comme sans impact. En conséquence, si l'on considère l'exécution de ces programmes en 2021, les dépenses favorables à l'environnement auraient été de 3,8 milliards d'euros, soit un cinquième seulement des crédits consommés par la mission.



Source : commission des finances, à partir du rapport « budget vert » et du rapport annuel de performances de la mission « Cohésion des territoires »

Encore cette présentation est-elle sans doute trop schématique **et il serait souhaitable que le rapport « budget vert » adopte une approche plus fine** des effets environnementaux des mesures.

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire relative à l'exécution de la mission « Plan de relance » en 2021.

L'analyse reste en effet limitée aux actions et ne descend pas au niveau des lignes budgétaires. Or, au sein par exemple de l'action 07 « Infrastructure et mobilité vertes » du programme 362, certaines mesures ayant un fort impact sur l'environnement, telles que le soutien à la construction de la ligne ferroviaire Lyon-Turin, mériteraient d'être classées comme mixtes.

En outre **l'évaluation environnementale des mesures soutenues par le plan de relance reste à faire**. MaPrimeRénov, par exemple, apporte des crédits importants à des rénovations consistant en de simples « gestes » dont l'impact en termes de réduction de la consommation énergétique est bien moindre qu'une rénovation globale. Le comité d'évaluation du plan de relance souligne que, dans le cas des rénovations énergétique des bâtiments publics comme des logements privés, *« l'impératif de rapidité, dans un contexte de structuration progressive de la filière, n'a pas nécessairement conduit à soutenir les projets les plus efficaces du point de vue des économies d'énergie à long terme »*.

Enfin, certains projets qui devaient initialement être soutenus par le plan de relance ont été repoussés. C'est le cas de la stratégie hydrogène, dont les crédits ont été partiellement annulés à hauteur de 434 millions d'euros par la première loi de finances rectificative du 19 juillet 2021, pour être transférés vers le soutien à l'industrie (mesure « industrie du futur » du programme 363).

B. LES MODALITÉS D'EXÉCUTION DE LA MISSION SONT TRÈS DÉROGATOIRES

1. Les actions ne sont pas menées par l'administration responsable des programmes

De manière générale, les mesures de la mission « Plan de relance » ne sont pas menées par la direction du budget, qui est pourtant responsable, au sens de la gestion budgétaire, des trois programmes, mais par les administrations « métier » qui ont reçu les crédits par convention de délégation de gestion ou par transferts.

a) Les crédits sont mis à disposition d'autres administrations par délégation de gestion ou transfert

Une circulaire publiée le 11 janvier 2021¹ a prévu que le mode de gestion normal pour les crédits de la mission « Plan de relance » serait celui de la **délégation de gestion**, au titre de laquelle les crédits restent confiés au gestionnaire de programme ; une convention indique alors les modalités de gestion et de suivi des crédits entre le ministère de l'économie et le ministère chargé de la mise en œuvre des actions ainsi financées.

¹ Circulaire 2REC-21-3622 (NOR CPPB2100712C) de gestion budgétaire du plan de relance, 11 janvier 2021.

Une trentaine de conventions ont organisé la délégation de gestion des crédits pour environ 90 % des crédits de la mission, avec la plupart des ministères. Les crédits restent alors consommés sur le programme d'origine, même s'ils sont utilisés en pratique par le ministère « métier ».

À titre d'exemple, l'action 01 « Rénovation thermique » du programme 362 « Écologie » relève à elle seule de six budgets opérationnels de programme distincts, eux-mêmes en lien avec de nombreuses administrations centrales et déconcentrées¹.

La circulaire précitée du 11 janvier 2021 prévoit que moins de 15 % des crédits pourront faire l'objet d'un **transfert vers d'autres ministères**, « *notamment pour des dispositifs mobilisant des circuits de gestion complexes* ».

Trois décrets ont transféré des crédits de la mission « Plan de relance » vers d'autres ministères², pour un montant total de 3,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,0 milliards d'euros en crédits de paiement, soit moins de 10 % des crédits ouverts : la condition fixée par la circulaire a donc été respectée. Ces transferts ont notamment porté sur la rénovation des logements sociaux, le financement de la recherche aéronautique civile ou la revalorisation de la rémunération des adultes en formation.

Un transfert a également été effectué en sens inverse. Des autorisations d'engagement non utilisées sur le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi » ont été transférées en fin de gestion, à hauteur de 416,5 millions d'euros, vers le programme 364, afin de financer l'aide exceptionnelle à l'apprentissage.

b) Une forte proportion des crédits sont transférés à des opérateurs

Si les programmes sont placés sous la responsabilité budgétaire de la direction du budget et que les crédits sont mis à disposition des directions métiers, **la mise en œuvre pratique des mesures repose souvent sur de très nombreux opérateurs**³, alors même qu'aucun opérateur n'est rattaché aux programmes de la mission dans la nomenclature budgétaire.

Par exemple, sur le programme 362 « Écologie », l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a reçu des crédits à hauteur de 2,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 0,5 milliard d'euros en crédits de paiement pour la réalisation de projets d'infrastructure et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) a été attributaire, pour le financement de la rénovation des logements privés, de

¹ Cartographie des budgets opérationnels de programme, en date du 5 janvier 2021.

² Décrets n° 2021-84 du 28 janvier 2021, n° 2021-831 du 28 juin 2021 et n° 2021-1509 du 19 novembre 2021.

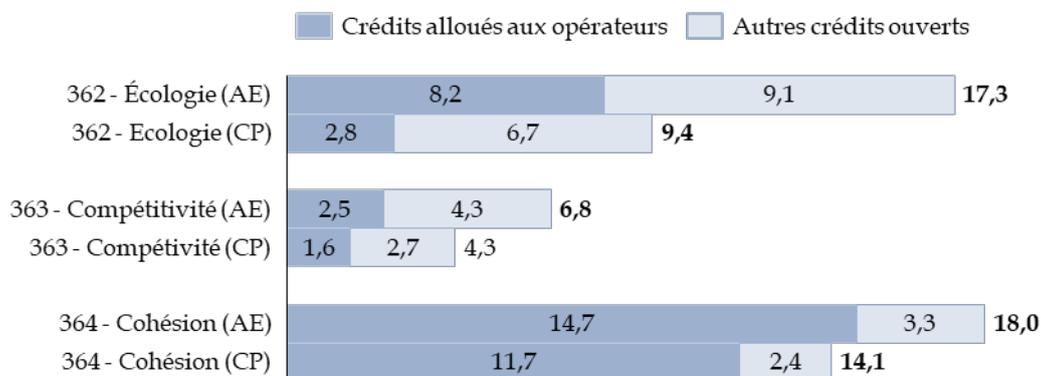
³ Selon le rapport annuel de performances, 76 opérateurs ont reçu des crédits du programme 362, 75 de la part du programme 363 et 21 de la part du programme 364.

1,5 milliard d'euros consommés en autorisations d'engagement et 0,6 milliard d'euros en crédits de paiement.

Sur le programme 364, l'Agence de services et de paiements, à elle seule, a géré des crédits issus du plan de relance pour un montant de 12,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 9,7 milliards d'euros en crédits de paiement, soit plus des deux tiers des crédits du programme, dont 6,0 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4,0 milliards d'euros en crédits de paiement au titre de la prime exceptionnelle à l'apprentissage¹.

Crédits de la mission « Plan de relance » alloués aux opérateurs

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances

Or les dépenses exécutées par les opérateurs ne font pas l'objet d'un suivi harmonisé. Surtout, la consommation des crédits est enregistrée dans les comptes de l'État dès leur versement à l'opérateur, et non lors de l'utilisation effective de ces crédits par l'opérateur. Le suivi des dépenses est plus complexe et dépend ensuite du dispositif et de l'opérateur².

¹ L'autre dépense majeure faite par l'Agence de services et de paiement aux entreprises est l'indemnisation de l'activité partielle.

² Cour des comptes, note d'exécution budgétaire sur l'exécution de la mission « Plan de relance » en 2021.

2. Par l'emploi de procédures diverses, l'exécution des crédits est assez éloignée de la prévision en loi de finances

a) La mission « Plan de relance » a financé un dispositif d'activité partielle relevant en réalité de la mission « Plan d'urgence »

Comme le rapporteur général s'en est étonné dès l'examen du projet de décret d'avance de mai 2021¹, ainsi que la Cour des comptes à plusieurs reprises, **la gestion des crédits de l'activité partielle sur le plan de relance** a été marquée en 2021 par une véritable **confusion entre deux véhicules budgétaires**, à savoir le programme 356 « Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire » de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et le programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance ».

Sur l'action 01 « Sauvegarde de l'emploi » du programme 364, la loi de finances pour 2021 avait ouvert une enveloppe de 4,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour financer deux nouveaux dispositifs : l'activité partielle de longue durée (APLD) et l'activité partielle de droit commun (APDC).

Or, ces dispositifs ont été peu utilisés, entraînant sur l'ensemble de l'année une consommation de 709,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Dans le même temps, la prolongation de la crise sanitaire a nécessité un recours prolongé au dispositif d'activité partielle d'urgence porté par le programme 356 de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

Au lieu d'ouvrir les crédits nécessaires sur le programme 356, ce qui aurait été possible compte tenu des reports de crédits très importants effectués en début d'année ou bien dans le cadre d'un texte spécifique (décret d'avance ou loi de finances rectificative), **le Gouvernement a alors utilisé les crédits du plan de relance pour financer une mesure qui relevait en fait de la politique de soutien d'urgence.**

b) De nombreux reports, ainsi que des ouvertures de crédits en cours d'année, ont complété les crédits ouverts en loi de finances initiale

La mission « Plan de relance » a bénéficié en début d'année de **reports de crédits importants** de l'année 2020, à hauteur de 3,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 328,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces reports ont permis notamment de reprendre sur la mission « Plan de relance » des mesures (aides à l'embauche et à l'alternance, contrats aidés, emplois francs...) lancées en 2020 sur la mission « Travail et emploi ».

¹ [Rapport d'information n° 576 \(2020-2021\)](#) de Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances sur un projet de décret d'avance, déposé le 12 mai 2021.

Par la suite, la première loi de finances rectificative du 19 juillet 2021 a ouvert des **crédits supplémentaires**, à hauteur de 4,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4,9 milliards d'euros en crédits de paiement.

Ces ouvertures de crédits résultaient notamment de la nécessité de recharger les crédits du programme 364, suite à la décision du Gouvernement, mentionnée *supra*, d'utiliser ces crédits pour financer l'activité partielle d'urgence.

En fin d'année, la seconde loi de finances rectificative a encore ouvert des crédits de 2,3 milliards d'euros, en autorisations d'engagement uniquement, afin de financer l'extension de plusieurs dispositifs tels que le fonds de réhabilitation des friches, les projets de transports collectifs en site propre et le plan « 1 jeune, 1 solution ».

Ces ouvertures de crédits sont intervenues en complément à de nombreux **redéploiements internes** - permis par la taille importante des programmes budgétaires - qui ont réalimenté des mesures connaissant une application plus rapide ou plus importante que prévu, tels que le fonds de réhabilitation des friches ou le dispositif « Industrie du futur ».

C. L'ÉVALUATION DES MESURES SERA DÉLICATE À CONDUIRE

1. Il est trop tôt pour une véritable évaluation des mesures du plan de relance

L'un des objectifs affichés par le Gouvernement lors du lancement du plan de relance était de retrouver dès la mi-2022 le niveau de croissance du produit intérieur brut (PIB) antérieur à la crise. Or **ce niveau d'activité a été atteint dès la fin du troisième trimestre 2021**. Compte tenu du rythme de mise en œuvre du plan de relance, **celui-ci ne peut être que partiellement à l'origine de la reprise d'activité**, comme l'a constaté le comité d'évaluation du plan de relance, dirigé par Benoît Cœuré et dont votre rapporteur spécial est membre, dans son premier rapport rendu public en octobre 2021¹.

Il en est de même du taux de chômage, qui non seulement a diminué en 2021, mais n'avait en fait guère augmenté pendant la crise en raison des mesures prises pour soutenir l'emploi, telles que le chômage partiel.

Le **comité d'évaluation du plan de relance** formule par ailleurs plusieurs **réserves sur l'efficacité des dispositifs** soutenus par le plan de relance. Il estime qu'il n'est pas acquis que les projets d'investissement soutenus par la mission auront un impact significatif sur l'environnement ou la résilience des chaînes de valeur industrielles, qui constituaient pourtant des objectifs pour ces mesures, au-delà de la relance à court terme. Dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution », il considère également incertains les

¹ [Comité d'évaluation du plan France Relance - Premier rapport](#), 26 octobre 2021.

effets à moyen terme de l'élargissement des dispositifs sur l'insertion professionnelle des jeunes.

2. Des objectifs de rapidité de la dépense, et non de qualité de celle-ci, ont été fixés

Courant 2021, le Gouvernement a fixé un objectif d'engagement de 70 % des 100 milliards d'euros du plan de relance, qui a été effectivement atteint en fin d'année.

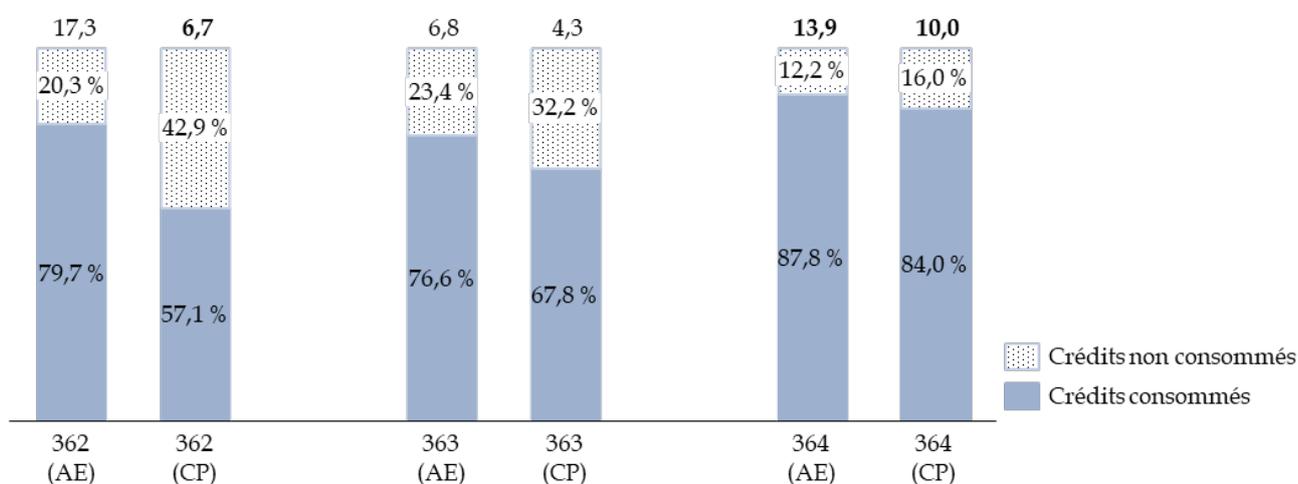
Toutefois, sur le périmètre de la mission « Plan de relance », c'est bien un objectif de consommation de 100 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts qui avait été assigné à chacun des trois programmes de la mission dès l'ouverture de la mission en loi de finances pour 2021.

Le rapporteur spécial a déjà souligné **le caractère paradoxal de cet objectif**, qui est redondant avec l'autorisation parlementaire¹. Sur le fond, **la rapidité de la dépense n'est pas nécessairement gage de qualité**, comme l'a également fait observer le comité d'évaluation du plan de relance pour des mesures telles que la mise en œuvre de la rénovation des bâtiments publics et des logements privés (voir *supra*).

Cet objectif n'est d'ailleurs pas atteint, le taux de consommation étant nettement inférieur à 100 %.

Taux de consommation des programmes 362, 363 et 364

(en milliards d'euros et en pourcentage des crédits ouverts sur chaque programme)



Source : commission des finances, à partir des valeurs des indicateurs de performance. Les crédits utilisés pour financer l'activité partielle d'urgence ne sont pas pris en compte sur le programme 364

¹ Jean-François Husson, [rapport spécial sur la mission « Plan de relance »](#), annexé au rapport général n° 138 (2020-2021), fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020.

Par ailleurs, ces taux de consommation ne tiennent pas compte des crédits transférés à des programmes relevant d'autres missions du budget général.

Les sous-consommations ont des causes variées. Il ressort du rapport annuel de performances que les **délais des procédures d'appels à projet ont souvent été sous-estimés**, avec un impact sur la rapidité des engagements et plus encore sur les décaissements effectifs en 2021. Ces procédures ont été particulièrement utilisées pour la mise en œuvre des mesures des programmes 362 et 363.

3. Les autres objectifs de performance sont peu pertinents et, souvent, n'ont pas été atteints

D'une manière générale, **le dispositif de performance de la mission « Cohésion des territoires » ne permet pas d'évaluer réellement si les objectifs sont atteints.**

Le dispositif de performance présente **quatre principales limites.**

Tout d'abord, le **nombre nécessairement restreint** des indicateurs de performance **ne peut rendre compte de l'extrême hétérogénéité** des mesures portées par la mission.

Ensuite, **certains indicateurs portent sur des grandeurs dont le lien avec les mesures du plan de relance est difficile à établir.** C'est le cas du nombre des créations d'emploi liées aux mesures de relance (indicateur 2.1 du programme 362).

En troisième lieu, pour certains indicateurs **aucune cible n'a été fixée** en loi de finances initiale, comme pour le cas des économies d'énergie attendues (indicateur de mission 2.1). Il n'est donc pas possible de déterminer si les objectifs ont été atteints. Le comité d'évaluation du plan de relance a fait la même observation, soulignant qu'il est difficile d'apprécier l'atteinte des objectifs.

Enfin, très souvent ces indicateurs sont définis **de manière absolue**, sans être rapportés à la dépense : ils permettent donc de mesurer l'ampleur des résultats, mais **pas la performance de la dépense** telle que le prévoit la loi organique relative aux lois de finances.

Parmi les quelques indicateurs pour lesquels une cible avait été fixée en loi de finances initiale, l'indicateur 3.1 du programme 362 prévoyait une **diminution de 80 000 du nombre de logements qualifiés de « passoires thermiques »** grâce au dispositif MaPrimeRénov'. Cet objectif, que le rapporteur spécial trouvait très ambitieux¹, est très loin d'être atteint puisque **2 200 logements** seulement ont quitté ce statut en 2021 selon le

¹ Jean-François Husson, [rapport spécial sur la mission « Plan de relance »](#), annexé au rapport général n° 138 (2020-2021), fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020.

rapport annuel de performances. Ce dernier rapport précise que le nombre réel est difficile à mesurer en raison des modalités d'obtention de l'étiquette de performance énergétique, remarque qui illustre bien le caractère insatisfaisant du dispositif de performance : une insuffisante réflexion *a priori* sur les modalités de mesure des effets du plan de relance rend l'évaluation *a posteriori* beaucoup plus difficile, voire impossible.

En revanche, la cible relative aux **émissions moyennes de CO2 des véhicules neufs** (soit 95 gCO₂/km), **est plus qu'atteinte** (résultat de 83 gCO₂/km) grâce à l'essor des ventes de voitures électriques. S'il faut s'en réjouir, il convient également de s'interroger sur le lien entre ce résultat et le plan de relance : l'essor des ventes de voitures électriques a été observé dès l'année 2020 et constitue une évolution de fond, en lien avec celles qu'a connues la réglementation européenne applicable aux constructeurs automobiles, mais aussi les différents dispositifs nationaux d'aides et la baisse du coût des batteries.

Sur le programme 363, la Cour des comptes note que les indicateurs de performance visent presque exclusivement les dépenses au bénéfice des entreprises : ils sont donc loin de couvrir l'ensemble des dépenses du programme, qui finance également de nombreuses actions au profit des administrations.

L'indicateur 3.1, relatif au **nombre d'emplois créés ou maintenus** grâce aux dispositifs de relocalisations sectorielles ou territoriales, a atteint des valeurs très supérieures aux cibles (50 000 emplois pour les relocalisations sectorielles et 217 000 emplois pour les relocalisations territoriales, contre des objectifs de, respectivement, 20 000 et 13 300), mais moyennant un renforcement considérable des moyens en cours d'année. Le coût n'est d'ailleurs pas négligeable : le dispositif sectoriel de soutien à l'emploi industriel et à la sécurisation des approvisionnements dans les secteurs stratégiques aurait permis de créer ou de maintenir 50 000 emplois, mais les dépenses sont de 571 millions d'euros, équivalent à 11 400 euros par emploi, alors que l'objectif était de 10 000 euros par emploi.

Sur le programme 364, enfin, plusieurs indicateurs relatifs à **l'activité partielle** (nombre d'entreprises bénéficiaires d'une allocation d'activité partielle, nombre de salariés concernés par l'activité partielle et nombre d'heures chômées financées par l'activité partielle) comptabilisent en fait **l'activité partielle d'urgence**. Ils ne rendent donc pas compte de la très forte sous-exécution des dispositifs d'activité partielle qui devaient être portés par ce programme. En outre, comme d'autres indicateurs, ils sont indiqués en valeur absolue, sans être rapportés au coût des mesures.

D. LE PLAN DE RELANCE AURAIT GAGNÉ À S'APPUYER DÈS SON LANCEMENT SUR UNE PLUS GRANDE TERRITORIALISATION

La **territorialisation** annoncée lors du lancement du plan de relance¹ passait par la mise en place d'un dispositif de suivi qui **donne un rôle central aux préfets**.

Un comité régional de pilotage et de suivi, co-présidé par le préfet de région, le directeur régional des finances publiques (DFRiP) et, dans les régions où un accord a été signé, le président du conseil régional, a une fonction d'information à destination du public et de remontée d'information vers l'échelon national. Au niveau des départements, un comité consultatif associe autour du préfet de département les principaux élus et représentants des corps intermédiaires afin de permettre à ces préfets de formuler eux-mêmes un avis au préfet de région sur les opérations du plan de relance localisées dans leur département.

Les préfets coordonnent également l'action des nombreux opérateurs et institutions de l'État présents dans les territoires (ADEME, ANAH, Caisse des dépôts et consignations, BPI...), chargés de mettre en œuvre des opérations dans le cadre du plan de relance.

Enfin, l'État a désigné des « sous-préfets à la relance » pour porter les mesures du plan de relance sur le terrain.

En outre, la mise en œuvre des mesures est passée par un **nombre élevé d'appels à projets**, soit au niveau national via de grandes agences, soit au niveau local avec un contrôle plus effectif des préfets. Le lancement rapide de nombreux appels à projets, souvent avec des critères et un guichet spécifiques, a posé des difficultés aux collectivités les moins bien dotées en capacité d'élaboration de dossiers.

Au total, **la mise en œuvre du plan de relance a reposé largement sur l'administration centrale** pour les mesures uniformes au niveau national, sur les **grands opérateurs de l'État** pour les appels d'offre relevant de leurs compétences traditionnelles et, pour les autres mesures, sur les **préfets**.

Dans son enquête sur le plan de relance remise à la commission des finances, la Cour des comptes note toutefois que **le rôle des préfets s'est accru dans la mise en œuvre du plan de relance** au fur et à mesure de son déploiement : certaines mesures, par exemple dans le cadre du « plan vélo » ou du fonds de réhabilitation des friches, ont été déconcentrées parce que les services locaux étaient plus à même d'identifier les projets pertinents pour chaque territoire.

¹ Premier ministre, *Mise en œuvre territorialisée du plan de relance, circulaire aux préfets de région, aux préfets de département et aux directeurs régionaux des finances publiques, 23 octobre 2020.*

L'un des points les moins explicités du plan de relance est enfin le **niveau du co-financement des mesures** par les collectivités territoriales.

Régions de France estime la participation des régions à 15 milliards d'euros, en incluant les accords de relance signés avec le gouvernement. **Le niveau et les modalités de co-financement devront être mieux analysés dans l'évaluation du plan de relance.**