

N° 736

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
de l'année 2025,*

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

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 22
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. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szezurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 2694, 2847 et T.A. 306

Sénat : 726 (2025-2026)

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 » A DÉPENSÉ 1,5 MILLIARD D'EUROS EN 2025, AVEC DE NOUVEAUX RETRAITS D'ENGAGEMENTS DE CRÉDITS..... | 7 |
| B. L'ANNÉE 2025 EST LA DERNIÈRE ANNÉE D'EXISTENCE DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE »..... | 8 |
| C. LA MISSION A CONTINUÉ À FINANCER UN TRÈS GRAND NOMBRE DE DISPOSITIFS..... | 9 |
| II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL | 12 |
| A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE A CONFIRMÉ LA SOUTENABILITÉ DU CHOIX FAIT PAR LE PARLEMENT DE SUPPRIMER LES CRÉDITS EN LOI DE FINANCES INITIALE..... | 12 |
| B. ... ET MONTRE ÉGALEMENT COMMENT CETTE MISSION BUDGÉTAIRE A CONQUIS UNE AUTONOMIE CONTRAIRE À TOUS LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES..... | 14 |
| C. LA MISE EN EXTINCTION DE LA MISSION EST COMPLEXE À RÉALISER ET CERTAINES ACTIONS SE POURSUIVront ENCORE LONGTEMPS..... | 15 |

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Les crédits de paiement dépensés sur la mission « Plan de relance » se sont élevés à 1 486 millions d'euros en 2025, en diminution de 31,0 % par rapport à l'année précédente.
2. Les crédits consommés ont été très inférieurs à ceux ouverts au moyen des reports de crédits, ce qui confirme, comme l'avait décidé le Parlement à l'initiative du Sénat, qu'il n'était pas nécessaire d'ouvrir des crédits en loi de finances initiale pour 2025.
3. En autorisations d'engagement, la consommation est négative et s'établit à - 132,5 millions d'euros. Des retraits d'engagement ont en effet résulté de l'annulation ou de la sous-exécution de programmes.
4. Après la suppression du programme 364 « Cohésion », la mission « Plan de relance » a conservé en 2025 les programmes 362 « Écologie » et 363 « Compétitivité ». Elle disparaît en 2026, avec la suppression du programme 363, dont les actions sont reprises par d'autres programmes du budget général, et le rattachement du programme 362 à la mission « Écologie, développement et mobilités durables ».
5. Un bilan précis devra être établi de la clôture successive des programmes 362, 363 et 364, indiquant notamment, mesure par mesure et budget opérationnel de programme (BOP) par budget opérationnel de programme, les montants reportés de ces programmes vers les autres programmes du budget général.
6. La délégation des crédits vers des opérateurs ou le transfert vers d'autres ministères rend très difficile le suivi des crédits réellement consommés, que ce soit pour le Parlement ou pour l'administration.
7. L'ensemble de ces procédures a pour effet de rendre particulièrement obscur le lien entre la consommation de crédits et l'autorisation parlementaire. En outre, le lien entre les mesures et l'objectif initial de relance de l'économie paraît de plus en plus éloigné, alors que les paiements devraient se poursuivre jusqu'en 2042, soit 22 ans après le lancement du plan de relance de l'économie.
8. Par ses modalités de conception initiale comme par la manière dont elle a été mise en œuvre, la mission « Plan de relance » n'a pas constitué une manière adéquate de suivre l'exécution des crédits consacrés au plan de relance.

I. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES DE LA MISSION

A. LA MISSION « PLAN DE RELANCE » A DÉPENSÉ 1,5 MILLIARD D'EUROS EN 2025, AVEC DE NOUVEAUX RETRAITS D'ENGAGEMENTS DE CRÉDITS

Les **crédits exécutés** sur la mission « Plan de relance » en 2025 se sont élevés à 1 486,4 millions d'euros en crédits de paiement, en diminution de 31,0 % par rapport à 2024. En **autorisations d'engagement**, le montant consommé est négatif à hauteur de - 132,5 millions d'euros en raison de retraits d'engagement, après un montant déjà négatif de - 278,3 millions d'euros en 2024.

Évolution des crédits de la mission « Plan de relance » en 2025

(en millions d'euros et en pourcentage)

| | | 2024 | | 2025 | | Exécution / prévision 2025 | | Exécution 2025 / 2024 | |
|---------------------|----|------------------|-----------|------------------|-----------|-------------------------------|-------|--------------------------|---------|
| | | Prévision LFI | Exécution | Prévision LFI | Exécution | en euros | en % | en euros | en % |
| 362 - Écologie | AE | 0,0 | - 91,2 | 0,0 | - 142,8 | - 142,8 | n. s. | - 51,6 | n. s. |
| | CP | 1 169,1 | 1 766,2 | 0,0 | 1 215,1 | + 1 215,1 | n. s. | - 551,2 | - 31,2% |
| 363 - Compétitivité | AE | 0,0 | - 187,2 | 0,0 | 10,2 | + 10,2 | n. s. | + 197,4 | n. s. |
| | CP | 66,0 | 386,8 | 0,0 | 271,3 | + 271,3 | n. s. | - 115,5 | - 29,9% |
| Total mission | AE | 0,0 | - 278,3 | 0,0 | - 132,5 | - 132,5 | n. s. | + 145,8 | n. s. |
| | CP | 1 235,1 | 2 153,0 | 0,0 | 1 486,4 | + 1 486,4 | n. s. | - 666,7 | - 31,0% |

n. s. : non significatif. AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. Prévision : prévision en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de résultats.

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

Le montant des autorisations d'engagement est négatif en raison du **retrait d'autorisations d'engagement**.

Ces retraits ont lieu pour constater l'abandon de certains projets : sont concernés notamment l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et l'Agence de services et de paiement (ASP) au titre des mesures de décarbonation de l'industrie (- 93 millions d'euros), l'Agence nationale du sport au titre de la dotation de rénovation énergétique des équipements sportifs (- 3,5 millions d'euros), et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) au titre des jardins partagés (- 2 millions d'euros). Des retraits d'engagements ont également été comptabilisés par la direction générale des collectivités locales (DGCL) sur la rénovation énergétique des collectivités territoriales et la dotation régionale d'investissement (DRI), à hauteur de 32 millions d'euros, en raison d'abandon de projets et de dossiers soldés en sous-exécution par rapport à la prévision initiale.

Les retraits d'engagements juridiques et les rétablissements de crédits

Le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État indique qu'« un retrait d'engagement peut être réalisé pour ajuster l'engagement à la réalité de la dépense »¹. La Cour des comptes recense trois situations pouvant entraîner un retrait d'engagement² :

- un projet ayant bénéficié du soutien de l'État via le plan de relance peut avoir connu une réalisation incomplète ;
- des crédits excédentaires peuvent avoir été versés à un opérateur par rapport aux besoins : il y a dans ce cas rétablissement de crédits sur les programmes de la mission ;
- les règles d'engagement spécifiques à certains dispositifs peuvent postuler un niveau d'engagement juridique structurellement supérieur à celui constaté en pratique.

Source : commission des finances

B. L'ANNÉE 2025 EST LA DERNIÈRE ANNÉE D'EXISTENCE DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE »

La mission « Plan de relance », qui comprenait trois programmes depuis sa création en 2021 jusqu'à l'exercice 2024, n'en comprenait plus que deux en 2025, à la suite de la suppression du programme 364 « Cohésion ».

L'exercice 2025 est la dernière année d'existence de la mission « Plan de relance ». Comme l'avait recommandé le rapporteur spécial l'an passé³, elle a été **supprimée** par la loi de finances initiale pour 2026.

Si le programme 363 « Cohésion » disparaît en même temps que la mission, le programme 362 « Écologie » continue à exister mais est transféré, à compter de l'exercice 2026, dans la mission « Écologie, développement et mobilités durables ».

La mission a réalisé la majorité de ses engagements au début de son existence. Les crédits consommés, sans être résiduels, sont en forte décroissance.

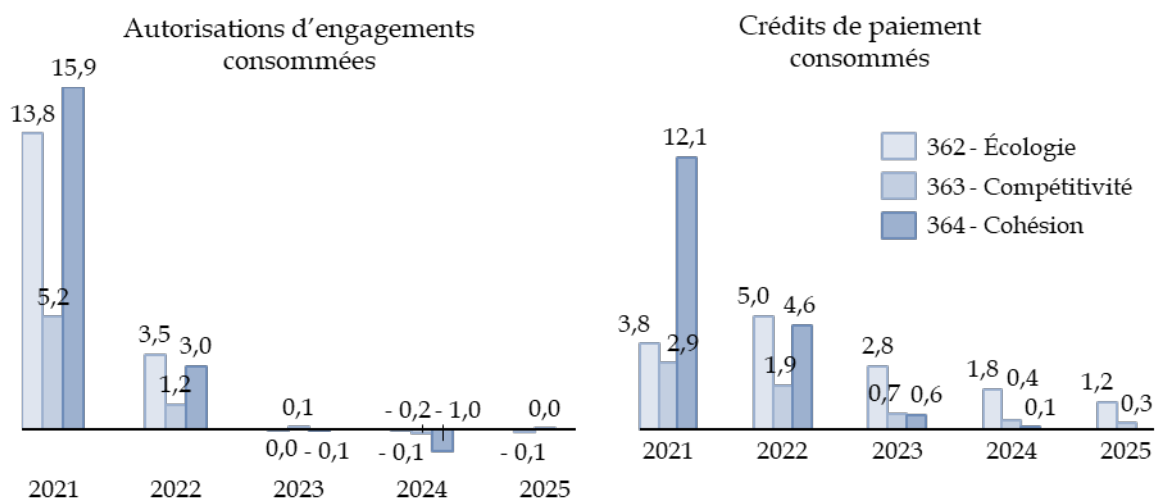
¹ Direction du budget, Recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État, section IV. A.2.3.3, janvier 2023.

² Cour des comptes, note d'exécution budgétaire relative à la mission « Plan de relance », annexée au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

³ [Plan de relance](#), rapport n° 743 (2024-2025), tome II, annexe 22, de Jean-François Husson, fait au nom de la commission des finances, déposé le 18 juin 2025.

Exécution des crédits de la mission « Plan de relance » par année

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires. Le programme 364 n'existe plus et n'a donc plus de consommation en 2025.

C. LA MISSION A CONTINUÉ À FINANCER UN TRÈS GRAND NOMBRE DE DISPOSITIFS

Malgré la baisse des montants, c'est toujours un **très large éventail d'actions** qui ont été financées en 2025 sur le **programme 362 « Écologie »** :

- les mesures relatives aux **infrastructures** et à la **mobilité** : 342,8 millions d'euros de crédits de paiement et une consommation négative de - 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement. L'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) a versé 311 millions d'euros en crédits de paiement pour différentes actions, notamment pour les transports collectifs en province (148 millions d'euros) et en Île-de-France (82 millions d'euros) ;

- la **rénovation énergétique** des bâtiments publics et de certains logements privés et locaux de TPE ou PME : 240,1 millions d'euros de crédits de paiement, mais une consommation négative d'autorisations d'engagements de - 21,5 millions d'euros, la dépense finale étant inférieure à la dépense prévisionnelle pour la rénovation des bâtiments des collectivités territoriales ;

- les mesures en faveur de l'**énergie** et des **technologies vertes** : 192,9 millions d'euros en crédits de paiement, dont 86,4 millions d'euros pour les projets européens relatifs à la stratégie hydrogène et 58,4 millions d'euros pour le plan de soutien automobile ;

- les actions en faveur de la **biodiversité** et de la **lutte contre l'artificialisation** (130,0 millions d'euros de crédits de paiement et une consommation négative de - 8,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement), dont 99,6 millions d'euros pour le fonds de recyclage des friches, dont les paiements devraient se poursuivre jusqu'en 2027, avec un taux de chute (projets abandonnés ou subvention revus à la baisse) estimé à 2,3 % ;

- les mesures en faveur de la **décarbonation de l'industrie** : 74,8 millions d'euros de crédits de paiement, mais une consommation négative de - 93,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement en raison de la revue à la baisse du montant prévisionnel d'aide de certains projets, moins performants que prévu, et de l'abandon d'autres projets ;

- les mesures relatives à l'**agriculture** : 73,8 millions d'euros en crédits de paiement, dont près de la moitié pour le renouvellement forestier, et - 5,9 millions d'euros en autorisations d'engagement ;

- la **dotation régionale d'investissement**, destinée au financement d'actions régionales de rénovation énergétique des bâtiments publics et de développement des mobilités douces et des transports publics : 71,7 millions d'euros en crédits de paiement, et - 10,9 millions d'euros en autorisations d'engagement ;

- les mesures favorisant l'**économie circulaire** et les **circuits courts** : 58,2 millions d'euros de crédits de paiement ;

- les mesures relatives au « verdissement » des **ports** et à des investissements dans la **pêche** et dans l'**aquaculture** : 30,8 millions d'euros en crédits de paiement, avec des retraits d'engagement mineurs.

Il en est de même du **programme 363 « Compétitivité »**, qui a consommé des crédits en 2025 pour :

- les actions en faveur de la **relocalisation d'activités** : 94,8 millions d'euros en crédits de paiement, qui comprennent des subventions aux lauréats du dispositif « Relocaliser dans les secteurs critiques » et les subventions versées aux bénéficiaires du fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires ;

- le **financement des entreprises** pour 68,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 106,7 millions d'euros en crédits de paiement, concernant notamment la compensation de l'exonération du forfait social prévue pour les abondements des employeurs versés en complément des versements personnels dans le cadre du Plan d'épargne salariale (40,9 millions d'euros) et la garantie du label « Relance » attribué à des organismes de placement collectif pour des investissements des ménages en fonds propre dans les entreprises (37,5 millions d'euros) ;

- les mesures dites de « **mise à niveau numérique de l'État et des entreprises** », pour une consommation de crédits de 43,2 millions d'euros en crédits de paiement et de - 48,3 millions d'euros en autorisations d'engagement. Cette dénomination recouvre un grand nombre de mesures dont le lien avec l'objectif de

relance est bien difficile à établir, puisque la plupart d'entre elles financent des moyens de fonctionnement de différents ministères ;

- les mesures relatives à la **culture** : 18,8 millions d'euros de crédits de paiement, consacrés au soutien à la filière presse et à différents monuments historiques, et une consommation négative de - 5,8 millions d'euros en autorisations d'engagement ;

- les **commandes militaires** pour 4,9 millions d'euros de crédits de paiement, assurant des paiements pour un programme d'acquisition de 10 hélicoptères qui a pris un retard important : les trois premiers hélicoptères ont été livrés en juillet 2025 alors que certains composants doivent encore être finalisés ;

- l'action « **plan de soutien à l'export** », pour des crédits de paiement de 3,0 millions d'euros, consacrés au fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP), et des autorisations d'engagement négatives de - 4,3 millions d'euros.

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

La mission « Plan de relance » a été fondée sur des procédures dérogatoires au droit budgétaire commun : une part importante des crédits sont transférés à des opérateurs ou à d'autres programmes budgétaires, de sorte que la consommation des crédits sur la mission « Plan de relance » ne reflète que très indirectement leur décaissement réel au profit de la mise en œuvre des politiques publiques visées.

En outre, des reports de crédits très importants éloignent le niveau des crédits disponibles de ceux autorisés en loi de finances initiale.

A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE A CONFIRMÉ LA SOUTENABILITÉ DU CHOIX FAIT PAR LE PARLEMENT DE SUPPRIMER LES CRÉDITS EN LOI DE FINANCES INITIALE...

Le projet de loi de finances initiale pour 2025 demandant l'ouverture, en crédits de paiement uniquement, de 100 millions d'euros sur le programme 362 « Écologie » et de 69 millions d'euros sur le programme 363 « Compétitivité », **le Sénat avait considéré que ces ouvertures de crédits n'étaient pas nécessaires**, compte tenu du volume très important des crédits disponibles.

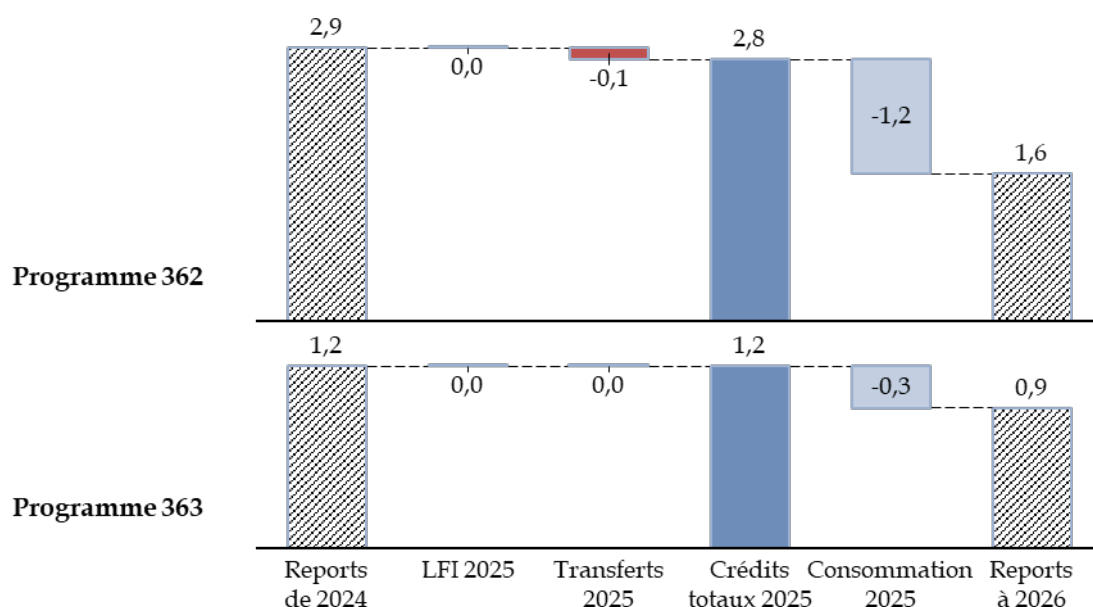
Cette position a été retenue dans le texte adopté par la commission mixte paritaire et confirmé par les deux assemblées en nouvelle lecture. Si la mission « Plan de relance » est restée en 2025 dans la nomenclature budgétaire et a donc pu continuer de servir de support à l'exécution budgétaire via les crédits non consommés en 2024 et reportés à 2025, elle n'a pas reçu de crédits nouveaux en loi de finances initiale, ni par la suite dans la loi de finances de fin de gestion.

L'exécution budgétaire a confirmé que les deux programmes de la mission n'avaient pas besoin de crédits nouveaux.

La consommation des crédits a en effet très inférieure au montant des crédits disponibles, puisque 43,6 % des crédits disponibles seulement ont été consommés sur le programme 362 et 23,2 % sur le programme 363. **Si la loi de finances initiale avait ouvert des crédits nouveaux, ils auraient été intégralement reportés à 2026**, contrairement au principe d'annualité budgétaire.

Mouvements et consommation de crédits sur les programmes 362 et 363 en 2025

(crédits de paiement en milliards d'euros)



LFI : loi de finances initiale.

Source : commission des finances, à partir des données Chorus

Il n'en reste pas moins que **des ouvertures de crédits pourraient être nécessaires à l'avenir sur le programme 362**, car le montant des restes à payer à la fin 2025 était de 2,7 milliards d'euros, un montant supérieur au volume des crédits reportés à 2026¹. **Il conviendra d'ouvrir ces crédits en fonction des besoins et non par anticipation**. Ces besoins ne se matérialiseront pas nécessairement à la hauteur du niveau actuel des restes à payer, car des annulations ou réduction de projets pourraient, comme au cours des années passées, entraîner des retraits d'autorisations d'engagement.

En pratique, **de telles ouvertures de crédits risquent d'être difficiles à suivre** si, comme le propose la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, le programme 362 est clôturé à la fin 2026 et que les dispositifs qu'elle finance sont reversés sur d'autres programmes du budget général.

Sur le **programme 363**, en revanche, le montant des restes à payer était de 326,5 millions d'euros, soit un montant très inférieur aux crédits reportés, signe là encore de l'ouverture de crédits à un niveau très excessif au cours des années passées.

¹ La loi de finances initiale pour 2026, comme la loi de finances initiale pour 2025, n'a pas ouvert de crédits pour les programmes 362 et 363.

B. ... ET MONTRE ÉGALEMENT COMMENT CETTE MISSION BUDGÉTAIRE A CONQUIS UNE AUTONOMIE CONTRAIRE À TOUS LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES

La dernière ouverture de crédits de paiement, sur la mission « Plan de relance », a été celle réalisée, à hauteur de 1,4 milliard d'euros, par la loi de finances pour 2024. Or la même année, la mission a bénéficié de reports de crédits d'un montant de 5,7 milliards d'euros, très supérieur à la consommation cumulée des années 2024 (2,2 milliards d'euros), 2025 (1,5 milliard d'euros) et 2026 (prévision de 0,9 milliard d'euros¹). En conséquence, **les crédits soumis à l'autorisation du Parlement en 2024 ne seront pas utilisés avant 2027, s'ils le sont un jour.**

Or, **la pratique des reports de crédits** non seulement s'est poursuivie en 2025 et en 2026, mais **a pris des formes fortement contestables** au regard du principe de spécialité des crédits.

Ainsi, lors de la clôture du programme 364 « Cohésion », au lieu d'annuler les crédits restants ou de les reporter vers les programmes du budget général qui en reprenaient les dispositifs, le Gouvernement a reporté 384,0 millions d'euros vers le programme 362 « Écologie »².

De même, lors de la suppression du programme 363 « Compétitivité » au début de l'exercice 2026, sur les 898,0 millions d'euros reportés d'autres programmes du budget général, 600 millions d'euros environ ont été attribués au programme 362 « Écologie – mise en extinction du plan de relance »³, s'ajoutant aux crédits de paiement non consommés sur ce programme, soit 1,6 milliard d'euros.

Ce recours aux reports croisés, déjà dénoncé par la commission des finances dans le cadre de la mission « Plan de relance »⁴, **est en contradiction directe avec les termes de l'article 15 de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 organique relative aux lois de finances (LOLF)**, qui dispose que « *les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs* ». Le programme 362 ne poursuit en effet en rien des objectifs comparables à ceux des programmes 363 et 364, dont les dispositifs ont d'ailleurs été repris par des programmes appartenant à d'autres missions du budget général.

¹ Le montant des crédits consommés en 2026 est estimé par le rapport annuel de performances à 800 millions d'euros sur le programme 362 et à 145 millions d'euros sur le programme 363. Ces montants n'incluent pas les dépenses, en 2025 et 2026, sur les actions précédemment financées par l'ancien programme 364, dont les restes à payer étaient estimés à 0,6 milliard d'euros après 2024 par le rapport annuel de performances pour l'année 2024.

² [Arrêté du 7 mars 2025](#) (NOR : ECOB2506424A) portant report de crédits.

³ [L'arrêté du 10 mars 2026](#) portant report de crédits (NOR : CPPB2600378A) a annulé 656,2 millions d'euros en crédits de paiement sur plusieurs programmes, dont 612,5 millions d'euros sur le programme 363, et a ouvert au titre de 2026 656,2 millions d'euros sur plusieurs programmes, dont 611,7 millions d'euros sur le programme 362, ce qui implique que la quasi-totalité des crédits annulés sur le programme 363 ont été reportés au programme 362.

⁴ Voir l'analyse faite par le rapporteur général dans son [rapport d'information n° 576 \(2020-2021\)](#), relatif à un projet de décret d'avance, fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 mai 2021.

Ces reports croisés relèvent d'une pratique problématique à deux égards. D'une part, ils conduisent à **utiliser des crédits pour un objectif différent de celui pour lequel ils avaient été autorisés par le Parlement**. D'autre part, ils permettent au Gouvernement, et lui permettront encore dans les années à venir, de **continuer à financer les actions du programme 362 de la manière la plus opaque**, sans avoir à demander (et justifier) une ouverture de crédits en loi de finances initiale à cet effet.

Le gestionnaire de programme dispose ainsi d'une enveloppe de crédits sans commune mesure avec les besoins, à un tel point que, sur le programme 362, il n'a mis à disposition des budgets opérationnels de programme que moins de la moitié des crédits dont il disposait¹.

Ce mode de gestion expose en outre le financement des dispositifs à un risque majeur : la LOLF² n'autorisant les reports de crédits que jusqu'au 15 mars, **les dispositifs ainsi financés ne pourraient pas être menés à bien si la loi de finances n'était pas promulguée à cette date**. Cette hypothèse n'est pas seulement théorique puisque les deux dernières lois de finances n'ont été promulguées qu'au cours du mois de février.

C. LA MISE EN EXTINCTION DE LA MISSION EST COMPLEXE À RÉALISER ET CERTAINES ACTIONS SE POURSUIVront ENCORE LONGTEMPS

Si la mission « Plan de relance » disparaît en 2026 de la nomenclature budgétaire, ce n'est pas le cas du programme 362 « Écologie », qui est désormais rattaché à la mission « Écologie, développement et mobilités durables ».

En tout état de cause, **la disparition des programmes eux-mêmes ne signifierait pas la fin des actions mises en œuvre dans le cadre du plan de relance**, dont le coût avait été chiffré à l'origine à 100 milliards d'euros.

En premier lieu, certaines mesures relevaient des recettes et non des dépenses, et leur caractère était non limité dans le temps, comme la diminution des impôts de production³, ce qui représente une diminution de recettes d'environ 10 milliards d'euros par an.

En second lieu, les mesures comprises dans les programmes supprimés sont, lorsqu'elles ne sont pas achevées, reprises par d'autres programmes du budget général.

Il manque, à cet égard, une information générale et précise sur la manière dont les actions des programmes 364 et 363 ont été reprises par les autres programmes du budget général. Si le rapport annuel de performances donne

¹ Cour des comptes, note d'exécution, budgétaire de la mission « Plan de relance » en 2025.

² [Article 15](#) de la LOLF.

³ Le plan de relance annoncé en septembre 2020 incluait la suppression de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), ce qui correspondait à une diminution de 50 % de son montant, ainsi que la réduction de moitié des impôts fonciers des établissements industriels et l'abaissement du taux de plafonnement de la contribution économique territoriale (CET) en fonction de la valeur ajoutée.

quelques indications au sujet du programme 363, c'est la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes qui est la plus complète sur cette question.

Reclassement des activités du programme 363 à la suite de sa mise en extinction

| Mission d'accueil | Programme d'accueil | Activités |
|---|--|--|
| Direction de l'action du Gouvernement | 129 « Coordination du travail gouvernemental » | Numérique ANSSI ; sac à dos numérique de l'agent public (SNAP) et fonds d'innovation et de transformation numérique (FITN). |
| Culture | 131 « Création » | Investissements – fonds de transition écologique. |
| | 175 « Patrimoines » | Plan cathédrales ; Restauration d'immeubles non État classés publics ; Restauration d'immeubles. non État inscrits publics ; Restauration d'immeubles. non État classés privés ; Investissements territoriaux – musées ; Investissement territoriaux – archives ; Investissement territoriaux – archéologie. |
| Médias, livre et industries culturelles | 180 « Presse et médias » | Fonds de transition écologique (presse) ; fonds stratégique pour le développement de la presse. |
| Économie | 134 « Développement des entreprises et régulations » | Soutien relocalisation sectoriel ; Soutien relocalisation territorial ; Soutien relocalisation spatial ; Fonds régionaux d'investissement ; Moyens mise en œuvre dispositifs relance ; Industrie du futur. |
| Aide publique au développement | 110 « Aide économique et financière au développement » | Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP). |
| Transformation et fonction publiques | 349 « Transformation publique » | FITN. |

Source : commission des finances, à partir de la note d'exécution budgétaire de la mission « Plan de relance » en 2025

La complexité de ces versements ne peut que laisser interrogatif : **il aurait été plus simple que, dès le début, les crédits soient versés sur les programmes qui en assureront finalement l'exécution**, ce qui aurait permis de mieux mesurer, année après année, les crédits consacrés à chacune de ces politiques publiques.

Au total, **un bilan précis devra être établi, et communiqué au Parlement, de la clôture successive des programmes 362, 363 et 364**, indiquant notamment, mesure par mesure et BOP par BOP, les montants reportés de ces programmes vers les autres programmes du budget général.

Or, ce processus est d'autant plus complexe qu'**une part importante des crédits est gérée par des opérateurs**.

Ainsi, 79,2 % des crédits de paiement consommés en 2025 au titre de la mission « Plan de relance » l'ont-ils été dans le cadre d'une « gestion intermédiée », c'est-à-dire que les crédits n'ont pas été mis en œuvre directement par le responsable de programme compétent pour la politique publique concernée mais par un intermédiaire, souvent un opérateur, chargé de conduire l'action publique pour le compte de l'État.

Cette gestion intermédiée ajoute une **couche de complexité dans la gestion des crédits**, nécessitant la mise en place de mécanismes de coordination entre l'administration et l'opérateur pour définir des modalités de transmission d'information et de contrôle. En pratique, elle constitue un **écran entravant le suivi de l'utilisation des crédits par l'administration**. La Cour des comptes constate ainsi que, « *alors que de l'ordre des trois-quarts des CP consommés au titre du programme 363 en 2025 ont été, in fine, confiés à un opérateur, le responsable de programme ne disposait pas d'informations exhaustives et actualisées sur l'exécution des crédits versés aux opérateurs ou sur le niveau de leur trésorerie* ».

Si le responsable de programme lui-même n'a qu'une vision partielle de l'utilisation des crédits, **le Parlement n'est, a fortiori, que faiblement informé de l'utilisation des crédits, et de nombreuses années après leur autorisation**. Alors que l'une des raisons invoquées pour l'ouverture de crédits de relance dans une mission spécifique, et non dans les missions et programmes de droit commun, était de favoriser un **suivi cohérent** de l'utilisation des crédits, **force est de constater que cet objectif n'a pas été atteint**.

Même les **crédits transférés à d'autres ministères** par le ministère de l'économie et des finances, responsable des programmes de la mission « Plan de relance », font l'objet d'un suivi insuffisant. Un montant total de 130,1 millions de crédits de paiement a ainsi été transféré à quatre programmes du budget général.

Liste des transferts effectués depuis le programme 362 en 2025

(en millions d'euros)

| Programme destinataire | Dispositif financé | Montant | Date |
|--|---|---------|-----------|
| 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » (mission « Cohésion des territoires ») | Rénovation énergétique et réhabilitation | 39,7 | 9/07/2025 |
| | lourde des logements sociaux | 44,6 | 3/12/2025 |
| 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt » (mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ») | Pacte Biosécurité et Bien-être animal | 10,0 | 9/07/2025 |
| 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » (mission « Recherche et enseignement supérieur ») | Soutien à la recherche et au développement dans le domaine de l'aéronautique civile, dans le cadre des activités du Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC) | 35,8 | 9/07/2025 |

Source : commission des finances, à partir des décrets de transfert du 9 juillet et du 3 décembre 2025

Or, **seuls les montants de ces transferts sont mentionnés dans les rapports annuels de performance** des programmes source et destinataires, ce qui, comme le fait observer la Cour des comptes, **contrevient au III de l'article 12 de la LOLF**, lequel dispose que « *l'utilisation des crédits virés ou transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial, inséré au [rapport annuel de performances]* ».

Enfin la **prolongation des actions** montre de manière de plus en plus évidente l'**absence de lien avec la relance de l'économie** au lendemain des périodes de confinement de 2020, alors que le rythme de croisière de l'économie avait été retrouvé dès le troisième trimestre 2021.

L'enveloppe totale disponible pour les mesures de décarbonation de l'industrie n'a été exécutée qu'à hauteur de 42 %, avec une sous-consommation en 2025 de 230,1 millions d'euros¹. S'agissant des mesures liées à l'hydrogène vert, la sous-consommation a été de 194 millions d'euros en 2025 pour le projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) et aucun des crédits disponibles n'a été consommé en 2025 pour les dispositifs de financement de projets dans les territoires portés par le ministère de la transition écologique.

En tout état de cause, le niveau élevé des restes à payer, comme on l'a vu précédemment, exigera de poursuivre l'exécution des actions pendant plusieurs années, au point que, selon les indications de la Cour des comptes, **un budget opérationnel de programme devrait être maintenu jusqu'en 2042** afin de porter les engagements de l'État en faveur de la filière hydrogène et de la décarbonation de l'industrie.

Le rapporteur général constate que, **par ses modalités de conception initiale comme par la manière dont elle a été mise en œuvre, la mission « Plan de relance » n'a pas constitué une manière adéquate de suivre l'exécution des crédits consacrés au plan de relance.**

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire de la mission « Plan de relance » en 2025.