

...le rapport d'information sur le projet de loi de finances pour 2022

MISSION « PLAN DE RELANCE »

Le budget de la mission « Plan de relance » est proposé à hauteur de 1,24 milliard d'euros (Md€) en autorisations d'engagement (AE) et 12,91 Md€ en crédits de paiement (CP) pour 2022, contre respectivement 36,19 millions d'euros (M€) et 21,84 M€ dans la LFI 2021. La mission « Plan de relance », par laquelle auront transité 40 % environ des crédits de France Relance, n'est en 2022 que la « queue de comète » des 100 Md€ de France Relance.

Un premier bilan des crédits engagés l'an passé fait apparaître un éparpillement et une inefficience des dépenses, qui laissent filer la dette, mais ne sont pas de nature à transformer structurellement l'économie à moyen et long terme. Si le plan de relance a bien fait redémarrer le moteur, c'est un moteur qui tourne à vide et dont on ne voit plus bien dans quelle direction il nous propulse.

Chiffres-clés

115,2 % du PIB : la part de dette publique dans la richesse nationale en 2021.

92 Md€ : la hausse de l'endettement public entre le T3 2020 et le T2 2021, soit entre l'annonce du plan de relance et aujourd'hui.

27 359 : le nombre de faillites sur un an glissant en septembre 2021, soit 47,9 % de moins que pour une année normale, ce qui alimente les craintes d'un « mur des faillites ».

21 % : la part du plan de relance consacrée à la numérisation en France, contre 52 % en Allemagne.

39,4 Md€ : la composante européenne du plan de relance français, issue de NextGenerationEU.

20 Md€ : le montant, sur les 100 Md€ du plan, correspondant à un « recyclage » de sommes qui avaient déjà été annoncées.

1. UN EXERCICE BUDGÉTAIRE VOUÉ À L'EXÉCUTION ET AU SUIVI DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE »

A. LES NOUVELLES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DANS LE PLF POUR 2022 : LA QUEUE DE COMÈTE DES 100 MILLIARDS D'EUROS DE FRANCE RELANCE

Le plan France Relance a dès son annonce été conçu comme un outil conjoncturel de court et moyen terme, **l'ensemble des crédits devant être engagés dans un délai de deux ans**. Un an après le lancement du plan, 47,4 Md€ ont déjà été engagés, dont **une partie seulement était budgétée**.

Sur deux ans, la mission « Plan de relance », à l'existence temporaire, donnerait lieu au vote de 38,15 Md€ (en AE) en lois de finances initiales en 2021 et 2022, la quasi-totalité des AE ayant été ouvertes dès 2021. Les AE ouvertes en 2022 ne font donc que redéployer certaines dépenses, s'ajoutant aux près de 7 Md€ de redéploiements intervenus depuis la LFI 2021, via LFR ou de façon réglementaire, sans modifier l'enveloppe globale de 100 Md€.

| Numéro et intitulé du programme ou de l'action | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|----------------------|----------------------------|--------------------------|-----------------------|----------------------------|
| | Ouvertes en LFI pour 2021 | Demandées pour 2022 | Variation 2022 / 2021 en % | Ouverts en LFI pour 2021 | Demandés pour 2022 | Variation 2022 / 2021 en % |
| 362 – Écologie | 18 316 000 000 | 139 000 000 | -99,24 | 6 563 975 000 | 5 696 871 934 | -13,21 |
| 01 – Rénovation énergétique | 6 295 000 000 | 0 | -100,00 | 2 825 300 000 | 1 505 800 000 | -46,70 |
| 02 – Biodiversité, lutte contre l'artificialisation | 1 220 000 000 | 0 | -100,00 | 416 500 000 | 528 212 343 | +26,82 |
| 03 – Décarbonation de l'industrie | 1 000 000 000 | 0 | -100,00 | 281 000 000 | 288 000 000 | +2,49 |
| 04 – Économie circulaire et circuits courts | 500 000 000 | 0 | -100,00 | 84 000 000 | 129 800 000 | +54,52 |
| 05 – Transition agricole | 1 124 000 000 | 0 | -100,00 | 390 000 000 | 730 319 812 | +87,26 |
| 06 – Mer | 250 000 000 | 0 | -100,00 | 44 760 000 | 95 150 000 | +112,58 |
| 07 – Infrastructures et mobilité vertes | 3 607 000 000 | 139 000 000 | -96,15 | 1 299 915 000 | 1 363 845 000 | +4,92 |
| 08 – Énergies et technologies vertes | 3 720 000 000 | 0 | -100,00 | 898 700 000 | 1 008 294 779 | +12,19 |
| 09 – Dotation régionale d'investissement | 600 000 000 | 0 | -100,00 | 323 800 000 | 47 450 000 | -85,35 |
| 363 – Compétitivité | 5 917 599 491 | 547 249 167 | -90,75 | 3 909 677 751 | 2 762 667 917 | -29,34 |
| 01 – Financement des entreprises | 904 000 000 | 0 | -100,00 | 757 000 000 | 147 000 000 | -80,58 |
| 02 – Souveraineté technologique et résilience | 1 497 000 000 | 140 019 167 | -90,85 | 853 000 000 | 870 919 167 | +2,10 |
| 03 – Plan de soutien à l'export | 103 900 000 | 0 | -100,00 | 69 600 000 | 14 800 000 | -78,74 |
| 04 – Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises – modernisation des administrations régionales | 1 812 699 491 | 407 230 000 | -77,53 | 1 093 877 751 | 1 224 948 750 | +11,98 |
| 05 – Culture | 1 600 000 000 | 0 | -100,00 | 1 094 600 000 | 463 400 000 | -57,66 |
| 06 – Commandes militaires | 0 | 0 | | 41 600 000 | 41 600 000 | 0,00 |
| 364 – Cohésion | 11 953 240 758 | 555 010 205 | -95,36 | 11 366 298 539 | 4 446 356 265 | -60,88 |
| 01 – Sauvegarde de l'emploi | 4 988 000 000 | 0 | -100,00 | 4 988 000 000 | 45 445 700 | -99,09 |
| 02 – Jeunes | 3 465 740 758 | 132 376 189 | -96,18 | 4 179 371 229 | 3 154 176 349 | -24,53 |
| 03 – Handicap | 100 000 000 | 0 | -100,00 | 93 427 310 | 13 246 563 | -85,82 |
| 04 – Formation professionnelle | 1 476 000 000 | 411 634 016 | -72,11 | 1 314 000 000 | 567 890 272 | -56,78 |
| 05 – Recherche | 428 000 000 | 0 | -100,00 | 286 000 000 | 142 000 000 | -50,35 |
| 06 – Coopération sanitaire | 50 000 000 | 0 | -100,00 | 50 000 000 | 0 | -100,00 |
| 07 – Cohésion territoriale | 1 246 000 000 | 11 000 000 | -99,12 | 369 000 000 | 438 400 000 | +18,81 |
| 08 – Soutien aux personnes précaires | 199 500 000 | 0 | -100,00 | 86 500 000 | 85 197 381 | -1,51 |
| Total pour la mission | 36 186 840 249 | 1 241 259 372 | -96,57 | 21 839 951 290 | 12 905 896 116 | -40,91 |

Source : projet annuel de performance de la mission « Plan de relance », direction du budget.

Le prochain exercice budgétaire n'est donc que la « queue de comète » du plan de relance, ajoutant 0,6 Md€ au volet cohésion, 0,5 M€ au volet compétitivité et seulement 0,1 Md€ au volet écologie, **sans impact significatif attendu sur l'activité économique.**

Au total, le PLF pour 2022 prévoit **le réabondement en AE de six actions, qui ont toutes à un certain degré une dimension économique**, par ordre décroissant de montants demandés : Formation professionnelle (412 M€), Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises (407 M€), Souveraineté technologique et résilience (140 M€), Infrastructures et mobilité vertes (139 M€), Jeunes (132 M€) et Cohésion territoriale (11 M€).

B. UN DÉCAISSEMENT RAPIDE ET UNE SOUPLESSE BIENVENUE DANS LA GESTION DES CRÉDITS, AFIN DE FAIRE FACE À DES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES

L'objectif maintes fois rappelé par le Gouvernement d'un déploiement « *de 70 Md€ d'ici la fin de l'année 2021* » semble en passe d'être atteint. Le décaissement s'effectue en effet à un rythme rapide, quoique inférieur à celui de l'Allemagne (80 % des crédits décaissés d'ici fin 2022 contre 89 % outre-Rhin) et moindre que ce qui avait été annoncé, comme la commission des finances du Sénat a eu l'occasion de le rappeler. Les crédits de paiement continueront logiquement de s'échelonner au fur et à mesure de la réalisation des opérations financées.

Force est de reconnaître aussi la flexibilité dans le redéploiement des crédits en cours d'exercice budgétaire, qui pouvait se justifier par la nature évolutive de la crise et dans une

logique d'ajustements rapides au moyen de retours d'expérience, notamment *via le recensement des difficultés opéré en continu par les sous-préfets à la relance*.

Le corollaire de cette souplesse laissée à l'exécutif dans le déploiement des crédits de la mission « Plan de relance » a été un contrôle moins strict de l'opportunité des opérations et surtout une évaluation bien souvent partielle de l'impact économique de chaque dispositif.

C. LA TERRITORIALISATION A UNE NOUVELLE FOIS DÉMONTRÉ SON INTÉRÊT POUR IRRIGUER LE TISSU ÉCONOMIQUE LOCAL

Si le principe même de l'institution de « **sous-préfets à la relance** », dès l'annonce du plan France Relance, avait été perçu par les collectivités territoriales et leurs représentants comme une marque de défiance du Gouvernement vis-à-vis de la décentralisation, ces chargés de mission temporaires, aux expériences diverses, ont joué un **rôle précieux, notamment pour faire connaître les aides et orienter les entreprises et les collectivités souffrant d'un déficit d'ingénierie vers les dispositifs adéquats**. Les sous-préfets à la relance **auprès des préfets de région ont davantage eu un rôle d'animation** tandis que **ceux placés auprès des préfets de département ont eu pour rôle la bonne « vascularisation » des crédits sur les territoires**, en présentant « le bon dispositif, au bon moment, au bon interlocuteur ».

La **circulaire du Premier ministre** « relative à la mise en œuvre territorialisée du plan de relance », du 23 octobre 2020, donnant la feuille de route aux administrations centrales, déconcentrées et opérateurs de l'État, avait instauré le principe de **comités régionaux de pilotage et de suivi**, associant l'ensemble de ces parties prenantes, et qui se sont réunis chaque mois sans exception.

- Un point d'alerte subsiste sur **l'ancrage territorial insuffisant de certains opérateurs de l'État** n'ayant pas de délégués territoriaux ou n'ayant au mieux que des délégués régionaux ou interdépartementaux. Ils semblent avoir pu freiner le recours à certains dispositifs en ralentissant la circulation des informations, dans un contexte où les appels à projet nécessitaient au contraire une mobilisation rapide. À cet égard, la rapporteure souhaite rappeler le rôle éprouvé des préfets dans la déclinaison territoriale des politiques publiques.

L'Agence nationale de la cohésion et des territoires (ANCT), qui jouait par ailleurs un rôle d'opérateur en portant certaines mesures relatives à la politique de la ville, a contribué à donner une impulsion et à soutenir l'ingénierie des collectivités territoriales via **l'outil des contrats de relance et de transition écologique (CRTE)**.

- En revanche, la rapporteure souhaite rappeler que **le plan France Relance n'a pas donné tous les effets escomptés dans les outre-mer, où il était prévisible que le déficit d'ingénierie de certaines collectivités territoriales ne permettrait pas une consommation satisfaisante des crédits de la relance. Loin d'être anticipées, ces difficultés ont été redoublées par le sous-dimensionnement des crédits (1,5 % du plan) par rapport à la population ultramarine (4 %)**. À ces difficultés, s'est greffé l'effet de critères d'éligibilité aux mesures d'urgence, notamment au fonds de solidarité renforcé, inadaptés à l'historique de la crise dans les outre-mer : pour obtenir une aide en août et septembre 2021, il fallait déjà en avoir été bénéficiaire en avril ou mai, période à laquelle la crise avait relativement épargné les territoires ultramarins.

D. DES DISPOSITIFS QUI ONT GLOBALEMENT ÉTÉ BIEN ACCUEILLIS PAR LES ENTREPRISES

Le Conseil national de productivité avait souligné dans son deuxième rapport **la prévalence en France, en comparaison européenne, de dispositifs destinés à l'offre**, que ce soit dans le cadre des mesures d'urgence ou de relance.

L'ensemble des interlocuteurs de la rapporteure ont souligné **l'utilité des mesures d'urgence et de relance, qui ont permis de préserver le tissu économique et social des faillites et destructions d'emplois**. De façon générale, les organisations professionnelles ont décelé dans le plan de relance **un effort de remise à niveau et de rattrapage des sous-investissements des dernières années**.

Si la logique d'appels à projets pouvait laisser craindre un effet Matthieu c'est-à-dire un faible recours des plus petites entreprises et des effets d'aubaine au profit des plus grandes, mieux équipées en ressources humaines et en ingénierie, les administrations et organisations professionnelles rencontrées ont rassuré la rapporteure sur le bon ciblage du plan France Relance.

L'accès des TPE, PME et collectivités territoriales de petite taille aux dispositifs du plan France Relance semble en effet avoir fait l'objet d'une attention particulière de l'administration dès la conception des aides. Une **complémentarité dans le ciblage de ces aides a en effet systématiquement été recherchée avec, en parallèle d'appels à projets transversaux visant l'ensemble des entreprises, des dispositifs d'accompagnement ou de guichet unique visant les TPE-PME**. C'est le cas dans le secteur industriel, pour lequel un guichet unique à destination des PME a coexisté avec des appels à projets visant davantage les ETI et grandes entreprises. Si le Gouvernement ne dispose pas de données agrégées sur la part du plan de relance qui a bénéficié aux TPE-PME, **les données partielles font apparaître que 70 % des crédits du fonds de modernisation de l'industrie ont bénéficié aux PME, et que 70 % des aides à l'embauche ont bénéficié aux TPE-PME**. Le plafonnement du nombre de recours à un même dispositif a pu contribuer à limiter les effets d'aubaine.

- **Surtout, il semble que la médiatisation importante du plan de relance ait permis d'atteindre de nouveaux publics plus efficacement que le maquis d'aides publiques nombreuses mais souvent méconnues qui existaient auparavant.**

E. UNE CONJONCTURE DE NOUVEAU FAVORABLE, MALGRÉ QUELQUES ZONES D'OMBRE

Une particularité de la crise économique liée à la pandémie de Covid-19 tient à ce qu'elle a **été à la fois un choc de demande et un choc d'offre**, là où la plupart des crises économiques modernes sont d'abord essentiellement des chocs de demande.

Le taux de croissance exceptionnel de 6,75 % anticipé pour l'année 2021 doit être apprécié au regard de la diminution exceptionnelle de 7,9 % du PIB en 2020. Le niveau de richesses produites reste donc inférieur à celui de 2019. Le plan de relance semble bien avoir contribué à la récupération de la trajectoire de croissance *via* la relance à court terme de l'économie, même si le comité d'évaluation du plan de relance se montre très prudent dans le calcul de la part de croissance attribuable à la relance. **Le taux de croissance de la France est plus élevé que la moyenne de la zone euro**, mais reste inférieur aux 7,2 % du Royaume-Uni, qui a certes connu une chute plus importante du PIB en 2020.

Deux données viennent toutefois assombrir les perspectives à moyen terme :

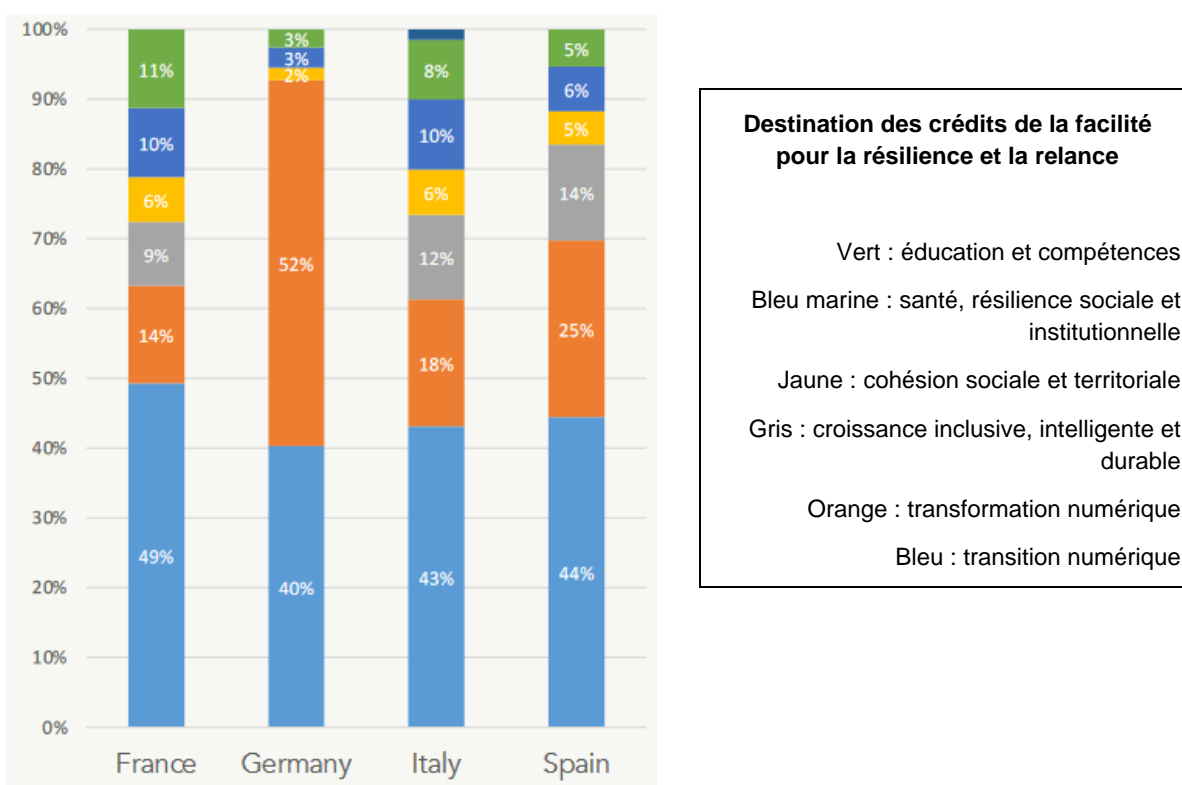
- Même si une légère **poussée inflationniste** est un moindre mal par rapport à une récession aux effets durables, il semble que le plan France Relance n'ait pas suffisamment anticipé les risques conjoncturels liés à la désorganisation du commerce maritime international et aux pénuries de certaines matières premières et intrants essentiels, tels que les semi-conducteurs. Surtout, **en ciblant davantage les secteurs les plus affectés par la crise, l'État aurait pu éviter des surchauffes sectorielles**.

- La Banque de France ne recensant que 27 359 faillites sur un an glissant en septembre 2021, soit 47,9 % de moins que pour une année normale, les craintes d'un « mur des faillites » ne semblent pas infondées, même si Bpifrance se veut rassurant sur la trésorerie des PME et leur capacité à rembourser les prêts garantis par l'État (95 % seraient en mesure de le faire).

2. LE PLAN DE RELANCE LAISSE FILER LA DETTE SANS ENGAGER UNE RÉELLE TRANSFORMATION DE NOTRE MODÈLE ÉCONOMIQUE

A. LE MONTANT HORS-NORME DES DÉPENSES ENGAGÉES VA DE PAIR AVEC UNE FORME DE DISPERSION DES CRÉDITS

L'institut Bruegel met en évidence **une corrélation entre le poids des plans de relance dans la richesse nationale et la dispersion des crédits en un grand nombre de mesures disparates**. En France, la part du plan de relance dans le PIB est comparable à celle de l'Allemagne ou du Royaume-Uni, soit de l'ordre de 4 %. Pourtant, si l'on compare la partie européenne du plan de relance, le profil de dépenses de la France la range dans la catégorie des plans de relance massifs (Espagne, Italie) davantage que dans la catégorie des plans de relance limités (Allemagne). **En raison de cette conjonction d'un montant relativement limité du plan de relance français et de la dispersion de ses crédits, on peut présumer une relative inefficience, comparé notamment au plan de relance allemand.**



Source : Simone Tagliapietra, institut Bruegel.

Contrairement à ce qu'avance le Gouvernement, **un effort de ciblage sectoriel et géographique des mesures n'a pas été entrepris en amont de la conception des mesures**. Ainsi, la gouvernance du plan de relance **n'a tenu compte que de façon incidente de la géographie spécifique de la crise** mise en évidence par France Stratégie, différente de la cartographie classique des difficultés économiques.

Il semble que l'effet macroéconomique ait été quelque peu perdu de vue, entre sessions de rattrapage pour arbitrages budgétaires perdus et inventaire à la Prévert de mesures sans doute souhaitables mais à l'effet multiplicateur pour le moins incertain – restauration de cathédrales (80 M€), soutien aux refuges pour animaux (15 M€).

Si le Gouvernement fait valoir une baisse de l'endettement public entre le premier et le deuxième trimestre 2021, liée à la reprise économique et aux recettes fiscales en résultant, il n'en reste pas moins que **la dette a augmenté en valeur absolue de 92 Md€ entre l'annonce du plan de relance et aujourd'hui. Il en résulte un taux d'endettement inédit de plus de 115 % du PIB, contre à peine 69 % en Allemagne, un déficit budgétaire de 8,2 % du PIB, contre 4,7 % en Allemagne, et un taux de dépenses publiques de 61,7 %, le plus élevé au monde selon l'OCDE. Celle-ci souligne donc à raison, dans sa dernière étude économique sur la France, qu'« il est nécessaire de réduire progressivement et sensiblement les dépenses publiques par une stratégie d'assainissement budgétaire à moyen terme fondée sur des examens de dépenses et une meilleure affectation des dépenses ».**

B. LA QUALITÉ DES INVESTISSEMENTS FINANCÉS PAR FRANCE RELANCE SUSCITE DES INTERROGATIONS

En contrepartie du décaissement rapide des crédits, **l'exigence de qualité des investissements ne semble pas avoir été érigée en priorité de la gouvernance de France Relance**, ce qui a pu nuire au potentiel de transformation du modèle économique de ce plan.

Bpifrance rappelle que pour les crédits qui la concernaient, la sélectivité des projets de France Relance était de l'ordre de 30 %, c'est-à-dire nettement inférieure à celle des Programmes d'investissement d'avenir (PIA). Avec un nombre exceptionnel de dossiers traités en un temps réduit, les moyens humains et financiers des opérateurs de la relance **ne permettaient pas de procéder à une instruction approfondie.**

Alors que le Gouvernement affichait le double objectif d'une relance à court terme de l'économie, et de sa transformation à moyen terme, CCI France constate que le premier a largement pris le dessus.

De façon significative, **parmi les deux objectifs présentés dans le projet annuel de performance, la contribution au « soutien et à la transformation de l'économie française » n'est pas précisée**, alors que les cibles affichées sont ambitieuses, tant en créations d'emplois (200 000 en 2023) qu'en baisse des émissions de CO₂ (57 M de tonnes en 2023).

Alors que la transition écologique est la seule spécialisation relative affichée du plan de relance français (49 % des crédits de la facilité pour la résilience et la relance), **les investissements figurant dans le programme 362 (écologie) ne semblent pas en mesure de permettre l'atteinte de ces objectifs.** Leur impact écologique apparaît même très limité.

- Le rapport du comité d'évaluation du plan de relance souligne ainsi que **les aides à la rénovation thermique des bâtiments publics et privés ont financé pour la grande majorité des rénovations « monogestes »**, alors que les experts s'accordent sur les synergies des rénovations globales, plus performante en gains énergétiques.
- Alors que 60 % des **fonds pour l'aéronautique et l'automobile** ont été décaissés, il ressort des grilles d'évaluation utilisées lors des appels à projets et d'entretiens avec les services instructeurs des aides, que seulement **3 %** des 367 projets aéronautiques (269 M€) et **30 %** des 370 projets automobiles (311 M€) retenus, **contribuaient explicitement à la transition vers la mobilité verte** (véhicules électriques ou à l'hydrogène).

Si cette logique de relance à court terme peut être un choix du Gouvernement, elle semble contradictoire avec le slogan du plan France Relance, « construire la France de demain ». Cette approche comporte en effet plusieurs limites voire des effets contreproductifs :

- elle empêche la constitution de filières performantes, via la montée en gamme et l'émergence de savoir-faire ;
- elle peut freiner les investissements à venir pour des raisons financières, car les investissements mettront du temps avant d'être amortis ;

- elle peut enfermer dans des choix technologiques non efficaces (*lock-in*).

L'institut Bruegel rappelle que **l'ampleur des plans de relance français et allemand, de l'ordre de 3 à 4 % du PIB, était de toute façon insuffisante pour espérer initier une réelle transformation du modèle économique**. Certains plans, comme ceux de l'Italie et de la Bulgarie, de 15 % du PIB et étendus sur plusieurs années, constituent en revanche une opportunité pour progresser dans la transition écologique et la transformation numérique. *A contrario*, les 25 % du PIB du plan de relance américain, s'ils venaient effectivement à être injectés dans l'économie, accroîtraient la forte poussée inflationniste qui se dessine actuellement aux États-Unis.

C. CERTAINES PRIORITÉS, COMME LA MISE À NIVEAU NUMÉRIQUE DE NOS ENTREPRISES, NE SEMBLent PAS AVOIR ÉTÉ SUFFISAMMENT APPUYÉES

La numérisation des entreprises, et notamment des TPE-PME, est l'un des enjeux majeurs pour la compétitivité de notre tissu productif. Elle permet d'abord une visibilité accrue via la présence sur internet, qui permet de trouver de nouveaux débouchés. Elle a aussi pour intérêt de permettre davantage de mutualisation des fonctions support et d'intégration des chaînes de valeur parmi les PME et TPE.

L'association des Chambres de commerce et d'industrie, CCI France, a réalisé un audit de la maturité numérique des commerces grâce à la plateforme « Digipilote », en partenariat avec l'initiative France Num, portée par la direction générale des entreprises. Il ressort de cette évaluation que la numérisation de ces entreprises, et notamment de leur chaîne logistique, est moyenne (score de 9,2/20).

En comparaison européenne, le niveau de l'action « mise à niveau numérique des entreprises » semble sous-dimensionné, même si on peut relever l'intérêt de l'approche française, qui a consisté à financer en priorité les compétences numériques.

Le **chèque numérique de 500 €** à destination des entreprises semble en revanche bien faible et, surtout, son caractère ponctuel ne permet pas un accompagnement sur la durée de la numérisation des entreprises. Le **dispositif « IA Booster »** porté par Bpifrance, qui visait un public d'entreprises plus matures, n'a pas été maintenu alors qu'il pouvait constituer un gisement de productivité.

| État | % vert | % numérique | Subventions par État via la FRR* | Montant de la FRR* consacré au numérique |
|------------------|--------|-------------|----------------------------------|--|
| Italie | 37 % | 25 % | 191,5 Md€** | 47,88 Md€ |
| Espagne | 40 % | 28 % | 69,5 Md€ | 19,46 Md€ |
| France | 46 % | 21 % | 39,4 Md€ | 8,3 Md€ |
| Allemagne | 42 % | 52 % | 25,6 Md€ | 13,3 Md€ |

Source : M. Simone Tagliapietra, Institut Bruegel.

* Facilité pour la reprise et la résilience

** 68,9 Md€ de subventions et 122,6 Md€ de prêts

3. UNE SORTIE DE CRISE QUI NE DOIT PAS ÊTRE SYNONYME DE RETOUR À LA NORMALE

A. CERTAINES MESURES QUI NE RELEVAIENT PAS À PROPREMENT PARLER DE LA RELANCE MÉRITERAIENT UNE PÉRENNISATION

Si le montant annoncé de 100 Md€ a eu un effet macroéconomique en permettant d'ancrer les anticipations, **environ 20 % de ce montant ne correspondaient pas à des mesures nouvelles mais à une forme de « recyclage » budgétaire**, selon l'OFCE. À titre d'exemple, 1,5 Md€ du plan climat de Bpifrance, au titre du prêt vert, a été inclus dans le plan de relance alors qu'il avait déjà été annoncé en 2019, soit bien avant la crise économique : ces mesures de garantie au service de la transition énergétique ne devraient donc pas être temporaires.

D'autres mesures ont été considérées comme relevant de la relance alors qu'il s'agissait en réalité de dispositifs existants, à l'instar de **MaPrimeRénov'**, qui se contente de prendre le relais, pour un montant moindre, de l'ancien crédit d'impôt pour la transition écologique (CITE). La pérennisation annoncée par le Gouvernement de MaPrimeRénov' n'est donc pas surprenante. Selon la rapporteure, elle doit être conditionnée à un ciblage renforcé sur les rénovations les plus efficaces en gains d'énergie, sans conditions de revenu.

Au-delà de ces « fausses pérennisations », la rapporteure pense que les crédits du plan de relance ne doivent être le prétexte à un laissez-aller en termes d'investissement les années suivantes. Au contraire, une évaluation fine du plan de relance devra être effectuée, avec pour ambition de maintenir les dispositifs les plus efficaces et de poursuivre l'horizon de la transformation de notre économie. À cet égard, il faut saluer les deux seules véritables pérennisations à ce stade :

- celle du « fonds friche », qui a eu un grand succès dans les territoires. Il permet en effet la viabilisation de foncier sans contrevenir aux objectifs de limitation de l'artificialisation des sols ;
- l'annonce du contrat d'engagement jeune, prenant la suite du plan « 1 jeune, 1 solution », en faveur de l'alternance et du recrutement des jeunes.

Les sous-préfets à la relance rencontrés par la rapporteure ont souligné qu'il **fallait capitaliser sur la dynamique positive initiée dans les territoires**, en mobilisant toutes les parties prenantes pour que la relance soit suivie d'effets à plus long terme. C'est par exemple le cas des « tiers lieux », qui resteront des coquilles vides si des emplois pérennes ne les font pas vivre.

B. LE PLAN DE RELANCE N'A PAS EMPÊCHÉ LA POURSUITE DU DÉCLASSEMENT ÉCONOMIQUE DE LA FRANCE

Le solde commercial de la France a continué de se dégrader, pendant la crise liée à la pandémie de Covid-19, sans que les spécialisations sectorielle et géographique de nos entreprises ne permettent d'expliquer cette dégradation. **Le risque que le plan de relance finance la relance des importations était pourtant réduit en raison de la coordination de l'effort budgétaire au niveau européen.**

Financés par le programme 363 (compétitivité), **le chèque VIE et le chèque relance export sont des dispositifs intéressants, qui n'ont pu donner toute la mesure de leur potentiel en raison de la très faible consommation des crédits**, due à la crise, et de l'extension de l'éligibilité des prestations décidée en conséquence. Leur **report** sur le prochain exercice budgétaire permettra de mesurer leur contribution réelle à l'internationalisation de nos entreprises. Si les circonstances du lancement de la « Team France Export », qui a dû traverser la crise sanitaire et économique et faire face à de fortes restrictions aux échanges extérieurs, ont été particulièrement défavorables, la reprise des échanges extérieurs devrait permettre d'en évaluer l'efficacité.

Au-delà du nombre de 136 000 entreprises exportatrices chaque année, qui masque un important roulement des entreprises, il faudrait selon la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) rechercher plus de récurrence dans l'export d'une année sur l'autre, *via un accompagnement plus personnalisé*.

Il faut enfin rappeler que la première aide à l'exportation est l'innovation. Dans la continuité des PIA, le plan France 2030, porté par la direction générale des entreprises, est censé engager la transformation à moyen et long terme que le plan France Relance n'a pas été en mesure d'apporter. On ne peut que regretter les conditions de son introduction dans la loi de finances – un amendement ouvrant 34 Md€ d'autorisations d'engagement sur 10 ans, sans étude d'impact et sans aucun détail sur sa gouvernance –, peu conformes aux usages parlementaires et laissant transparaître une préoccupation bien faible pour l'efficacité de la dépense publique.

C. AU-DELÀ DES AJUSTEMENTS PONCTUELS, LE BESOIN DE REMISE À PLAT DU CADRE FISCAL ET DES AIDES AUX ENTREPRISES

La CPME et le Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI) appellent à la **vigilance sur le risque de rétablissement subreptice de taxes en substitution des impôts de production**.

Au-delà de l'ajustement ponctuel qu'a constitué la baisse de 10 Md€ des impôts de production, il faudrait procéder à une véritable remise à plat du cadre fiscal, réglementaire s'appliquant aux entreprises, et du millefeuille des aides publiques qui leur sont destinées, afin d'améliorer plus durablement le socle de production, d'améliorer l'attractivité de notre territoire et ainsi de permettre la réindustrialisation et un regain d'innovation.

Dans le contexte nouveau d'après-crise, certaines conditions institutionnelles devront toutefois être réunies :

- dans un contexte macroéconomique nouveau, où **la charge de la dette est réduite en raison de taux d'intérêt proches de zéro**, et où les besoins d'investissement dans les transitions numérique et écologique sont considérables, certains économistes, par exemple au sein de l'OFCE, voudraient maintenir une dérogation aux règles budgétaires européennes pour les dépenses écologiques. Cet aménagement nécessiterait toutefois que ces dépenses soient conditionnées beaucoup plus strictement à l'atteinte de résultats pour le climat et la biodiversité ;
- il faut rappeler que l'ampleur des subventions n'aurait pu être la même sans **l'assouplissement par la Commission européenne du cadre communautaire relatif aux aides d'État, qui a permis, dès le 19 mars 2020, de relever temporairement les seuils de minimis des aides d'État de 200 000 € à 1,8 M€**. Après cinq modifications de ce régime exceptionnel¹, qui en ont élargi le champ d'application et en ont prolongé l'existence, **un rétablissement des règles usuelles est désormais prévu pour le 30 juin 2022**. Dans la perspective de constituer des champions de dimension européenne, il pourrait être envisagé de modifier ce cadre de façon permanente pour, à tout le moins, y déroger plus facilement, en contrepartie d'une transparence et d'une sélectivité accrues par rapport au plan France Relance.

¹ L'Europe s'engage en France, [« Covid 19 : assouplissement des règles relatives aux aides d'État »](#), 29/01/2021.

POUR EN SAVOIR +

- L'Essentiel et le tome I du rapport de la commission *Remettre l'économie française sur les rails : 170 mesures pour un plan de relance de l'économie française*.
- L'Essentiel et l'avis de la commission sur la mission « Plan de relance » du PLF pour 2021.
- L'Essentiel et le rapport de la commission des finances sur les missions « Plan de relance » et « Plan d'urgence » du PLF pour 2022.



Sophie Primas

Présidente

Sénateur
des Yvelines
(*Les Républicains*)



Anne Chain-Larché

Rapporteure

Sénatrice
de Seine-et-Marne
(*Les Républicains*)

COMMISSION DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>

