

...le projet de loi de finances pour 2023

MISSION « PLAN DE RELANCE »

Jean-François HUSSON, rapporteur spécial, Sénateur de la Meurthe-et-Moselle

Cette mission a été créée en réponse aux conséquences économiques de la crise sanitaire par la loi de finances initiale pour 2021, qui l'a dotée de **36,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 21,8 milliards d'euros en crédits de paiement**. Elle porte la majorité des crédits du budget de l'État consacrés au plan de relance de 100 milliards d'euros et comprend trois programmes : 362 « Écologie », 363 « Compétitivité » et 364 « Cohésion ».

L'ensemble des autorisations d'engagement ont été ouvertes en 2021 et, pour une partie minoritaire, en 2022. Le projet de loi de finances pour 2023 n'ouvre en conséquence que des crédits de paiement.

1. EN 2023, DES OUVERTURES DE CRÉDITS DE PAIEMENT UNIQUEMENT, AFIN DE POURSUIVRE LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS

Pour 2023, les crédits demandés par le projet de loi de finances sont de **4,4 milliards d'euros, uniquement en crédits de paiement**.

Crédits de la mission « Plan de relance »

(en millions d'euros)

		2021 LFI + LFR	2022 LFI	2023 PLF	Évolution PLF 2023 / LFI 2022 (volume)	Évolution PLF 2023 / LFI 2022 (%)
362 – Écologie	AE	18 366,0	139,0	0,0	- 139,0	- 100,0 %
	CP	6 824,0	5 696,9	3 556,4	- 2 140,5	- 37,6 %
363 – Compétitivité	AE	6 708,6	547,2	0,0	- 547,2	- 100,0 %
	CP	4 401,7	2 762,7	380,4	- 2 382,3	- 86,2 %
364 – Cohésion	AE	17 582,2	825,0	0,0	- 825,0	- 100,0 %
	CP	15 506,3	4 546,4	460,7	- 4 085,7	- 89,9 %
Total mission	AE	42 656,8	1 511,3	0,0	- 1 511,3	- 100,0 %
	CP	26 732,0	13 005,9	4 397,5	- 8 608,4	- 66,2 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

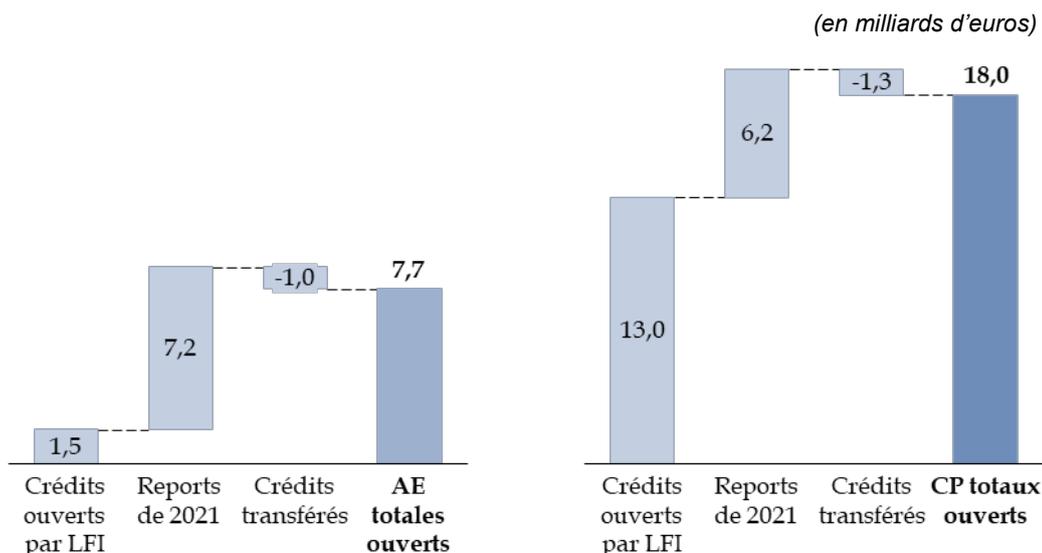
En conséquence, les ouvertures de crédit tendent uniquement à régler des **restes à payer** sur des autorisations d'engagement ouvertes au cours des exercices précédents, par exemple pour régler des mensualités sur l'achèvement de travaux dont les marchés ont été passés en 2020 ou 2021.

2. UNE GESTION COMPLEXE QUI NUIT À LA LISIBILITÉ DES CRÉDITS

Les crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2022 ne représentent qu'une partie des crédits réellement mis à disposition des gestionnaires de programme.

Alors que la loi de finances initiale n'avait ouvert que 1,5 milliard d'euros d'autorisations d'engagement, **c'est un montant près de cinq fois supérieur**, soit 7,7 milliards d'euros, **qui a été rajouté par report** de crédits non consommés en 2021.

Ouverture des crédits de la mission « Plan de relance » au 6 octobre 2022



Source : commission des finances, à partir des données Chorus

Une partie de ces crédits, de l'ordre de 1 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,3 milliard d'euros en crédits de paiement, **ont été transférés vers d'autres missions du budget général** pour la mise en œuvre d'actions labellisées au titre du plan de relance mais dont la gestion financière paraissait être plus efficacement assurée par d'autres services ou opérateurs. Ces crédits ne relèvent donc plus, sur le plan budgétaire, de la mission « Plan de relance », même s'ils sont toujours comptés dans l'enveloppe globale du plan de relance de 100 milliards d'euros.

Cette gestion complexe réduit la lisibilité de la gestion des crédits du plan de relance comme des missions qui y contribuent.

La Cour des comptes, dans un rapport le 9 mars 2022 remis à la commission des finances du Sénat sur la mise en œuvre des crédits du plan de relance, note en outre que **le suivi budgétaire reste « partiel »**. En effet, dans le cas où les crédits sont attribués aux bénéficiaires finaux par des opérateurs ou des entités publiques autres que l'État, c'est le versement des crédits aux tiers qui est retracé dans le système d'information Chorus, et non le versement effectif aux bénéficiaires. En outre, un suivi spécifique des mesures bénéficiant d'un financement au titre de la facilité européenne pour la reprise et la résilience doit également être assuré, ce qui complexifie l'exercice.

3. DES ACTIONS HÉTÉROGÈNES POUR UNE MISE EN ŒUVRE QUI SERA PROLONGÉE DANS LE TEMPS

A. CERTAINES ACTIONS SONT FINALEMENT REPRISES PAR DES MISSIONS DE DROIT COMMUN

Un grand nombre de mesures labellisées « plan de relance » auraient en réalité dû relever de missions budgétaires de droit commun. Outre celles qui se contentent en réalité d'abonder certaines dépenses courantes des ministères, plusieurs dispositifs portés en 2021 et 2022 par la mission « Plan de relance » sont repris en 2023 par les autres missions du budget général : rénovation des bâtiments publics, fonds « friches », déploiement de l'hydrogène, activité partielle.

La prime de rénovation énergétique des logements privés, **MaPrimeRénov'**, est désormais financée par la seule mission « Écologie, développement et mobilité durables », mais **son efficacité réelle en termes d'amélioration de la performance énergétique du parc de logements devrait être mieux établie**, alors que les objectifs de suppression des passoires thermiques sont très loin d'être atteints (2 500 sorties du statut de passoire thermique seulement en 2021 pour un objectif initial de 80 000). Le **fonds « friches »**, pour sa part, disposera de **moyens manifestement très inférieurs** à ceux qui avaient été apportés par le plan de relance, malgré le très grand nombre de projets qui pourraient se lancer.

Le retour du financement de la **recherche duale civile et militaire** dans la mission « Recherche et enseignement supérieur », après avoir été supporté pendant deux ans par la mission « Plan de relance », est un exemple caractéristique du caractère en partie artificiel du bouclage financier de cette mission.

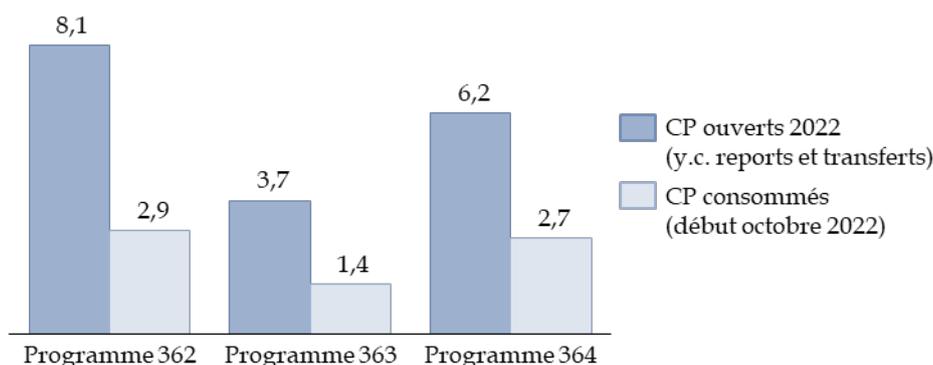
La mission « Plan de relance » a notamment été un support de financement pour des mesures qui ne relevaient pas de la relance de l'économie au sortir de la crise du covid-19, avaient vocation à être pérennisées et le sont effectivement.

B. LE RYTHME D'ENGAGEMENT ET DE DÉCAISSEMENT DEMEURE PLUS LENT QUE LES PRÉVISIONS INITIALES

Au début octobre 2022, le **taux d'exécution global des crédits de paiement** sur la mission « Plan de relance », mesuré par le rapport entre le montant des crédits consommés et des crédits ouverts (y compris les reports de crédits non consommés en 2021 et reportés à 2022, et après avoir retranché les crédits transférés vers d'autres missions) est de **38,5 %** seulement. Il est similaire d'un programme à l'autre.

Crédits ouverts en 2022 et consommés au 5 octobre 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données du système d'information Chorus

Les indicateurs de performance figurant dans le projet annuel de performances confirment que **le taux d'exécution de la mission sera faible en crédits de paiements**. Il serait en effet en fin d'année de 80 % pour le programme 362, 83 % pour le programme 383 et 52 % pour le programme 364¹.

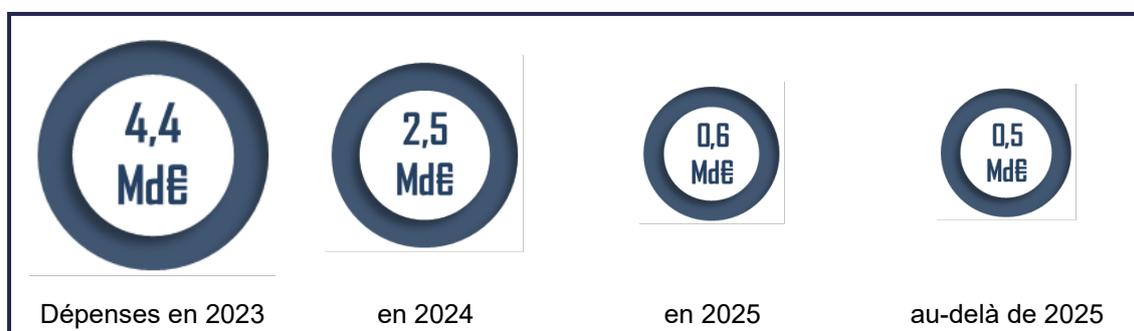
¹ Indicateur de performance 1.1 « Taux de consommation des crédits » prévu pour chacun des trois programmes de la mission « Plan de relance ».

En autorisations d'engagement, le niveau de consommation est de 48,0 % seulement. Il est donc plausible que le Gouvernement choisisse, comme il l'a fait les années précédentes pour les missions « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et pour la présente mission, de reporter un montant important de crédits non consommés vers 2023, **ce qui aboutirait à de nouveaux engagements sans ouverture nouvelle en loi de finances initiale.**

C. UNE EXÉCUTION PROLONGÉE DANS LE TEMPS

En conséquence d'une exécution plus lente que prévue initialement, **des crédits de paiement (restes à payer) plus importants devraient être décaissés au cours des années à venir.** Alors que, lors du lancement de la mission « Plan de relance » dans le projet de loi de finances pour 2021, il était prévu des crédits restant à payer après 2023 de 2,5 milliards d'euros sur le programme 362, **ces restes à payer tardifs sont à présents estimés à 3,5 milliards d'euros,** dont 463 millions d'euros ne seraient même versés qu'après 2025.

Échéancier prévisionnel de dépenses sur la mission « Plan de relance »



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

Réunie le mardi 25 octobre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de réserver son vote sur les crédits de la mission.

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a décidé, sur la proposition de M. Jean-François Husson, rapporteur spécial, de proposer au Sénat l'adoption d'un amendement FINC.1 tendant à annuler 1 milliard d'euros de crédits de paiement n'ayant plus vocation à être utilisés, compte tenu de l'éloignement de la crise sanitaire qui avait justifié la création de la mission. Elle a proposé d'adopter les crédits de la mission ainsi modifiés.



Jean-François HUSSON

Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
de la Meurthe-et-Moselle

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/>

Téléphone : 01 42 34 23 28