

...le projet de loi de finances pour 2022

MISSIONS « PLAN DE RELANCE » ET « PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE »

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

Ces deux missions ont été créées au cours de l'année 2020, en réaction à la crise sanitaire et ses conséquences économiques.

La mission « Plan de relance » a été instaurée 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 ».

Créée par la première loi de finances rectificative pour 2020 afin de soutenir les entreprises et les ménages à la suite des décisions de restrictions sanitaires, en particulier de confinement, la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » a consommé **41,8 milliards d'euros de crédits en 2020** et a été dotée de **44,3 milliards d'euros** au total en 2021.

1. EN 2022, DES OUVERTURES DE CRÉDITS LIMITÉES SUR LA MISSION « PLAN DE RELANCE », AFIN DE POURSUIVRE DES ACTIONS ENTREPRISES EN 2020 ET 2021

Pour 2022, les crédits demandés par le projet de loi de finances sont de **1,2 milliard d'euros en autorisation d'engagement et surtout de 12,9 milliards d'euros en crédits de paiement**.

Crédits de la mission « Plan de relance »

(en millions d'euros)

		LFI 2021	LFR-1 2021	PLF 2022
362 – Écologie	AE	18 316,0	17 842,0	139,0
	CP	6 564,0	6 824,0	5 696,9
363 – Compétitivité	AE	5 917,6	6 451,6	547,2
	CP	3 909,7	4 401,7	2 762,7
364 – Cohésion	AE	11 953,2	16 093,2	555,0
	CP	11 366,3	15 506,3	4 446,4
Total mission	AE	36 186,8	40 386,8	1 241,3
	CP	21 840,0	22 544,8	12 905,9

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

Les **nouvelles autorisations d'engagement** portent seulement sur 6 des 23 actions de la mission « Plan de relance ». En revanche, les **crédits de paiement ouverts** portent sur la quasi-totalité des actions de la mission, à l'exception de l'action 06 « Cohésion sanitaire » du programme 364. **Ces ouvertures de crédits ont pour objet, à titre principal, de permettre la continuité des actions engagées en 2021.**

En cas de sous-consommation des crédits en 2021, **le montant réellement disponible des crédits en 2022 pourrait être très nettement supérieur à ceux inscrits dans le projet de loi de finances**. Le Gouvernement pourrait en effet choisir de reporter à 2022 une partie des crédits non consommés en 2021, plutôt que de les annuler en loi de finances rectificative ou en loi de règlement.

2. LES ACTIONS DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE » : UNE EFFICACITÉ ET UN DEGRÉ DE MISE EN ŒUVRE VARIABLES

A. UNE MISSION RASSEMBLANT DES ACTIONS HÉTÉROGÈNES, DONT LA MISE EN ŒUVRE EST MOINS RAPIDE QU'ANNONCÉ

De nombreuses actions, tout en poursuivant un objectif d'intérêt général certain, n'ont pas un caractère temporaire et n'ont guère de lien avec la relance de l'économie, deux caractéristiques que le Gouvernement mettait pourtant en avant lors de la présentation du plan de relance.

- Des dispositifs sont d'ores et déjà pérennisés ou en passe de l'être, à l'instar de ceux relatifs à la rénovation thermique, portée par le programme 362, avec une enveloppe totale de 6,3 milliards d'euros. Ainsi, le financement de MaPrimeRénov' est inscrit en 2022 sur la mission « Écologie, mobilité et développement durables ». De même, la pérennisation du fonds « friches » a été annoncée. Certaines mesures entraînent également des recrutements de personnels ou produiront nécessairement des effets budgétaires au-delà de 2022.
- L'effet de relance est douteux pour de nombreuses mesures relatives à l'emploi, à la formation ou au secteur de la culture qui relèvent plutôt du soutien en période de crise ou des dépenses ordinaires des ministères. Ont également été intégrées aux crédits portés par la mission « Plan de relance » un très grand nombre de dépenses qui auraient dû être inscrites dans les budgets des ministères, s'agissant par exemple d'achats de fournitures diverses, de l'entretien de bâtiments ou de l'hébergement des migrants ou des personnes fragiles.

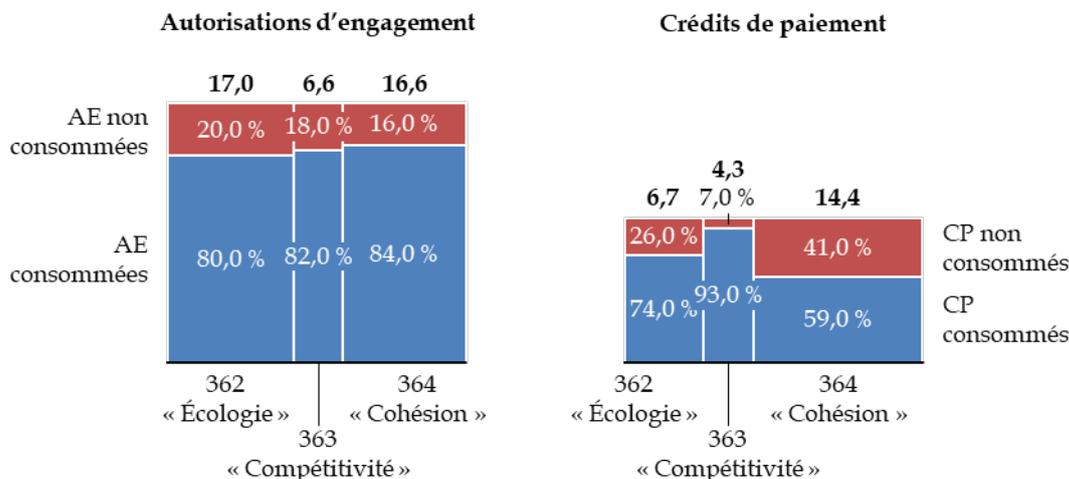
Le Gouvernement semble avoir utilisé le plan de relance pour regrouper un ensemble de dépenses, anciennes ou nouvelles, qui relèveraient davantage des missions traditionnelles.

La mise en œuvre de ces dépenses devait être facilitée par leur regroupement au sein de grands programmes budgétaires, malgré le caractère contestable de cette architecture au regard des principes de la loi organique relative aux lois de finances.

Or le **taux d'exécution des dépenses** est, sur les neuf premiers mois, **de la moitié seulement des crédits ouverts**.

Taux de consommation prévisionnel des crédits en 2021

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



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires et des indicateurs de performance

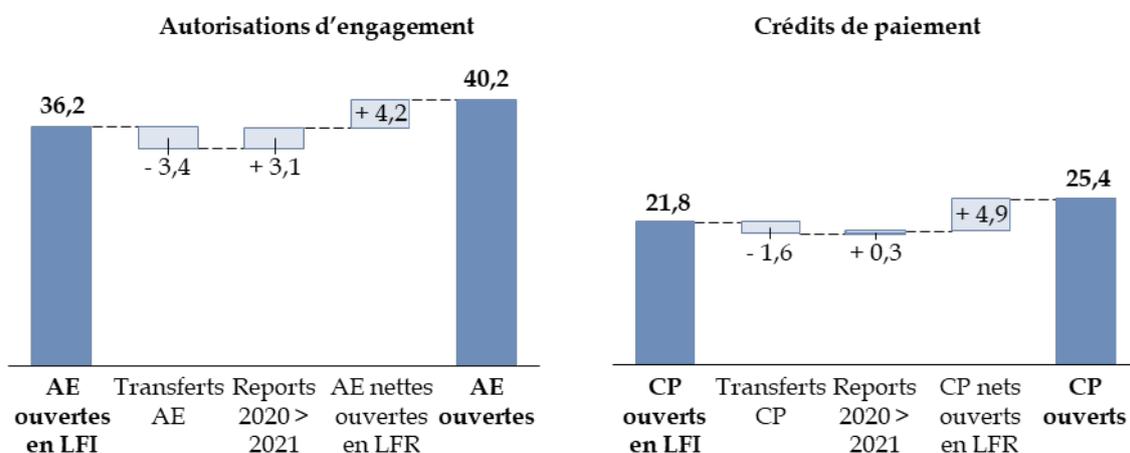
Le projet annuel de performances ne prévoit plus qu'une consommation, en fin d'année 2021, de 82 % des autorisations d'engagement et de 68,7 % des crédits de paiement ouverts sur la mission, loin des intentions d'engagement et de décaissement annoncées par le Gouvernement.

B. UNE GESTION COMPLEXE DES CRÉDITS

De nombreux **mouvements** et **ouvertures de crédits** ont eu lieu en 2021, de sorte que, au total, les crédits mis à disposition des gestionnaires de programmes ont été de **40,2 milliards d'euros** en **autorisations d'engagement** et de **25,4 milliards d'euros** en **crédits de paiement**.

Mouvements de crédits sur la mission « Plan de relance »

(en milliards d'euros)



LFI : loi de finances initiale. LFR : loi de finances rectificative du 19 juillet 2021. AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement.

Source : commission des finances, à partir des données Chorus au 1^{er} octobre 2021

- En premier lieu, la mission a fait l'objet de **reports de crédits non consommés** en 2020, pour des mesures lancées sur les missions de droit commun en 2020 et rattachées en 2021 à la mission « Plan de relance ».
- En second lieu, la **première loi de finances rectificative** du 19 juillet 2021 a ouvert des **crédits supplémentaires**, principalement pour combler le **manque de financement des dispositifs d'activité partielle** de droit commun (APDC) et d'activité partielle de longue durée (APLD) : les crédits initialement prévus ont en effet été utilisés au premier semestre 2021 pour financer l'activité partielle d'urgence, qui relève pourtant de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».
- En sens inverse, 3,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 1,6 milliard d'euros en crédits de paiement ont été **transférés vers des missions de droit commun** et ne relèvent donc plus, sur le plan budgétaire, de la mission « Plan de relance ». Les crédits de 51 dispositifs ont ainsi été transférés vers 15 programmes relevant de 10 missions. Ces transferts ont, pour partie, **suivi un parcours inverse** de celui des **reports de crédits**.

De nouveaux **redéploiements** et **abondements divers** ont été annoncés et devraient faire l'objet de précisions dans le projet de loi de finances rectificative dont le dépôt est prévu début novembre.

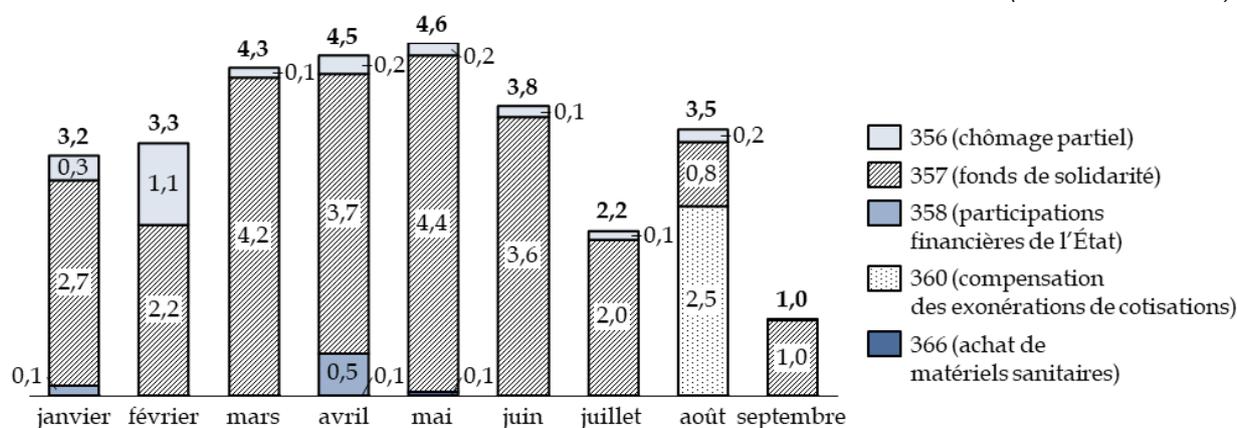
Ces circuits de financement complexes sont difficiles à justifier par des considérations opérationnelles. En opportunité, ils ont surtout permis au Gouvernement de comptabiliser ces crédits au titre de l'enveloppe de 100 milliards d'euros du plan de relance.

3. LA MISSION « PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE »

En 2021, la mission a été alimentée moins par des crédits votés en loi de finances initiale (6,0 milliards d'euros) que par des reports de crédits non consommés (28,8 milliards d'euros) et des crédits ouverts en loi de finances rectificative (6,3 milliards d'euros). Les **dépenses** ont concerné cette année pour l'essentiel le programme 357, qui finance le **fonds de solidarité**.

Évolution des dépenses de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » en 2021

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données Chorus

Compte tenu de l'arrêt presque total des dispositifs d'urgence à l'automne 2021, **la mission ne fait l'objet d'aucune ouverture de crédits en 2022**, à l'exception du dispositif d'achat de matériels sanitaires pour un montant de 200 millions d'euros. Des **reports de crédits** non consommés en 2021 permettraient de payer des reliquats de dépenses.

Réunie le mercredi 27 octobre 2021, sous la présidence de Mme Christine Lavarde, vice-président, puis le 10 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits des missions « Plan de relance » et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».



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